

949



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

INEFICACIA DE LA DESTITUCION DE SERVIDORES
PUBLICOS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS,
PARA EFECTOS LABORALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VALDES DELGADO HECTOR MANUEL



294996

MEXICO, D.F.,

MAYO DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Dedico esta Tesis con profundo agradecimiento y cariño:

A Dios;

Por las infinitas bendiciones recibidas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México;

Noble Alma Mater a quien nunca podré retribuir.

A la Facultad de Derecho y mis profesores;

Responsables de mi pasión por esta noble ocupación y de hacerme saber el gran compromiso que su ejercicio implica.

A mis padres;

Virginia, a ti debo cuanto soy y logre alcanzar; sin ti no existe explicación de la vida.

Héctor, pese al infortunio que te impidió acompañarnos en esta vida, he sentido tu presencia y te encuentro siempre que te busco (In memoriam).

Luis, gracias por estar ahí siempre que es necesario y por aceptar que sea otro quien se lleve el crédito del bueno y, sin embargo, serlo también.

A mis hermanos;

Virginia, no existen palabras para expresar el amor y el orgullo que me inspiras.

Humberto, no podría haber tenido un mejor amigo ni respetarlo como a ti.

Dios no permita que algún día me hagan falta. Unidos, como siempre, sortearemos cualquier obstáculo.

A mis amigos;

Alfonso y Mónica, amigos, jefes y maestros, nunca podré retribuirles la amistad, confianza, apoyo y enseñanzas con que me han distinguido; sobre todo, gracias por permitir que mi vida se vea iluminada por la personita más sorprendente que conozco y por la compañía de mi princesita.

A mis abuelos;

(In memoriam)

Rosario, gracias por enseñarme que sólo con la gracia de Dios se puede vivir. Siempre me harás falta.

José, el apoyo que otorgaste a tu hija hace hoy esto posible.

A mis tíos;

José y Pilar, la confianza y el apoyo que siempre me han otorgado son fundamentales.

Manuel, gracias por ser mi amigo y no cansarte de impulsarme y convencerme de que todo es posible con determinación.

Cecilia y Ventura (In memoriam), nunca podré olvidar todo el cariño y apoyo recibidos.

Dolores y Pablo, gracias por todas sus enseñanzas.

A mis primos;

Compañeros en la vida, nuestra raíz nos mantendrá unidos en el cariño; siempre contarán conmigo.

A Mónica, Paula y Alfonso;

Por la luz con que iluminan mi vida y el amor que les profeso, estaré siempre detrás de ustedes. Nunca se den por vencidos, con su inteligencia todo lo podrán.

Al Lic. Jorge Sierra Chirón;

Con profundo respeto y admiración, ejemplo de lo que un hombre puede ser y de que la inteligencia no se explica sin humildad.

A la Sra. Eloísa Chávez de Sierra;

Gracias por permitirme entrar a su vida.

A mis amigos;

Recuerdo grato de los juegos infantiles, la complicidad adolescente y la fortaleza de las relaciones adultas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	Pag. IV
---------------	------------

CAPÍTULO I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO DEL TRABAJO (MARCO CONCEPTUAL)

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	1
1.1 Actividad del Estado.	1
1.2 La función administrativa.	3
1.3 Fines de la Administración.	4
1.4 Formas de Organización Administrativa.	5
2. EL DERECHO DEL TRABAJO.	8
2.1 Características y principios fundamentales.	8
2.2 Las partes en la Relación de Trabajo.	22
2.2.1 El Trabajador.	23
2.2.2 El Patrón.	27
2.3 Características, elementos y requisitos de la Relación de Trabajo	30

CAPÍTULO II

EL DERECHO DEL TRABAJO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	36
1.1 Origen y ubicación.	36
1.2 La Relación de Trabajo con los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal.	40
1.3 La opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	43

2. ESQUEMA NORMATIVO DE LAS RELACIONES DE TRABAJO CON LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	60
2.1 Duración de la Relación de Trabajo.	60
2.2 Efectos de la Relación de Trabajo.	64
2.2.1 Las obligaciones del trabajador.	64
2.2.2 Las obligaciones del patrón.	66
2.3 La conclusión de la Relación de Trabajo.	69
2.3.1 Suspensión.	70
2.3.2 Terminación.	72
2.3.3 Rescisión.	74
2.4 La Prescripción de las Acciones en el Derecho del Trabajo.	85

CAPÍTULO III

EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. EL CONTROL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	89
1.1 Los principios de legalidad y responsabilidad.	89
1.2 Las responsabilidades del servidor público.	91
1.2.1 La responsabilidad política.	93
1.2.2 La responsabilidad penal.	95
1.2.3 La responsabilidad civil	97
2. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	98
2.1 El control administrativo en el Poder Ejecutivo.	99
2.2 Las conductas generadoras de responsabilidad administrativa.	101
2.3 El procedimiento disciplinario en materia administrativa	105
2.4 Las sanciones por responsabilidad administrativa	107

	Pag
3. LOS MEDIOS DE DEFENSA.	114
3.1 Recurso de Revocación.	115
3.2 Juicio de Nulidad.	116

CAPÍTULO IV

LA CONCLUSIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO POR DESTITUCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	119
1. LOS EFECTOS DE LA DESTITUCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	120
1.1 Validez de la destitución como un acto administrativo legal.	120
1.2 Ilegalidad de la destitución para el derecho laboral.	124
1.3 Ineficacia de la destitución.	128
2. SOLUCIÓN DEL PROBLEMA CON APOYO EN LA TEORÍA DE LA NORMA JURÍDICA.	129
2.1 Tipos de leyes conforme a la teoría constitucional.	129
2.2 El orden jerárquico de las leyes.	131
3. PROPUESTAS PARA UNA ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN.	133
3.1 Reformas a la Ley Federal del Trabajo.	133
3.2 Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	135
3.3 Esquema para el Tratamiento de los Casos en que se Determine la Destitución de Servidores Públicos de Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal	136
CONCLUSIONES.	138
BIBLIOGRAFÍA.	142

INTRODUCCIÓN

El ejercicio de las funciones encomendadas al Estado, así como su integración, atribuciones y forma de organización, entrañan un complejo sistema de normas y esquemas jurídicos específicos, mediante el cual se ha tratado de sentar las bases para la consecución de sus fines, principalmente, el bien común y la satisfacción del interés general.

Las medidas tendientes a garantizar las condiciones necesarias para la consecución de los fines del Estado se manifiestan en todo su entorno, es decir, en la regulación tanto de sus procedimientos internos como externos, lo cual con el paso del tiempo llegó a configurar en su favor un verdadero régimen exorbitante de derecho.

La regulación de lo concerniente a las relaciones de trabajo que se establecen entre el Estado y sus empleados no fue la excepción, pues desde la misma Constitución se encuentra diferenciada de las reglas aplicables al régimen laboral que priva en las relaciones de éste tipo que se establecen entre particulares, lo cual ha sido criticado por diferentes autores que defienden la unidad del régimen aplicable al trabajo y, por ello, están en desacuerdo con la distinción establecida por nuestra Carta Fundamental y la legislación que de ella se deriva.

Más allá de pronunciarse sobre las opiniones doctrinarias acerca la conveniencia y pertinencia de la unidad del régimen aplicable al trabajo, el presente trabajo se dirige al análisis de una consecuencia específica de tales diferencias, el conflicto que se origina por el hecho de que los trabajadores al servicio de organismos descentralizados de la Administración Pública Federal tengan el carácter de servidores públicos, y como tales se encuentran sujetos al régimen disciplinario para el control administrativo del ejercicio de las funciones públicas, al mismo tiempo que como trabajadores se ven protegidos por el principio de la estabilidad en el empleo.

Las diferencias normativas entre el régimen aplicable a las relaciones de trabajo entre particulares y el que rige entre los trabajadores al servicio del Estado, generan un conflicto de normas cuando como medio para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia con que se debe llevar a cabo el ejercicio de las funciones públicas, la administración pública instrumenta procedimientos disciplinarios y hace uso de su facultad sancionadora para destituir a servidores públicos de organismos descentralizados.

Dicho conflicto se traduce en que un acto administrativo legal para cuya emisión existen los elementos y el sustento jurídico necesarios, como lo es la destitución de servidores públicos como sanción por incurrir en responsabilidades administrativas, puede tomarse ineficaz y afectar el régimen disciplinario de la administración pública anulando su facultad sancionadora, cuando dicha medida, dadas las implicaciones del principio de la estabilidad en el trabajo, es declarada como un despido injustificado en el ámbito del derecho del trabajo, y el organismo descentralizado se ve obligado por una resolución jurisdiccional, a reinstalar al servidor público sancionado.

Con el propósito de evaluar posibles alternativas de solución a dicho conflicto, ya bajo el marco normativo actual, de ser posible, o ya mediante la modificación del mismo, la presente investigación inicia con un análisis de las actividades, funciones, fines y formas de organización de la administración pública, vista como uno de los órganos de gobierno establecidos por nuestra Constitución, y de las características, conceptos y principios más importantes del Derecho del Trabajo.

En el segundo capítulo, se analiza lo relativo al régimen laboral aplicable a los trabajadores al servicio de organismos descentralizados, así como el esquema normativo que debe regir a las relaciones de trabajo que surgen entre éstos, haciendo énfasis en las disposiciones relativas a su duración, a las obligaciones de las partes y los supuestos bajo los cuales se puede decretar su conclusión.

El tercer capítulo se refiere al régimen para el control administrativo de la función pública, y en él se analiza lo relativo a las disposiciones aplicables y características principales que debe revestir la ejecución de las actividades de la administración pública, así como a las responsabilidades en que incurren los servidores públicos cuando su actuación se aparta de lo ordenado por las diferentes normas aplicables, haciendo énfasis en las conductas generadoras de responsabilidad administrativa, las sanciones procedentes, los procedimientos conducentes para su imposición y los medios de defensa con que cuentan los servidores públicos sancionados.

La investigación concluye con un cuarto capítulo en el que se analiza y comprueba la procedencia y validez de las destituciones que se llegan a decretar en contra de los servidores públicos que laboran en organismos descentralizados de la administración pública y la ineficacia de dichas sanciones que se deriva de su ilegalidad en materia de Derecho del Trabajo.

Finalmente, se ensayan una serie de propuestas para solucionar el conflicto descrito y evitar que en esos casos se vea anulada la facultad sancionadora otorgada a la administración pública como un medio de control administrativo del ejercicio de las funciones públicas.

CAPÍTULO I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO DEL TRABAJO (MARCO CONCEPTUAL)

El desarrollo del presente capítulo se orienta al establecimiento de las bases y conceptos teóricos de los elementos y figuras principales que se abordarán a lo largo de la investigación, es decir, se tratará de establecer el fundamento de lo que será el tema central de estudio, concretamente, de la relación de trabajo en el entorno del derecho del trabajo y de la descentralización de funciones como una forma de organización administrativa que adopta el Estado.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A efecto de contar con los elementos básicos sobre la ubicación, la naturaleza y algunas otras circunstancias relevantes de los organismos descentralizados, con base en la teoría del estado, trataremos de referir los principales conceptos sobre el poder ejecutivo o Administración Pública, como una parte del elemento gobierno que, junto a la población y al territorio, conforma el ente jurídico conocido como Estado

1.1 La actividad del Estado.

“La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar - jurídicas, materiales y técnicas -, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal como local y municipal.”¹

Las diferentes actividades del Estado se distinguen entre sí porque mientras la jurídica se encamina a la creación del derecho y a la vigilancia y, en caso de ser necesario, imposición forzada de su cumplimiento, las materiales son simplemente actuaciones del mismo, y las técnicas son acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos que se requieren para la correcta ejecución de ciertos fines tendientes a brindar bienestar al individuo.

En otro sentido, la actividad del Estado dependerá también en gran medida, de la orientación que el mismo tenga, así, en los estados liberales, donde predomina el llamado estado gendarme, la actividad estatal se reduce a la mera vigilancia de los procedimientos que los particulares emplean en la búsqueda de satisfacer sus necesidades.

En cambio, dentro del llamado estado providencia, cada vez más frecuente por la complejidad de las sociedades modernas, la creciente explosión demográfica y la dificultad para conseguir satisfactores suficientes para sus necesidades, el estado ve aumentado en forma considerable su campo de acción.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si debido a dichas condiciones se llegará a desestimar por completo el interés individual en aras de favorecer al colectivo, o bien, se encontrará al fin en el seno de algún Estado el justo equilibrio entre la acción pública y la privada que permita la satisfacción de las necesidades sociales.

“La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.”²

Algunos de los fines del Estado, y por consecuencia algunas de las actividades que debe ejecutar son, la procuración de recursos humanos y materiales que le permitan sostener su propia organización, y así mantener y proteger su existencia como ente soberano; la regulación de las actividades propias y de los particulares, tendientes a conservar el orden material y jurídico y el desarrollo de los servicios públicos a efecto de favorecer al bien público. En general la actividad del Estado se refiere a todas aquellas tareas, labores y operaciones cuya realización es responsabilidad del Estado.

Una clasificación que la doctrina ha hecho de las actividades del Estado sostiene que son de las siguientes clases:

1. Actividades del Estado tendientes a regular la actividad de los particulares, pues los intereses individuales requieren ser coordinados para mantenerlos dentro del marco que el derecho les señala.
2. Actividades del Estado dirigidas al estímulo y vigilancia de las actividades de los particulares; a diferencia del anterior caso, en éste la intervención del Estado tiene la finalidad de coordinar para un mejor resultado, a los intereses privados con los públicos.
3. Actividades del Estado concebidas para sustituirse total o parcialmente en las actividades de los particulares o para coordinarse con ellas en la consecución de satisfactores que la sociedad requiere. El sentido de la participación del Estado bajo este supuesto atiende a dos razones; la primera, llevar a cabo actividades que por su trascendental importancia no pueden ser ejecutadas por los particulares; y la segunda, a la necesidad de llevar a cabo acciones que proporcionarán a la sociedad satisfactores que, si bien no le son imprescindibles, si le son necesarios, por lo que al no llevarse a cabo por los particulares, el Estado debe ejecutarlos, o bien participar con los particulares en su ejecución

² Idem p 20

2 La función administrativa.

- La función administrativa está siempre sujeta a un marco legal, y en ella el Estado siempre será parte. Cabe destacar que nuestro sistema jurídico contempla además tres ámbitos o esferas en las que el Estado desarrolla su función administrativa, a saber, el federal, el estatal, y el municipal.

- Es la función que por antonomasia se asigna al Poder ejecutivo, sin embargo por excepción los dos órganos restantes llegan a desarrollar actividades materialmente administrativas como una necesidad lógica para mantener el principio de independencia de los poderes entre sí, estas son por ejemplo, el nombramiento de sus funcionarios y auxiliares.

- Las características básicas de la función administrativa son:

1. Es una función de las actividades del Estado, que sujeta siempre al imperio de la Ley, crea situaciones jurídicas concretas y que puede ser revocada,

2. Su finalidad se cumple con la simple actuación del órgano, quien no requiere de iniciativa alguna de los particulares y cuenta con las facultades necesarias para iniciar por sí misma su actuación, no supone algún conflicto como presupuesto de su actuación, ni su naturaleza es la de resolver controversia alguna.

3. La actuación administrativa del Estado implica la ejecución de todos los actos materiales necesarios como antecedente del acto jurídico que en sí mismo es, o como medio a través del cual se logra dar cumplimiento a la ley.

4. Por medio de ella se llevan a cabo, entre otras, actividades de organización y aleccionamiento de personal, y de dirección coordinación y elaboración del presupuesto del Estado.

- Incluye acciones gubernativas, que se refieren a la aplicación de normas jurídicas generales y abstractas a casos concretos, sin que esto se considere una acción jurisdiccional (aplicación de reglamentos gubernativos).

- La actividad administrativa implica en la realidad la ejecución de dos tipos de actos, a saber: los actos jurídicos que implican la creación de situaciones jurídicas concretas, como el otorgamiento de concesiones o la celebración de empréstitos, y los actos materiales del órgano que no crean situaciones jurídicas de derecho, como los de administración en sentido estricto, como el manejo de archivos o ejecución de actividades reparatorias de aquellas que si crearán situaciones jurídicas concretas.

1.3 Fines de la administración.

Los fines de la Administración son muchos y muy diversos, íntimamente ligados como causa, con las actividades del Estado en la misma materia. La finalidad de la administración es básicamente encargarse de los asuntos cotidianos de la sociedad, principalmente en lo que se refiere a la aplicación de las normas de derecho público, a la consecución de los satisfactores que requiere el interés general, a la protección de la población y del territorio, y a procurar y conservar el bienestar moral del pueblo, valiéndose para ello de la fuerza pública cuando se requiere, y de la organización de servicios públicos, siempre dentro de los límites que la misma sociedad, por medio del sistema jurídico le marca al poder político que ha cedido, para que el Estado se responsabilice de la gestión administrativa. Asimismo, es el nexo entre los particulares y el Estado.

En resumen, la finalidad de la actividad administrativa del Estado gira en torno a la satisfacción de las necesidades de interés público, mediante el cumplimiento de las metas que el marco jurídico le señala. El objetivo de la administración es entonces, la prestación de servicios públicos o la ejecución de actos regulados por el interés público, a través de la actuación de la autoridad.

En un sentido más amplio, la finalidad de toda administración consiste en señalar y alcanzar los objetivos o metas motivo de su creación y que le son atribuidas como responsabilidad, valiéndose para ello de una estructura que coordina y dirige hacia tales fines. En el caso de la administración pública, o administración de un Estado, se cuenta con los beneficios que el poder público le otorga precisamente para satisfacer las necesidades de interés público.

A efecto de lograr sus objetivos la administración cuenta con las siguientes herramientas: planificación, capacidad o recursos, organización, dirección, ejecución, y control, es decir, la administración planifica sus acciones de acuerdo con los recursos de que dispone para llevar a cabo sus tareas, organizándolos y dirigiéndolos hacia la ejecución de las actividades necesarias. Finalmente, cuenta con instrumentos de control que le permiten evaluar su desempeño para corregir y superar errores y deficiencias.

La administración coordina los esfuerzos de los gobernados del Estado y de diferentes factores para lograr metas que previamente se ha fijado, a efecto de mantener la vida civilizada de la sociedad, y para ello requiere de los mejores y más precisos medios disponibles que le permitan conseguir los satisfactores que el interés general requiere y que no proveen los particulares o las empresas privadas. Sus funciones y metas se encuentran determinadas por el orden jurídico del mismo Estado, el cual define e incorpora las políticas generales de la Nación.

"El fin de la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado."³

³ Idem p 74

4 Formas de organización administrativa.

De acuerdo con el Dr. Andrés Serra Rojas, para abordar este tema habrá que distinguir en primer lugar, entre formas de organización política y formas de organización administrativa, pues mientras que las primeras se refieren a la forma en que el Estado organiza sus elementos básicos, las formas de organización administrativa lo hacen incrementando a uno de los poderes del Estado, es decir, a una de las esferas de actuación del estado, a la esfera ejecutiva.⁴

Así, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a uno de los campos de la actividad estatal, el relativo al Poder Ejecutivo o Administración Pública.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico, la función administrativa en el Estado mexicano, se lleva a cabo en tres diferentes niveles, a saber: el federal, el estatal, y el municipal; sin embargo, debido a la delimitación de la materia del presente trabajo, sólo nos referiremos al ámbito federal. Así, la Administración Pública Federal o el Ejecutivo Federal, se organiza en dos sectores, el centralizado y el paraestatal, tal como lo dispone nuestra Carta Magna en su artículo 90.⁵

“Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación jerárquica, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas ”⁶

De lo anterior podemos desprender que centralizar administrativamente quiere decir que a una autoridad superior se le imputen facultades legales que le permitan coordinar la actuación de la administración pública; quien, entre otras cosas, es responsable de la ejecución de las leyes tendientes a la satisfacción del interés público, auxiliándose para ello de la actuación de órganos secundarios que, sin poder de autodeterminación, serán responsables de ejecutar las acciones ordenadas por el ente superior que les coordina

Las facultades con que cuenta el régimen administrativo centralizado para cumplir su cometido son:

- a) Facultad de mando, decisión y nombramiento,
- b) Facultad de vigilancia,
- c) Facultad disciplinaria;
- d) Facultad de revisión; y
- e) Facultad para resolver conflictos de competencia

El sector central de la Administración Pública Federal, o la llamada centralización administrativa se divide a su vez en dos grupos: a) Centralización administrativa en sentido estricto, y b) Centralización administrativa con desconcentración.

idem p 472

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 90

Andrés Serra Rojas, Ob Cit , p 487

La centralización administrativa es representada por aquellos órganos que se encuentran vinculados directa y estrechamente con la Administración Pública, en este caso la Federal, quien mantiene una unidad de acción destinada a la consecución de sus fines, en ella existe un poder unitario o central que se disemina sobre toda la Administración Pública Federal, representado por el Presidente de la República

El sector central de la Administración Pública Federal se compone con los siguientes órganos⁷.

- a) La Presidencia de la República,
- b) Las Secretarías de Estado;
- d) Los Departamentos Administrativos, y
- e) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El sector central desconcentrado en cambio, es representado por aquellos órganos administrativos que sin desligarse por completo del sector central, detentan ciertas facultades que, señaladas expresamente por la ley, les permiten una mayor libertad para actuar y decidir sobre su funcionamiento, pero sin llegar a tener autonomía en sus decisiones. A través de esta figura se otorga a un órgano administrativo determinado, competencias exclusivas o se diluyen parcialmente los vínculos jerárquicos de subordinación que mantiene con el sector central de la Administración Pública Federal

"Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."⁸

Cabe destacar que ni los organismos centralizados ni los desconcentrados cuentan con autonomía orgánica o financiera, sino que permanecen ligados al poder central y en cambio sólo se les dota de cierta libertad de acción, de acuerdo con las facultades que les son conferidas.

Una tercera forma de organización de la Administración Pública, adicional a las ya referidas centralización y desconcentración, es la descentralización administrativa, llamada también como sector paraestatal, que se compone por "los *organismos descentralizados*, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos"⁹; estos, claro está, sólo cuando son constituidos con recursos públicos

La descentralización administrativa se caracteriza por manifestarse como un cambio en la coordinación administrativa, lo cual no implica sino un mayor alejamiento del poder central respecto de la actuación de este tipo de órganos, sin llegar a ser totalmente independientes, pues el sector central conservará siempre facultades de vigilancia y control sobre los mismos

⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 1º

⁸ Andrés Serra Rojas, Ob Cit, p 497

⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1º

Dada la diversidad y complejidad de la función pública, así como la amplitud de formas que pueden adoptar conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, existe un gran número de organismos descentralizados, 47 conforme a la "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal Sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento"¹⁰, entre los cuales destacan:

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, Ferrocarriles Nacionales de México, CONACyT, y, relacionados con el ámbito del derecho del trabajo, el IMSS, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. Cabe destacar que en esa relación no se incluyen aquellos que conforme a la propia Constitución son autónomos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y a las instituciones educativas, como nuestra Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por virtud de la descentralización los órganos que así lo son, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que no sucede con los organismos esconcentrados.

"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa."¹¹

La descentralización administrativa puede, de acuerdo con la doctrina, adoptar dos formas, la descentralización por región o territorial, y la descentralización técnica o por servicio. Respecto de lo anterior podemos decir que la primer forma de descentralización es más bien, al menos a la luz de nuestro sistema jurídico, una forma de organización política y no administrativa, pues en este rubro se habla de que el máximo y único exponente es el Municipio. Se apoya en un criterio geográfico para delimitar los servicios que corresponderá prestar a cada uno de los órganos descentralizados.

La descentralización técnica o por servicio en cambio, y la que más interesa para el desarrollo de la investigación, es la que se presenta en razón del manejo técnico, científico y autónomo de ciertos servicios públicos; de la aplicación de recursos dirigidos a objetivos de asistencia o seguridad social; de la explotación de recursos o bienes propiedad de la nación, o de la investigación científica y tecnológica, por ejemplo.

En resumen, se puede distinguir que mientras la descentralización territorial atiende a factores de organización política, la de servicios se da por razones técnicas, financieras y funcionales

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1993

¹¹ Andrés Serra Rojas, Ob. Cit., p. 482

Finalmente, cabe destacar que existen algunos autores, como el maestro Gabino Fraga¹², que junto a la descentralización por región y por servicio, hablan de otra clase, "por colaboración", la cual, consideramos, no se actualiza en nuestro sistema jurídico, pues las características de esa forma de organización se asemejan a lo que nuestro derecho administrativo conoce como concesión, cuyos caracteres no concuerdan con los rasgos de la descentralización, ya que la participación del Estado se limita a una simple supervisión similar a la que se hace a los particulares, sin intervenir en las políticas de operación y administración del ente encargado de la prestación del servicio concesionado, es decir, que la participación del Estado en las concesionarias es nula.

2. EL DERECHO DEL TRABAJO.

En este apartado trataremos de aportar las bases generales sobre los conceptos más importantes del derecho del trabajo que se requerirán para la comprensión del problema que se pretende analizar; es decir, los conceptos que son punto de partida y fundamento de todo el sistema normativo aportado por el derecho del trabajo.

Cabe destacar que para el desarrollo de la presente investigación, se parte de la hipótesis de que el régimen laboral aplicable a las relaciones de trabajo que surgen entre los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y sus empleados, es el establecido por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, lo cual quedará demostrado en el apartado correspondiente.¹³

2.1 Características y principios fundamentales.

Diferentes autores han manifestado que con la promulgación de nuestra Constitución de 1917, apareció por primera vez, entre otras razones por el contenido del artículo 123, un catálogo de derechos sociales en una carta magna, dando origen, aunque no fue llamado así en ese entonces, a lo que hoy día los principales autores y la doctrina reconocen como derecho social, en oposición a las categorías de derecho público y privado

Al respecto, se señala que el del trabajo no forma parte del derecho privado por que las relaciones que regula no se rigen por el acuerdo de voluntades y tampoco es derecho público porque su fin primordial no es la organización y funcionamiento del Estado; esto es, a los particulares, sin importar su consentimiento, les impone conductas que estima esenciales, a partir de las cuales permite la libre concurrencia de voluntades con el ánimo de que las fuerzas operantes (trabajo y capital) logren alcanzar el punto de equilibrio ideal en conjunción con los demás factores que inciden en la producción, mientras que a favor de que regula la organización y operación del Estado, sólo se puede decir que en lo

¹² Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p 288

¹³ Infra, Capítulo II, 1 2 y 1 3

ativo a los órganos de procuración e impartición de justicia en la materia, hipótesis en la que no interviene como parte de la relación y con una personalidad superior, sino como un tercero ajeno e independiente a las partes, para dirimir sus controversias

Sobre el particular, el maestro Mario de la Cueva nos dice que los derechos sociales "pueden definirse como los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas"¹⁴.

Lo cierto es que se puede afirmar que el derecho del trabajo es diferente al público y al privado, pues como se exponerá en lo sucesivo, posee sustantividad, fines y principios propios, así como instituciones diferentes que no pueden explicarse a partir de los principios del derecho privado ni del público

En efecto, se considera que la constante evolución de nuestra materia, nombrada acertadamente por el Lic. Manuel Gomezperalta Damirón como "La Revolución Laboral"¹⁵, ha aportado al derecho del trabajo una serie de fundamentos, principios y fines propios, lo cual hace aparecer una fisonomía propia que difícilmente se puede explicar desde la teoría clásica de la clasificación del derecho.

Asimismo, la doctrina ha defendido que tal fisonomía se debe a que el derecho del trabajo tiene entre sus principales características ser un derecho de clase, tutelador, operativo e irrenunciable, expansivo e inacabado, conforme a lo siguiente:

1. El derecho del trabajo como derecho de clase - Al respecto, se ha dicho que el derecho del trabajo debe esa característica al hecho de que constituida como un nuevo sector real de poder, la clase trabajadora impuso, en nuestro caso a los constituyentes de 1917, un nuevo orden jurídico para garantizar la protección de los integrantes de ese sector¹⁶.

En un sentido diferente, se ha considerado que su calificación como un derecho de clase obedece a que reconoce la existencia de una clase social constituida por los trabajadores, cuyo conjunto de aspiraciones y necesidades debe tutelar el derecho regulando las relaciones entre trabajadores y patrones, pero con el único objeto de armonizarlas como factores de la producción, sin privilegiar a ninguna de las dos¹⁷, lo cual tenemos como fuente de inspiración, el hecho de que el propio estatuto laboral señala que "las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones"¹⁸.

Sobre el particular, consideramos que efectivamente es un derecho de clase, pero que tal característica le es otorgada no sólo por las razones expuestas, sino principalmente por el hecho de ser, como acertadamente expuso el maestro Mario de la Cueva, el estatuto mediante el cual la clase trabajadora impone el mínimo de beneficios

Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, p. 80

Manuel Gomezperalta Damirón, La revolución Laboral

Mario de la Cueva, Ob. Cit., p. 88

Ana María Alvarado Larios, Temas Selectos de Derecho Laboral, pp. 23 y 21

Ley Federal del Trabajo, art. 2º

que le corresponden por la prestación de sus servicios; porque su finalidad inmediata consiste en garantizar a los trabajadores condiciones suficientes para acceder a una vida digna en todos sus aspectos y, al mismo tiempo, imponer límites al aprovechamiento de su fuerza de trabajo, para impedir su explotación por los poseedores del capital y, porque aporta los medios necesarios para que el trabajador pueda efectivamente acceder a los beneficios que el mismo orden jurídico le otorga¹⁹.

En nuestra opinión, lo anterior es confirmado por el conjunto de disposiciones que la Ley Federal del Trabajo establece en protección del trabajador, entre las cuales se pueden citar como muestra las siguientes:

a) La tutela del trabajador desde dos puntos de vista diferentes, como uno de los factores primordiales de la producción y como ser humano, ejemplo claro de lo cual son, tanto las normas relativas a las condiciones que deben imperar en los centros de trabajo para la prestación de su trabajo, como los derechos que se le otorgan sobre educación básica, descanso o esparcimiento.

b) Las características del derecho de huelga, que no encuentran equivalente en el lado de los patrones, entre las cuales destaca que el Estado no sólo carece de facultades para interferir en el ejercicio de ese derecho, sino que dado el caso, se ve obligado a prestar el auxilio necesario a los trabajadores para que puedan ejercerlo libremente²⁰.

c) La nulidad absoluta de la renuncia de derechos por parte de los trabajadores²¹.

d) El principio de que en caso de duda en la interpretación de la ley, se aplique la más favorable al trabajador²², sobre el cual abundaremos en párrafos posteriores.

Los anteriores ejemplos, junto con otras disposiciones más conocidas, como las que fijan un salario mínimo y descanso obligatorio para los trabajadores, así como una jornada máxima de trabajo, entre las más destacadas y sin equivalente para los patrones, confirman que el derecho del trabajo es efectivamente un derecho de clase, de la clase trabajadora

2. El derecho del trabajo como derecho tutelador.- Este carácter es llamado por muchos autores como el principal del derecho del trabajo y se deriva de las disposiciones citadas en el numeral anterior como argumentos del carácter clasista de esta disciplina

Al respecto, la doctrina ha manifestado que el fin primordial de las normas del derecho del trabajo, consiste en proteger o tutelar a quien dentro de la relación de trabajo es inferior, esto es, al trabajador frente al patrón, para evitar que por su necesidad y

¹⁹ Mano de la Cueva, Ob. Cit , pp. 85 y 86

²⁰ Ley Federal del Trabajo, art 449

²¹ Idem, art 5 fracc XIII

²² Idem, art 16

desventaja económica se vea obligado a aceptar condiciones indignas en y a cambio de fuerza de trabajo.

Sobre el particular, Mario de la Cueva nos dice que la asignación de tal característica se debe al proceso histórico por el que ha atravesado el desarrollo del derecho del trabajo, pues si bien en sus orígenes no podía ser considerado sino de esa manera, a partir de la institucionalización del derecho colectivo del trabajo, esa consideración dejó de tener un sustento claro e incluso podría contradecir la esencia de la materia, pues la fuerza de las normas otorgó formal y materialmente igualdad a ambos actores para crear derecho a través de los contratos colectivos²³

Para enfatizar su conclusión, el maestro de la Cueva sostiene que de hecho se puede hablar de una supremacía del trabajo por sobre el capital, pues a través de los sindicatos dispone del derecho de huelga, contra el que nada puede intervenir el estado a favor de los patrones ni tiene un derecho correlativo a favor de estos últimos, lo que a su vez ocasiona que el trabajador no requiera ser tutelado, pues cuenta con fuerza suficiente para enfrentar al patrón²⁴.

El gran doctrinario del derecho del trabajo concluye el tema con la interesante y acertada tesis de que el objeto de las normas laborales no radica en tutelar al trabajador, sino a los valores humanos inherentes al trabajo, por sobre los intereses del capital, y que "la idea de protección a la clase trabajadora por el estado de la burguesía lesiona la dignidad del trabajo"²⁵.

Aun cuando se coincide con el fondo de las ideas expuestas por el maestro de la Cueva, no se puede ignorar que la igualdad de condiciones a que se refiere entre el trabajador y el patrón merced a la fuerza aportada a aquellos por el derecho colectivo del trabajo, se debe precisamente a la consideración que éste tiene de la clase trabajadora, pues con independencia del motivo que lo origine, se considera que resulta indudable el apoyo e impulso que otorga el estatuto laboral a los trabajadores mediante sus disposiciones.

3. El derecho del trabajo como un derecho imperativo e irrenunciable - Una explicación simplista de esta característica es la imperatividad presente en todo orden jurídico; sin embargo, en el derecho del trabajo existen circunstancias que sin apartarla de la concepción general del término, le otorgan rasgos especiales.

Efectivamente, en el caso del derecho del trabajo la imperatividad va más allá, por el carácter que ya se menciona desde el encabezado, la irrenunciabilidad; esto es, que con las demás ramas del derecho comparte la imperatividad desde el punto de vista del poder coactivo del derecho para imponer el contenido de la norma, aun incluso en contra de la voluntad de las partes.

Mario de la Cueva, Ob. Cit., pp 105 y 106

Ibidem

Ibidem

Lo anterior se refiere a que mediante la coacción, se obliga al cumplimiento de las prestaciones debidas conforme a los dictados de la norma, y he aquí la diferencia, en lo general, la imperatividad del derecho se aplica contra el deudor de una conducta establecida por la norma jurídica como su obligación, mientras que en el derecho del trabajo, el cumplimiento de éste se impone y hace coactivo incluso al beneficiario de la prerrogativa, cuando se trata del trabajador, es decir, aún cuando un empleado pactara su renuncia al aguinaldo, el descanso semanal pagado o cualquier otro derecho, el patrón estaría obligado a pagarle ambas prestaciones, pues de lo contrario podría ser sancionado.

Este carácter se establece en la Constitución y ratifica en la Ley Federal del Trabajo, ordenamientos en los que se decreta la nulidad absoluta de las disposiciones de cualquier tipo que impliquen renuncia o menoscabo de algún derecho o prerrogativa otorgada a los trabajadores por las normas²⁶.

Tal característica tiene, como explica el maestro de la Cueva, tres implicaciones: la primera, que la imperatividad del derecho del trabajo se dirige (se imponga) a los empleados como parte de la clase trabajadora, a efecto de cuidar esa prerrogativa pero a favor de toda la clase trabajadora y no sólo del empleado en concreto, pues la renuncia de este puede afectar el derecho en perjuicio de toda la clase a la que pertenece; en segundo lugar, la imperatividad del derecho se dirige, por supuesto y principalmente, a los patrones, quienes no pueden dejar de cumplir con las bases mínimas que establecen tanto la Constitución como la Ley Federal del Trabajo y, en tercer lugar al Estado, haciéndolo abandonar la actitud liberalista de dejar hacer y dejar pasar cuando se trata de relaciones entre particulares, pues en esta disciplina se le impone la obligación de supervisar mediante la inspección del trabajo que se cumpla con las normas laborales y, en el supuesto de que se detecte alguna violación a las mismas, proceder en consecuencia²⁷

4 El carácter expansivo del derecho del trabajo.- Esta característica tiene su fundamento en el párrafo introductorio del apartado a del artículo 123 Constitucional y su origen en la añeja disputa que ha sostenido el derecho del trabajo como derecho social, con el derecho privado, principalmente el civil.

En los albores del derecho del trabajo, éste se aplicaba por excepción, sólo al trabajo industrial, mientras que las demás formas de trabajo eran regidas por el derecho civil o el mercantil, asimilando el trabajo bien a una mercancía que el trabajador vendía, o a un esfuerzo o tiempo que rentaba al patrón a cambio de una contraprestación, el salario.

Conforme la doctrina del derecho del trabajo avanzó se fue revirtiendo esa tendencia, en primer instancia, sujetando todo trabajo físico al imperio del estatuto laboral y dejando al derecho privado la regulación del trabajo intelectual, y después, mediante el gran salto que provocó la promulgación del artículo 123 Constitucional, se concluyó por invertir el papel de ambos órdenes jurídicos, haciendo al derecho del trabajo la regla y

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 123, fracción XXVII, inciso h y Ley Federal del Trabajo, art 5, fracción XIII

²⁷ Mario de la Cueva, Ob Cit , p 101

permitiendo sólo la aplicación excepcional del derecho privado cuando se trata de regular prestaciones en las que se presta algún trabajo

Como se mencionó, el fundamento esta característica se encuentra en la propia Constitución, al establecer que las leyes del trabajo que expida el Congreso de la Nación "regirán A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de la manera general, todo contrato de trabajo"²⁸

Tal disposición, apoyada por el desarrollo permanente de la doctrina, fue la que sin duda detonó la fuerza expansiva del derecho del trabajo, pues con tal pronunciamiento además de dar soporte a la idea de que no sólo el trabajo físico era regido por el estatuto laboral sino también el intelectual, se sustentó su aplicación a todo tipo de trabajo, empleando para ello como argumento, la última frase de la disposición citada, "y de una manera general, a todo contrato de trabajo".

Tal precepto fue fortalecido por el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo expedida en 1931, el cual establecía que "se presume la existencia del contrato de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe"²⁹, con lo cual se limitó la aplicación del derecho privado a los casos en que se lograra demostrar en forma indubitable que no se actualizaba el supuesto de un contrato de trabajo.

La lucha del derecho del trabajo no terminó ahí, pues abierta la posibilidad de evitar su imperio demostrando la inexistencia de un contrato de trabajo, mediante la inclusión de cláusulas destinadas a tal efecto, los patrones lograban acreditar que el vínculo con el empleado era de naturaleza distinta a la del trabajo, como en el caso de los agentes de ventas, a cuyo contrato se daba forma de mandato.

A ese reto, el derecho del trabajo y el legislador respondieron con la Ley Federal del Trabajo de 1970, en la que se cambia el objeto generador de la aplicación del derecho del trabajo. Así, frente a la astucia y simulación de los patrones para evadir el imperio del estatuto laboral, el legislador responde haciendo de la relación laboral el hecho detonador para la aplicación del derecho del trabajo, con lo cual este termina por imponerse definitivamente al derecho privado.

El cambio de la condición para la vigencia del imperio del estatuto laboral se establece desde el artículo 1º de la Ley Federal del Trabajo, que dispone su aplicación a las relaciones de trabajo comprendidas en el Artículo 123 Apartado "A", de la Constitución³⁰, pero no sólo eso, sino que incluso va más allá, al desvincular el imperio del estatuto laboral de la existencia de contrato alguno y asimilando la relación de trabajo al contrato, al otorgarle los mismos efectos que a éste³¹.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 123

²⁹ Citado por Mario de la Cueva en el Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, p. 91

³⁰ Ley Federal del Trabajo, art. 1º

³¹ Idem, art. 20.

5. El derecho del trabajo es derecho inacabado.- El carácter de inacabado del derecho del trabajo gira en torno al hecho de que las disposiciones de la Constitución y de su Ley Reglamentaria sean consideradas sólo como las bases mínimas para la prestación de servicios, vista desde el ángulo de los derechos de los trabajadores; o bien, en palabras vertidas por el Lic. Manuel Gomezperalta refiriéndose a la que llama "La Revolución Laboral", "inconclusa, es hoy punto de partida hacia lo que quiera hacerse en el reordenamiento de las demandas de los nuevos tiempos y límite, frontera, del espacio en donde puedan jugar las fuerzas creadoras del progreso material"³².

Tal circunstancia implica que, ya mediante la contratación individual, o a través de la colectiva, se puedan pactar condiciones superiores a las establecidas en la ley, circunstancia que implica que las disposiciones del estatuto laboral se encuentren abiertas a modificaciones de ese tipo, y no tasadas en forma definitiva.

Visto de esa forma, se puede concluir fácilmente que, en lo relativo a las prerrogativas de los empleados, el derecho del trabajo estará siempre inconcluso, pendiente de cualquier innovación que pueda mejorar las condiciones para la prestación de los servicios

Al mismo tiempo que le da el carácter de inconcluso, la posibilidad de modificar las condiciones para la prestación de los servicios en beneficio de los trabajadores mediante la suscripción de contratos colectivos o individuales, hace del derecho del trabajo una disciplina dinámica, pues en comparación con otros campos de derecho, cuya modificación requiere del complejo proceso legislativo, el derecho del trabajo, visto como el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones de trabajo, es fácilmente modificable mediante el simple acuerdo de la voluntad expresada en los contratos.

Las características especiales del derecho del trabajo que acabamos de revisar, están dadas por una serie de instituciones jurídicas, éticas y filosóficas que conforman los principios en que se inspira todo el derecho del trabajo, pues nuevamente citando al Lic. Manuel Gomezperalta Damirón, "como consecuencia de la revolución laboral, la integración del derecho del trabajo no sólo consistió en recolectar normas dispersas, sino también en crear otras nuevas y darles a todas otro sentido, a fin de instaurar un régimen de vida para los trabajadores que asegurara la tutela de los más amplios valores humanos"³³. Entre los principios más destacados del derecho laboral se encuentran los siguientes.

1. El carácter del trabajo.- La lucha del derecho del trabajo ha sido a lo largo de su historia una confrontación por evitar la explotación del trabajador por el patrón, de tal suerte que entre los primeros grandes avances que se hubieron de lograr, fue que se abandonara la idea del trabajo como un objeto que se encontraba dentro del comercio, lo cual sirvió de base para alcanzar la independencia y separación de nuestra materia del derecho privado, y a partir de lo cual se sucedieron las innovaciones sin igual que presenta nuestra disciplina

³² Manuel Gomezperalta Damirón, Ob Cit , p 10

³³ Idem, p 28

Los avances en este aspecto fueron sin duda relevantes, pues más allá de lograr que el derecho se dejara de considerar como un objeto o mercancía de comercio, la delegación diplomática mexicana comisionada para representar a nuestro País durante los trabajos para la elaboración de la Carta (constitutiva) de la Organización de los Estados Americanos, en la que destacó la participación del maestro Mario de la Cueva, logró que la percepción del trabajo se incorporara como un capítulo de normas sociales, las cuales fueron recogidas por nuestra Ley Federal del Trabajo vigente³⁴.

Continuando con la cita del maestro de la cueva³⁵, en una posterior reforma a la Carta de la Organización de Estados Americanos, se incorporaron tres importantes principios, entre ellos el que ahora nos ocupa, en los siguientes términos: "el trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar".

De esta manera fue como no sólo se apartó el trabajo de la idea de bien o mercancía objeto de comercio, sino que se fue mucho más adelante, otorgándole un papel de trascendencia sin igual, como "un derecho y un deber sociales". Y en efecto, de ahí se partió para la modernización de nuestro estatuto laboral, el cual inicia la que puede considerarse como una de las disposiciones más importantes del derecho mexicano del trabajo, repitiendo la fórmula de que "el trabajo es un derecho y un deber sociales"³⁶.

Sobre tal consideración, el maestro de la Cueva aporta una explicación que nos parece inmejorable, "la sociedad tiene el derecho de exigir de sus miembros el ejercicio de una actividad útil y honesta, y el hombre, a su vez, tiene el derecho a reclamar de la sociedad la seguridad de una existencia compatible con la dignidad de la persona humana", y más adelante precisa la idea diciendo que "la sociedad tiene derecho a esperar de sus miembros un trabajo útil y honesto, y por esto el trabajo es un deber, pero el reverso de este deber del hombre, es la obligación que tiene la sociedad de crear condiciones sociales de vida que permitan a los hombres el desarrollo de sus actividades"³⁷.

Fue tal el impacto que causó tal adición conceptual a la vida del derecho del trabajo, que el legislador consideró que resultaba útil no sólo para nuestra disciplina, sino para todo el orden social en general, por lo que ocho años después de haberse adoptado por la legislación laboral (con motivo de la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1970), su contenido se elevó a rango constitucional, mediante una reforma al artículo 123, por la que se le adicionó un primer párrafo³⁸, para quedar como sigue: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley"³⁹.

³⁴ Mario de la Cueva, Ob. Cit., p. 33

³⁵ Ibidem

³⁶ Ley Federal del Trabajo, art. 3

³⁷ Mario de la Cueva, Ob. Cit., pp. 108 y 109.

³⁸ Juan B. Climent Beltrán, Ley Federal del Trabajo, Comentarios y Jurisprudencia, p. 34

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 123

Y es que en efecto, cualquiera puede percatarse sin mayor problema, de que sobre tal principio descansa gran parte del contenido del derecho del trabajo, pues como trataremos de comprobar en las páginas subsecuentes, la calidad de "derecho y deber sociales" otorgada al trabajo legítima no sólo la intervención del Estado, sino el sentido de ésta, es decir, todo el conjunto de disposiciones que arrojan y protegen al trabajo en el carácter de valor humano, tal como lo explicamos párrafos atrás, al desarrollar la idea del derecho del trabajo como una disciplina caracterizada por su protección a la clase trabajadora

2 La libertad en el derecho del trabajo.- Reconocida como condición de la humanidad en todas las teorías que han explicado el desarrollo del hombre en sociedad y, elevada al rango de lo que en nuestro sistema jurídico conocemos como garantías individuales, resulta fácil de entender que la noción y alcances de la libertad humana se haya repetido de garantía individual, a principio del derecho del trabajo, máxime si consideramos que, como se desprende de lo expuesto hasta ahora, "la revolución laboral" no ha sido sino una lucha por sentar las bases para alcanzar cada vez mejores condiciones de vida a través del trabajo.

Es bajo ese concepto que entre los derechos del hombre se ha reconocido y protegido siempre la libertad en materia de trabajo, pero no como una libertad simple y llana, sino desde dos ángulos, a saber:

a) Uno interno, que podemos reconocer como libertad de autodeterminación del ser humano, reconocido por el artículo 5º Constitucional, al establecer que "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos ..."⁴⁰, y

b) Un segundo ángulo, vinculado a la restricción física de la libertad, establecido en párrafos subsecuentes del precepto citado, cuyas disposiciones establecen; que nadie pueda ser obligado a prestar un trabajo sin su consentimiento y a cambio de la justa retribución; la obligación del Estado de vigilar e impedir que se celebren pactos que impliquen afectación alguna la libertad de las personas; la duración máxima de un año para los contratos del trabajo, cuando así convenga o prefiera el trabajador y, que en todo caso, el incumplimiento de éste por parte del trabajo, sólo dará lugar al nacimiento de responsabilidad civil, sin que se le pueda exigir el cumplimiento ejerciendo coacción

El vasto contenido de ese precepto ha valido para que Nestor de Buen y Santiago Barajas Montes de Oca⁴¹, consideren que "el artículo 5º constitucional ha sido, sin el menor género de duda, el punto de partida de nuestro sistema social", pues partiendo de la garantía de libertad de trabajo alcanza niveles insospechados.

Por otra parte, no se pueden dejar de lado las disposiciones complementarias que mediante su inclusión en la Ley Federal del Trabajo, vinieron a perfeccionar este principio; tal es el caso del artículo 3 que, como iremos descubriendo, encierra un gran contenido y los rasgos fundamentales que elevan al derecho del trabajo

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 5º

⁴¹ Nestor de Buen y Santiago Barajas Montes de Oca, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo I, pp 57 y 58

El lugar que hoy se le reconoce, y establece que el trabajo "exige respeto para la libertad y dignidad de quien lo presta", y más adelante, en lo que constituye al mismo tiempo una garantía de igualdad y libertad, que "no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo edad, *credo religioso, doctrina política* o condición social".

Si quedara alguna duda sobre la complementariedad aportada por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, difícilmente podría subsistir después de comprobar que a la libertad de elegir el trabajo que acomode, de prestarlo sólo cuando esa sea la voluntad del trabajador y de hacerlo únicamente contra el pago de una retribución justa, se adiciona una limitación a la autoridad del patrón sobre el trabajador, consistente en que sólo puede ejercerla cuando se trata de instrucciones directamente relacionadas con el desempeño de los trabajos encomendados⁴², y siempre dentro de los términos y condiciones convenidas, que como ha quedado claro, nunca podrán implicar afectación alguna a la libertad del trabajador.

Lo relativo a este principio ha sido maravillosamente resumido por el maestro Mario de la Cueva, para quien la esencia del principio de libertad inserto en el derecho del trabajo es que "la libertad del hombre no sufre ni puede sufrir restricción alguna por y durante la prestación de su trabajo"⁴³.

3. La igualdad en el derecho del trabajo.- Párrafos atrás manifestamos que el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo se constituye como valuarte de los principios y fines más valiosos que han impulsado al derecho del trabajo al lugar que ocupa; asimismo, citamos la prohibición de distinguir entre los trabajadores por su raza, sexo edad, religión, filiación política o clase social, pero no se queda ahí, como tampoco permite que la igualdad en el derecho del trabajo se limite a lo dispuesto por nuestra Carta fundamental, en el sentido de que "para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad"⁴⁴.

Efectivamente, la ley reglamentaria del artículo 123 va más allá, señalando que todas las condiciones de trabajo, y no sólo el salario, deberán ser iguales para trabajos iguales, salvo las modalidades que el propio ordenamiento establezca⁴⁵, con lo que se dio nacimiento a la acción procesal llamada de nivelación de condiciones de trabajo.

Sobre este principio, el maestro de la Cueva manifiesta que no debe pasarse por alto que si bien la lucha de los trabajadores se dirigió en principio a la conquista de las libertades de coalición, del derecho de huelga y de la negociación y contratación colectiva, ello fue porque, a través de dichas instituciones, era como se pretendía alcanzar la igualdad del trabajo frente al capital.

Independientemente de lo anterior, tras lo expuesto nace una reflexión derivada de las características y fines del derecho del trabajo; el principio de igualdad que lleva inmerso en sus disposiciones se encuentra íntimamente relacionado con su objetivo

⁴² Ley Federal del Trabajo, art 134, fracción III.

⁴³ Mario de la Cueva, Ob Cit, p 110

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 123, fracción VII

⁴⁵ Ley Federal del Trabajo, art 56.

primordial, consistente en procurar a los trabajadores un mínimo de beneficios, que a la vez que limiten la explotación de que son víctimas, les ofrezcan un vivir que se eleve sobre la vida meramente animal y les permita realizar los valores humanos.

Esto es, un análisis entre líneas al universo de disposiciones que componen al derecho del trabajo, nos puede llevar a la conclusión de que la igualdad que busca procurar no se limita a garantizar condiciones semejantes para el desarrollo del trabajo por dos personas cuando éste es el mismo, sino que va más allá, su ambición última deberá radicar en que, mediante su trabajo, quienes carecen de riquezas suficientes para subsistir con el mínimo decoro que impone la dignidad humana, puedan disfrutar de una calidad de vida mínima y similar, en ese rango básico, a la que llevan los propietarios de los medios de producción, es decir, garantizar que el trabajador produzca, y efectivamente reciba, la riqueza necesaria para acceder a los satisfactores indispensables que impone la vida moderna para disfrutarla dentro de un estándar básico de bienestar.

4. El principio de la dignidad humana y la existencia decorosa en el derecho del trabajo.- En el párrafo inmediato anterior se expuso una idea de la sinergia que se establece entre características, principios y fines del derecho del trabajo, para garantizar al trabajador una vida decorosa y acorde a su calidad de ser humano, con la que perfectamente se puede entender la presencia dentro del estatuto laboral, de los principios señalados al rubro de este apartado, no obstante lo cual aún es posible hacer algunas precisiones sobre los detalles comprendidos en tan nobles principios.

Así, si la dignidad humana no se explica sin la posibilidad de acceso a satisfactores mínimos que permitan alcanzar una calidad de vida básica, tampoco se entiende sin que se garantice el respeto de los demás a la condición de persona, es decir, sin que el orden jurídico establezca la obligación de guardar a las personas la debida consideración, en este caso, a los trabajadores.

Por lo que hace a la existencia decorosa, queda también claro que requiere de ese mínimo de satisfactores que la vida moderna impone, pero éstos, además de necesidades materiales, comprenden otras cuestiones, como la educación, el esparcimiento, los servicios de salud y, en general, las condiciones esenciales para el completo desarrollo del trabajador y de sus dependientes económicos.

5. El principio de la responsabilidad en el derecho del trabajo.- Como se ha venido repitiendo, en sus orígenes, todo lo concerniente al trabajo se regía por las normas del derecho privado, cuando aquel era considerado como un bien patrimonial y objeto de comercio, circunstancia que implicaba también la vigencia en la materia, de la teoría civilista de la responsabilidad, que se reduce a la obligación de reparar un daño cuando éste es causado por una conducta culposa de otro hombre.

Como la teoría civilista no servía para garantizar que, en el presente y en el futuro, el trabajador tenga acceso al mínimo necesario de satisfactores para llevar una vida decorosa; aun cuando se vea obligado a dejar de prestar sus servicios, nuestra disciplina se tuvo que dar a la tarea de conformar su propia teoría de la responsabilidad.

El primer paso se presentó en Alemania, donde se dio forma a la institución con el concurso del Estado, de los trabajadores y de los propietarios de los medios de producción, sería responsable de hacer frente a los riesgos que pudieran impedirle a los trabajadores desarrollar su capacidad de trabajo y obtener los bienes necesarios para asistir, la cual ha permanecido vigente hasta nuestros días.

A tal institución se le encargó responder no sólo a las contingencias meradas por causas relacionadas con el trabajo, es decir, los accidentes y enfermedades profesionales, sino también a las ocasionadas por causas naturales, como pesantía por edad avanzada o la muerte de los trabajadores, con lo cual, en nuestra nación, se sentaron dos grandes precedentes acerca de la protección que merece la asistencia de los trabajadores:

a) La intervención tripartita de estado, capital y trabajo, en las instituciones vinculadas con la materia laboral pues a todos concierne la protección y asistencia de los trabajadores, vista como un factor esencial en la cadena productiva, y que es responsabilidad de todos garantizar que el nivel de vida alcanzado por cada trabajador mediante su esfuerzo, no se vea suspendido por causas que le son ajenas e voluntarias, como puede ser la vejez o las enfermedades.

b) El reconocimiento de que la teoría civil, consistente en la simple reparación del daño por el patrón sólo cuando éste fue culpable de su causa, era suficiente para el derecho del trabajo, por lo que había que dar paso a una teoría de la responsabilidad que no partiera del sentido de culpa o participación del patrón, y acorde a trascendencia de los fines de la materia.

Para 1896, al resolver el caso de un trabajador afectado por la explosión de la máquina, la justicia francesa generó un nuevo avance al resolver que si bien el patrón no podía ser considerado culpable por la falla del aparato, no se podía negar que el trabajador se había expuesto y sufrido el daño al operarla en beneficio del aquel, por lo que siendo el beneficiario del esfuerzo del empleado y del uso de la máquina, debía ser también el responsable de indemnizar al trabajador, pues así lo justificaba la utilidad que el trabajo de su empleado y el uso de la máquina le reportaban, lo que representó el nacimiento del riesgo profesional, el cual sin embargo, permanecía aún en del ámbito del derecho civil, al considerar como causa de la responsabilidad del patrón, que pone a los trabajadores en riesgo al hacerlos trabajar para él.

La Ley Federal del Trabajo anterior a la vigente se basaba aún en la teoría utilista de la responsabilidad, pues consideraba que el patrón debía pagar el salario de los trabajadores que no pudieran trabajar por su culpa, pero durante el proceso para la elaboración de la Ley Federal del Trabajo vigente.

Fue así como la comisión encargada de elaborar la nueva Ley, envuelta por la dinámica del gran cambio que venía dando a todo el estatuto laboral, orientándolo hacia la justicia social que busca garantizar, apoyada por los grandes maestros que en ella participaban, llegó a la conclusión de que la obligación de correr los riesgos que genera la producción corresponde a los patrones, por ser estos quienes lo provocan mediante el impulso de la producción y quienes reciben los principales beneficios de la riqueza

generada, pero no sólo refiriéndose a los riesgos nacidos con motivo de la actividad industrial, sino al riesgo general de que ésta se vea suspendida⁴⁶.

De esta manera fue como nació lo que la doctrina ha llamado la teoría del riesgo de la empresa, conforme a la cual, "la empresa debe cubrir a los trabajadores sus salarios, salvo los casos expresamente previstos en las leyes, y además, está obligada a reparar los daños que el trabajo, cualesquiera que sean su naturaleza y las circunstancias en que se realiza, produzca en el trabajador"⁴⁷.

Con base en ese principio se fundó toda la teoría de la responsabilidad en materia laboral, la cual mediante el impulso y constante actualización que implica el binomio aplicación – interpretación de la norma, llevado a cabo por nuestro máximo Órgano Jurisdiccional, ha alcanzado extremos que en otros tiempos aparecerían como insospechados, claro ejemplo de lo cual podría ser la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Accidentes de trabajo determinados por actos delictuosos. Cuando un hecho delictuoso, que se realiza en las mismas condiciones que si proviniera de cualquier fuerza física, produce lesiones y aun la muerte del trabajador, tal hecho debe estimarse como accidente de trabajo, si se reúnen los requisitos para su existencia, independientemente de que tenga, a la vez, el carácter de delito, siendo procedente establecer, en consecuencia, la obligación para el patrono de indemnizar a la víctima o a sus deudos"⁴⁸

No explicaremos en este momento los supuestos necesarios para considerar que un hecho de esa naturaleza constituye un accidente de trabajo pues implicaría abundar en un tema que no corresponde a la investigación; sin embargo, cabe destacar el grado de avance que alcanza aquella noción de riesgo de la empresa que apuntamos, pues en el caso resuelto por la corte, se condena al patrón a responder por una acción que no sólo está completamente de su responsabilidad como persona física, sino también de los riesgos que se podrían considerar como puramente generados por el desarrollo de cualquier trabajo.

La explicación radica en que si el trabajador se encontraba en trayecto de su domicilio al centro de trabajo o viceversa cuando se cometió el delito, lo hacía merced a la obligación de prestar su energía de trabajo a favor del patrón, razón por la que, a pesar de tratarse de un hecho ajeno a su voluntad, independiente al desarrollo estricto del trabajo para el cual contrató a su empleado y, por si fuera poco, constitutivo de un delito e independientemente punible por si mismo, se le estima responsable frente al trabajador o sus deudos y la ley no considera que ello lo exima de cumplir con sus obligaciones como patrón

Podrían citarse muchos otros ejemplos; sin embargo, para entender hasta donde ha avanzado la teoría de la responsabilidad en nuestra disciplina, basta con mencionar los siguientes tres supuestos que, sin tratarse en forma alguna de hipótesis en

⁴⁶ Como una simple reflexión aparece la pregunta ¿Será acaso que en analogía con el derecho civil, se pensó que el dueño de la cosa es quien corre con el riesgo de su pérdida?

⁴⁷ Mario de la Cueva, Ob Cit, p 120

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema IUS 2000, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1997 – 2000

as que pudiera intervenir la culpa o voluntad del patrón, tampoco se consideran como imputables de su responsabilidad:

- a) Que el trabajador explícita o implícitamente hubiese asumido los riesgos de trabajo;
- b) Que el accidente sea causado por torpeza o negligencia del trabajador, y
- c) Que el accidente sea causado por imprudencia o negligencia de algún compañero de trabajo o de una tercera persona.⁴⁹

Como puede apreciarse, el derecho del trabajo ha ido mucho más allá de la teoría subjetivista de la responsabilidad del derecho civil, basada en la culpa del patrón, para pasar a una teoría de riesgo objetivo, es decir, responsabilidad sin culpa del patrón.

6. El principio de estabilidad en el trabajo.- Una de los recursos a los que la doctrina ha acudido para facilitar la explicación de este principio, es vincularlo con la duración del contrato de trabajo, y de esa manera decir que "la estabilidad se traduce en el deseo de hacer permanente la ejecución de éste (del contrato), como fuente de subsistencia de los trabajadores y de sus familias"⁵⁰

Una concepción que sin duda resulta más clara y completa es la del maestro Mario de la Cueva, para quien "la estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación"⁵¹.

Como se ha mencionado, uno de los fines del derecho del trabajo, quizá el principal, consiste en garantizar al trabajador que a través de su actividad logrará tener, en el presente y en el futuro (aun cuando por circunstancias ajenas a su voluntad deba dejar de trabajar), una vida digna con las comodidades y bienes que implican la modernidad

Para lograr que el principio de la estabilidad en el trabajo sea una realidad y no se quede en una buena intención, la Ley Federal del Trabajo establece una serie de disposiciones mediante las cuales; en primer lugar, regula la duración de las relaciones de trabajo y en segundo, como una especie de refuerzo a las primeras, define las hipótesis bajo las cuales se permite la conclusión de las relaciones de trabajo.

Esto es, que mediante tales disposiciones se logra hacer que, por virtud del principio de estabilidad en el empleo, el trabajador cuente con la certeza jurídica de que su permanencia en la ocupación para la que fue contratado, y de la que obtiene los satisfactores necesarios para llevar una vida digna junto con su familia y quienes de él dependen, se encuentra garantizada por el derecho del trabajo, es decir, que la

⁴⁹ Ley Federal del Trabajo, art 489

⁵⁰ Carlos Reynoso Castillo, El Despido Individual en América Latina, p 91

⁵¹ Mario de la Cueva, Ob Cit , p 219

continuidad en su empleo será permanente y que sólo depende de su voluntad y de que se abstenga de incurrir en las conductas que la propia ley establece como justificación para que el patrón se niegue a mantenerlo como su trabajador.

De lo expuesto hasta ahora, se puede desprender que del principio de la estabilidad en el trabajo se desprende el derecho del trabajador a permanecer en su trabajo mientras así lo quiera, cumpla sus obligaciones y no de causa para su separación, sin embargo, conforme a la brillante doctrina de Mario de la Cueva, éste constituye además y por sí mismo, "la fuente y la garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho de antigüedad en el trabajo"⁵², del cual se desprenden importantes beneficios relacionados con el futuro del trabajador, fundamentalmente los de cesantía por edad avanzada, a lo cual llama la doble naturaleza del principio.

Para los efectos de esta investigación, nos enfocaremos sólo al primer aspecto, es decir, al relativo a la garantía de que el trabajador tiene derecho a permanecer en su empleo mientras no exista una causa legal que justifique su separación, según la cual, dice el maestro de la Cueva, la estabilidad en el empleo es una institución peculiar del derecho laboral, a la que puede caracterizarse diciendo que es el derecho a permanecer en el trabajo, en tanto subsista su materia y a percibir los beneficios consecuentes, un derecho que se impone a todo adquirente de la empresa y a toda persona que le sustituya en el desempeño del mismo⁵³.

Es por todo lo expuesto, que para el derecho del trabajo éste es uno de los principios más importantes, lo cual queda demostrado con el conjunto de normas dispuestas para garantizar su vigencia, es decir, las disposiciones incluidas en la Ley Federal del Trabajo para asegurar que efectivamente se den los efectos buscados por este principio de nuestra disciplina.

2.2 Las partes en la relación de trabajo.

"Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario"⁵⁴.

"En esta definición no se determina el acto jurídico concreto en virtud del cual se pueda originar una relación laboral; sin embargo, sí se establece, como hipótesis o supuesto normativo, un hecho objetivo consistente en que alguno preste a otro un trabajo de manera personal, subordinada y mediante el pago de una retribución, al producirse en la realidad tal hipótesis, se genera una relación laboral"⁵⁵.

⁵² Idem, p 220

⁵³ Ibidem

⁵⁴ Ley Federal del Trabajo, art. 20

⁵⁵ Ana María Alvarado Larios, Ob. Cit., p. 105

Se puede asegurar sin duda, y encontrar para ello un amplio respaldo en la doctrina, que la noción de la relación de trabajo no sólo es el supuesto y sustento material para el imperio del derecho del trabajo, sino a la vez, la piedra que permitió la liberación e independencia definitiva de nuestra disciplina del derecho privado, pues viendo de su contenido se llega a la premisa de que el acuerdo de voluntades es sólo la fuente de donde nace la obligación de prestar el trabajo convenido, pero lo que determina la aplicación imperativa del derecho laboral es la prestación efectiva del trabajo, cuando se reúne las características que la propia norma le señala.

Con lo anterior se quiere decir que, mediante la teoría de la relación de trabajo, se afirma que el objeto de la tutela del derecho laboral sea el trabajo mismo, sin importar la forma que haya dado lugar a su prestación, lo cual elimina como supuesto detonante a las teorías contractualistas que veían al acuerdo de voluntades expresado en un contrato de trabajo o de prestación de servicios como la hipótesis normativa del derecho del trabajo, conclusión que se confirma cuando a partir de la acreditación de la existencia de una relación de trabajo, la ley desprende la presunción de que entre las partes de esa relación existe un contrato de trabajo⁵⁶, en lugar de presumir la relación de trabajo a partir de un contrato.

El concepto, que por ello es trascendental y complejo, ha sido descrito por el maestro de la Cueva, como la "situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo regido por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y de los contratos-ley y de sus normas supletorias"⁵⁷.

La anterior descripción, llamada así por su autor⁵⁸, muestra la complejidad de la relación a la que nos hemos venido refiriendo, dada la cantidad e importancia de los elementos que la componen, mismos que serán motivo de análisis posterior en este trabajo, por lo que, para iniciar el desarrollo de este apartado, relativo al que se ha llamado momento personal o subjetivo de las relaciones de trabajo, nos quedaremos sólo con el antecedente de su descripción.

2.1 El trabajador.

Como punto de partida para el desarrollo de este subapartado y el siguiente, citaremos citando definiciones gramaticales del término trabajador. Así, para el Diccionario Anaya de la Lengua Española⁵⁹, las voces con las que coloquialmente se hace referencia a los trabajadores son las siguientes:

Ley Federal del Trabajo, art 21.

Maestro de la Cueva, Ob Cit, p 187

idem

<http://www.anaya.es/diccionario/diccionar.htm>

Trabajador, -ra

1. adj. Que trabaja.
2. Muy aplicado al trabajo.
3. m., f. Jornalero, obrero.

Empleado, -da

1. adj. Utilizado. -
2. m., f. Persona que desempeña un destino o empleo, especialmente de oficina.
3. Empleada de hogar, persona que por un salario o sueldo desempeña los trabajos domésticos o ayuda en ellos.
4. Empleado público, funcionario estatal.

Por otra parte, en un sentido ya jurídico, se ha dicho que trabajador es "todo el que cumple un esfuerzo físico o intelectual, con objeto de satisfacer una necesidad económicamente útil, aun cuando no logre el resultado; quien presta un servicio o realiza una labor por cuenta de otro, subordinado a él, bajo su dirección y con cierta continuidad"⁶⁰.

De las definiciones citadas se puede destacar la referencia que se hace respecto de los principales elementos que dan forma al concepto de trabajador para el derecho del trabajo, los cuales son:

1. Que se refiere a las personas que trabajan o desempeñan "un destino o empleo",
2. Que la labor se desempeña a cambio de un salario o sueldo;
3. Hace referencia a algunas de las especies de trabajadores, a saber, obreros, jornaleros, trabajadores domésticos y trabajadores al servicio del estado, y
4. La subordinación del trabajador en cuanto al desarrollo de sus labores, elemento esencial para la teoría del derecho del trabajo.

Como veremos más adelante, la definición que nos aporta el derecho del trabajo sobre el término "trabajador", a pesar de ser más breve, responde con precisión a las necesidades de la técnica jurídica, especialmente en la rama laboral donde por sobre otras materias, se requiere de la hermenéutica jurídica de todas sus disposiciones para que el estatuto laboral pueda alcanzar el objetivo primordial de la disciplina.

Por otra parte, si hemos dicho que el objetivo primordial del derecho laboral es garantizar al hombre (trabajador) un mínimo de calidad de vida a cambio del esfuerzo aportado al aparato productivo, que su objeto de regulación es el trabajo visto como derecho social del hombre, y que el imperio de la Ley Federal del Trabajo surte sobre relaciones de trabajo que se establecen entre personas, aparece en forma manifiesta la

⁶⁰ Guillermo Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual, Tomo III, p. 727.

importancia del término trabajador, pues no sólo es uno de los elementos personales de las relaciones de trabajo, sino de hecho es la figura en la que se inspiran todas las disposiciones de nuestra disciplina

Así, para el derecho laboral, "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado"⁶ definición de la que se pueden desprender los siguientes elementos:

1. En primer lugar, cabe destacar un aspecto que si bien ha perdido importancia en el lenguaje coloquial, en la técnica jurídica del derecho del trabajo mantiene una razón. Esto es en atención al principio de igualdad que priva en la materia, el término trabajador está designado para quienes prestan un trabajo subordinado a otro, pues como hemos venido diciendo, es al trabajador a quien se dirigen las disposiciones. sin distinguir que se trate de obrero, empleado administrativo, o servidor público.

2. El segundo elemento de la definición establecida por la Ley, consiste en la individualidad o de "persona física" del trabajador, en oposición a la figura del derecho "persona jurídica o moral"; el cual independientemente de estar así consignado por la forma y ser en consecuencia un hecho que se debe asumir como absoluto, tiene que ser entendido como necesario para dar sentido al objeto de regulación del derecho del trabajo.

En ese sentido, debemos recordar que la hipótesis normativa o detonante del período del estatuto laboral es la "relación de trabajo", que como ya también hemos visto, configura, entre otros elementos, por "la prestación de un trabajo personal ...", fórmula que por su importancia se incluye dentro de los elementos constitutivos del concepto de "trabajador".

Así pues, la característica indispensable de "persona física" para que se esté en presencia de un trabajador, obedece a que éste es considerado como tal sólo cuando entre otras especificaciones, "presta un trabajo personal", esto es, realizado por sí mismo y sin la asistencia de alguien más, noción que excluye a las llamadas "personas jurídicas". Entendiendo que su accionar se entiende posible sólo a través de sus elementos, representantes o órganos, pero nunca por ellas mismas como la ficción jurídica que en sí son

3. La tercera característica que se desprende de la definición como distintiva de los trabajadores, se encuentra estrechamente relacionada con la descrita en el numeral anterior, y consiste precisamente en el hecho de que no a cualquier "persona física" se le puede considerar como trabajador, sino sólo a quienes "prestan un trabajo personal".

En nuestra opinión, la conjunción de estos dos elementos es en torno a lo que el derecho del trabajo gira el espíritu del derecho del trabajo. es decir, lo sustantivo de su objeto y razón de ser. La regulación son precisamente la "persona física" con derechos sociales inherentes a su dignidad de ser humano, cuando se ve en la necesidad de entregar su fuerza de trabajo a favor del capital, en pro de su subsistencia y la de su familia.

6 Ley Federal del Trabajo, art 20

4. Siguiendo con el análisis del concepto de "trabajador" aportado por la Ley Federal del Trabajo, aparece un aspecto que puede entenderse como una cualidad distintiva para la materia, consistente en que no cualquier tipo de trabajo debe ser tutelado por el derecho del trabajo, sino sólo el que se desempeña en forma subordinada.

Al igual que los anteriores elementos del concepto que hemos venido analizando, el de la subordinación se encuentra estrechamente ligado a la noción de la "relación de trabajo", lo cual se considera obedece, a que para alcanzar sus metas el derecho del trabajo ha diseñado un sistema normativo en el que sus disposiciones se enlazan de forma tal que los obligados a su cumplimiento, no puedan evadir su imperio.

En tal virtud, dejaremos el análisis de las cuestiones relativas a la subordinación, para el apartado en que se estudiarán los elementos de la relación de trabajo⁶², y en este momento nos limitaremos a precisar, siguiendo para ello a nuestro máximo Tribunal, que no debe entenderse una subordinación del trabajador como persona física su patrón, sino exclusivamente en lo relativo a la ejecución del trabajo⁶³, de lo cual podemos desprender que tal concepto se incluye como forma de distinguir claramente lo relativo a la prestación de servicios profesionales en forma independiente, que hasta hoy no es regulada por el derecho del trabajo

Hasta este momento hemos expuesto que el derecho del trabajo se encuentra inundado por un profundo principio de la igualdad inserto en sus disposiciones, y una de cuyas consecuencias es precisamente que se haya adoptado un término único para designar a quienes entregan su energía de trabajo a cambio de un salario; sin embargo, se nos podría refutar la distinción que expresamente hace el estatuto laboral, consignando normas específicas para los que se han llamado "trabajadores de confianza".

La explicación de tal circunstancia radica, y para la regulación de todos los trabajos especiales consignados en la Ley Federal del Trabajo⁶⁴, en que la excepción se hace respecto de la actividad que se desempeña, pero nunca entre las personas vistas como trabajadores. Así se desprende de la Ley Federal del Trabajo, donde se establece que "la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto"⁶⁵.

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva⁶⁶ ha dicho que la calidad de trabajador de confianza depende de que su desempeño ponga en juego los intereses esenciales de la empresa, como su existencia, la seguridad de sus establecimientos o el orden entre los trabajadores, que ésta, es una excepción que flexiona el principio de la igualdad ante la ley, que su legitimación únicamente puede derivar de una necesidad, que no puede ser

⁶² Infra, Capítulo I, 2.3

⁶³ Sistema de Información Jurídico Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Folio: 26492. Subordinación, Concepto de - Subordinación significa por parte del patrón un poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio. Esto tiene su apoyo en el artículo 134, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo

⁶⁴ Ley Federal del Trabajo, Título Sexto

⁶⁵ Idem, art 9

⁶⁶ Mario de la Cueva, Ob Cit, pp 155 y 156

a que la naturaleza de las funciones que se desempeñan, y que el alcance de la excepción no puede depender de la voluntad de los trabajadores ni de los patrones, pues almente también disfrutan de los derechos y prerrogativas que establece el artículo 123 nuestra Constitución, pero sólo con las modalidades, que sin afectar esos beneficios, derivan de la naturaleza de sus funciones.

Dado el carácter humanitario del derecho del trabajo, sólo se puede flexibilizar lo ativo a las actividades reguladas, y nunca lo ligado directamente a la persona del bajador, o los alcances del poder patronal, lo cual obliga a que la característica de bajador de confianza se determine en atención a la naturaleza de las funciones que se van a cabo, sin que para ello importe el nombre que tenga o llegue a tener el puesto

El maestro de la Cueva refuerza la idea expuesta, diciendo que "en todos los oblemas que surjan en materia de interpretación, existirá la presunción *juris tantum* de e la función no es de confianza, en forma tal que será indispensable probar que, nformidad con la naturaleza de las funciones, se dan los caracteres de la excepción"⁶⁷.

La identificación de las funciones de confianza se lleva a cabo mediante un proceso gico de interpretación de las mismas para definir si éstas se encuentran en el supuesto gico jurídico establecido por la ley; sin embargo, estimamos que para los efectos de este abajo no resulta de interés agotar el tema, por lo que permaneceremos con la noción ásica de que se trata de actividades que se refieren en forma inmediata a la vida de la mpresa, a sus intereses y a sus fines generales. Por otra parte, dada la naturaleza de los emás trabajos considerados como especiales (en buques, aeronáuticos, ferrocarrilero oméstico, etc.), estos son fácilmente identificables, por lo que se considera que no se quiere mayor abundamiento.

2.2 El Patrón.

El concepto que encierra el término "patrón" constituye el segundo elemento personal de la relación de trabajo, sin en el cual no se explica el contenido de la legislación oral. De la misma forma que en el caso del concepto de "trabajador", en este iciaremos con la cita de la definición gramatical que se ha dado al vocablo⁶⁸.

Patrón, -trona (v. patrono)

- 1 Santo bajo cuya invocación y protección se halla una iglesia, un pueblo, una ongregación, etc.
- 2 Dueño de una casa donde uno se hospeda.
3. Amo, señor.
4. Persona que emplea obreros en trabajos y oficios -
5. m. El que manda y dirige un pequeño buque mercante: ~ de bote o lancha, el e una embarcación menor.
6. Modelo de papel, cartón, etc., según el cual se corta un objeto.
- 7 Metal que se toma como tipo para la evaluación de una moneda.

Ibidem

<http://www.anaya.es/diccionario/diccionar.htm>

8. Unidad de referencia. -
9. m., f. Guat , Méj. Tratamiento popular y afectuoso que se da al superior.

Patrono, -na (l. -nu.; doble etim. patrón, padrón)

1. m., f. Defensor, protector, amparador.
2. Patrón (santo; amo).
3. El último dueño de un esclavo manumitido.
4. Señor del directo dominio de los feudos
5. Persona que emplea obreros en trabajos manuales.

Como se puede apreciar, de la misma forma que en el caso de la definición de trabajador, el contenido de la explicación gramatical del término nos dice muy poco; sin embargo, a diferencia del anterior concepto, la definición legal de "patrón" tampoco ofrece muchos elementos de análisis, pues se limita a señalar que "es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores"⁶⁹.

Los diccionarios jurídicos tampoco van más allá respecto del contenido de este término, acerca del cual se dice que en América hace alusión a los conceptos de patrono o empresario en términos laborales⁷⁰, voces para cuya definición se optó por referirlas al complemento de la otorgada al trabajador, es decir, como "quien emplea remuneradamente y con cierta permanencia a trabajadores subordinados a él"⁷¹.

Con base en lo que hemos expuesto hasta ahora, se puede llegar a la conclusión de que la sencillez de la definición legal de patrón obedece a que el objeto central de la regulación establecida por el derecho laboral gira en torno a los trabajadores y al trabajo, por lo que definidas a profundidad las figuras principales de su imperio y sólo ante la necesidad de una contraparte para cerrar y dar sentido a la hipótesis normativa, no hace sino vincularlo a las que son sus principales figuras, haciéndolo girar y tener sentido únicamente en cuanto a que gira alrededor de aquellas.

Lo anterior no quiere decir que la figura del patrón carezca de sentido, valor o importancia para nuestra disciplina, sino simplemente que la trascendencia de esa figura le es otorgada precisamente por su oposición al objeto tutelado, el trabajador.

Considero que tal postura encuentra sentido mediante la visión panorámica del sistema normativo establecido por el derecho del trabajo, cuyo principal objeto puede ser entendido en términos llanos como el establecimiento de pautas de comportamiento obligatorias, mediante las que se establece un catálogo de derechos mínimos a favor del trabajador, a fin de proteger el desarrollo de su actividad (el trabajo), lograr que éste se lleve a cabo en condiciones mínimas de dignidad y seguridad y que el trabajador reciba una contraprestación acorde al esfuerzo que su actividad implica, frente a lo cual aparece por necesidad, el elemento al que se dirigen las normas, es decir, el responsable de dar cumplimiento a las hipótesis normativas establecidas, de hacer que efectivamente se alcancen los fines del derecho del trabajo, "el patrón"

⁶⁹ Ley Federal del Trabajo, art. 10

⁷⁰ Guillermo Cabanellas, Ob Cit , p 113

⁷¹ idem, p 115

De esa manera su concepto se puede analizar a partir de los siguientes elementos:

1. Se considera que patrón puede ser una "persona física o moral", pues ambas son reconocidas por la ley como titulares de derechos y obligaciones. La creación de las personas morales o jurídicas como patrones obedece sin duda a la creación de la empresa.

2. El único elemento que caracteriza a los patrones consiste en que "utiliza los servicios de uno o varios trabajadores", respecto de lo cual se considera, a diferencia de algunos autores⁷², que es suficiente para poder distinguir en forma clara las "personas físicas o morales" que tienen la característica de patrones, conforme al siguiente señalamiento.

Tal aseveración se basa en la conclusión de que la norma no está dirigida a que los patrones aprovechen los servicios de cualquier persona, sino sólo de aquellos que son contratados por quien es considerado trabajador, concepto que en cambio sí se encuentra claramente identificado y delimitado. Otra consideración que permite llegar a la misma conclusión es que el carácter de patrón le es asignado a una persona en tanto participa en la relación de trabajo, concepto cuya noción se encuentra también plenamente acotada, decir, y volvemos al comentario de este subapartado, la figura jurídica del patrón gira en torno y no se explica, sino vinculada a las de trabajador y relación de trabajo, lo cual, en nuestra opinión, es resumido por el maestro de la Cueva aseverando que tal definición confirma la tesis de que comprobada la prestación de un trabajo subordinado se aplica automáticamente la legislación del trabajo⁷³.

3. Por lo que hace al término "utilizar", únicamente cabe destacar que su aplicación obedece al mismo espíritu del estatuto laboral, pues no se le debe entender sólo en una connotación monetaria o de lucro, sino en un sentido absoluto, como cualquier tipo de aprovechamiento generado por la actividad del trabajador.

Una vez comprendido el concepto de "patrón", únicamente resta mencionar que respecto a él, pero sin intervención en la vida de la relación de trabajo, es decir, sin formar parte de ella, aparecen las figuras del "representante del patrón" y de los "intermediarios". La función consiste, en el primer caso, en auxiliar al patrón en la ejecución de las actividades que nacen a partir de que se configura una relación de trabajo, esto es, en gestiones relativas a la empresa, como el control, disciplina y pago a los trabajadores, o por citar algunas, y cuyo efecto más importante para nuestra disciplina, consiste en que con su actuación obligan al patrón en sus relaciones con los trabajadores, como si fuera él mismo quien ejecuta los actos.

na María Alvarado Larios, Ob Cit , p 129 La doctora Alvarado Lanos, apoyándose en la opinión de doctor de Buen Lozano, considera que la definición de patrón consignada por la Ley Federal del Trabajo es correcta, pero insuficiente para los efectos de la materia, a no considerar los elementos relativos a su obligación de pagar un salario por los trabajos utilizados y la subordinación que debe revestir al trabajador.

ario de la Cueva, Ob Cit , p 159

La Ley Federal del Trabajo dice al respecto en su artículo 11, que “los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores”.

En su artículo siguiente establece que intermediario “es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón” Como se aprecia, el concepto y papel del “intermediario” es menos trascendente que el de los representantes del patrón, pues se limita a lograr que un potencial trabajador acepte prestar sus servicios a un patrón y, de suceder, se iniciará una relación de trabajo en la que el intermediario no intervendrá.

Cabe destacar en este momento que los conceptos, características y elementos de la relación de trabajo que se han venido analizando, corresponden a las relaciones individuales de trabajo, sin considerar lo relativo a las relaciones *colectivas* de trabajo, pues para efectos del presente trabajo no revisten mayor importancia, por lo cual se considera que lo desarrollado hasta este momento resulta suficiente para sentar el marco y la idea del entorno creado por el derecho del trabajo para la regulación de las relaciones de trabajo individuales, así como lo relativo al elemento subjetivo o personal de éstas.

2.3 Características, elementos y requisitos de la relación de trabajo.

Hemos repetido y explicado ya en diferentes ocasiones y contextos, que conforme a su ubicación dentro del derecho laboral, la idea de la relación de trabajo se constituye como la hipótesis normativa detonante de su imperio, asimismo, hemos destacado que dada su importancia y complejidad, Mario de la Cueva optó por describirla antes que definirla, pues de esa manera resulta más fácil desprender lo que él llama sus elementos o consecuencias⁷⁴, independientemente de lo cual también citamos su definición legal.

Una de las principales características que la doctrina ha reconocido en la relación de trabajo consiste en que con su teoría se logró hacer que la simple prestación de un trabajo subordinado, se reputara la existencia de un acto jurídico (llamado relación de trabajo), creador de derechos y obligaciones por sí mismo, independiente a las razones que lo hayan motivado y, aun en contra de la voluntad de quienes forman parte del mismo⁷⁵, lo cual implica sino un desprecio a la autonomía de la voluntad, sí al menos, que se le otorgue un significado muy diferente al tradicional que, hasta antes de que el derecho del trabajo lograra su independencia, había sostenido el derecho civil.

Por otra parte pero estrechamente relacionada con al anterior característica, destaca lo relativo al origen o nacimiento de las relaciones de trabajo, del que se desprenden tres elementos distintivos.

⁷⁴ Mario de la Cueva, Ob Cit , p 187

⁷⁵ Idem, p. 182

Hemos dicho que la doctrina le ha dado el rango de *hecho jurídico creador de derechos y obligaciones autónomas a la voluntad de las partes*; sin embargo, *su origen no se puede entender sin un acuerdo de voluntades previo*, sólo que éste no tiene el carácter que otras materias le otorgan, sino que simplemente es entendido *como un presupuesto* que se impone a partir de la garantía individual de libertad de trabajo, consistente en que nadie se puede obligar a prestar un servicio en contra de su voluntad

Lo anterior implica que, una vez materializada la voluntad de prestar un servicio subordinado en favor de un patrón, la voluntad del trabajador y del patrón para prestar y recibir el trabajo, respectivamente, dejan de tener efectos, pues la relación de trabajo adquiere una vida independiente del acto que le dio origen y es regulada por el estatuto laboral, cuyas disposiciones, merced al principio de imperatividad que estudiamos previamente, pueden ser impuestas a las partes aun en contra de su voluntad, pues su imperio depende única y exclusivamente de que en la realidad se actualice el hecho generador de su vigencia, la prestación del trabajo subordinado.

En cuanto al contenido o vida de la relación de trabajo, visto como las condiciones establecidas para la prestación del trabajo, cabe destacar que debido al auge de la contratación colectiva, al igual que su origen se ve fuertemente desligado de la voluntad de quien presta y recibe el trabajo, pues como acertadamente concluye el maestro de la materia, "el pacto individual que abata las condiciones colectivas, carecerá de validez, y si las supera, se aplicará automáticamente a todos los demás trabajadores, en virtud del principio de la igualdad de salario"⁷⁶.

Otro aspecto destacado es la situación derivada de la coexistencia de la teoría de la relación de trabajo con la figura del contrato de trabajo que, hasta antes de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo vigente constituía el supuesto inicial para la aplicación del derecho del trabajo; pero que hoy sin embargo, dada la evolución de la regulación en la materia, se entiende que la relación de trabajo genera los mismos efectos del contrato, es decir, que circunstancia que, en opinión del Lic. Climent Beltrán⁷⁷, da lugar a que surjan las siguientes interrogantes, ¿la relación de trabajo es una figura distinta e independiente a la del contrato de trabajo? y ¿Son contradictorias entre sí las nociones de contrato y relación de trabajo y puede ésta sobrevivir en oposición a aquel?

Al respecto, tratadistas de otras naciones, ajenos a los alcances logrados por nuestra legislación, sostuvieron que efectivamente se está frente a dos nociones distintas, pero no independientes entre sí, pues mientras que el contrato de trabajo representa el nacimiento de la aplicación del estatuto laboral, la relación de trabajo no es sino una consecuencia de aquel, es decir, les consideran como causa y efecto⁷⁸.

Los razonamientos que hemos venido exponiendo destruyen fácilmente la anterior tesis, pues como ha quedado claro, la relación de trabajo no sólo es diferente e independiente del contrato de trabajo, sino que en la práctica y para los efectos del derecho del trabajo, ocupa un lugar más destacado. Como ejemplo de lo anterior se pueden citar los siguientes supuestos:

Idem p 192

Juan B. Climent Beltrán, Ob. Cit., p 85

Carlos García Oviedo, Tratado Elemental de Derecho Social, c 97

1. En los casos de contratos de trabajo cuya entrada en vigor se sujeta a una condición suspensiva, efectivamente aparece éste como lo que, cumplida la condición, será causa de una relación de trabajo; sin embargo, hemos visto que dado el hecho de la prestación de un trabajo personal subordinado, con independencia a la existencia o no de un contrato, inicia la vigencia del estatuto laboral.

2. Independientemente de las estipulaciones que pudieran plasmarse en un contrato en el sentido de que una determinada prestación de servicios será regida por el derecho civil, en caso de acreditarse la existencia de un trabajo personal subordinado se aplicara el derecho laboral, aun en contra de la voluntad de las partes.

3. El predominio de la relación de trabajo por sobre el contrato como detonante del derecho laboral queda de manifiesto en los anteriores ejemplos, pues sin importar las condiciones que se lleguen a pactar con relación a la prestación de los servicios, tan pronto como efectivamente se lleve a cabo ésta, quedarán sin efecto aquellas cláusulas que resulten contrarias a las disposiciones del estatuto laboral, y tomarán su lugar las disposiciones que para cada caso establezca la norma.

Lo relativo a la posible contradicción entre relación y contrato de trabajo, se responde también con los elementos aportados hasta ahora, pues si se considera que, como se expuso, existe independencia de una frente a la otra y llegado el momento generan las mismas consecuencias, se puede concluir que más que oponerse y/o excluirse la una a la otra, bajo ciertas condiciones se pueden llegar a complementar.

Lo anterior queda claro en el caso de un contrato que estipule como prestaciones adicionales a su salario, que el trabajador podrá gozar de 30 días hábiles por concepto de vacaciones, que sus inasistencias nunca podrán constituir causal de rescisión del contrato, que el tiempo extraordinario que llegue a laboral le será pagado sobre una base de tres veces lo que le correspondería por una jornada ordinaria, y así cuantas condiciones puedan ser superiores al mínimo establecido por la ley, pero junto a una cláusula en la que se convino la renuncia del trabajador a participar en las utilidades de la empresa.

Una vez iniciada la prestación efectiva del trabajo, por virtud del acuerdo de voluntades plasmado en el contrato celebrado, todas aquellas estipulaciones que favorezcan al trabajador no sólo permanecerán, sino que alcanzarán el grado de norma, mientras que por virtud de la teoría de la relación del trabajo, que a partir de la actualización de la prestación del trabajo detona el imperio del estatuto laboral, la estipulación sobre el reparto de utilidades se considerará nula y, en su lugar, regirán las disposiciones establecidas por la Ley Federal del Trabajo respecto a ese tema.

Respecto a ello, el maestro de la Cueva⁷⁹ nos dice que en la exposición de motivos con de la Ley Federal del Trabajo, se estableció que "no corresponde a la Ley decidir las controversias doctrinales, por las que se consideró conveniente tomar como base la idea de la relación de trabajo, que se define como la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, independientemente del acto que le dé origen, pero se adoptó también la idea de contrato, como uno de los actos, en ocasiones indispensable, que pueden dar nacimiento a la relación de trabajo".

⁷⁹ Maro de la Cueva, Ob Cit., p 193.

Para finalizar lo relativo a las características de la relación de trabajo, citaremos brevemente al maestro de la Cueva, quien la propone como causa de una relación jurídica dinámica, lo cual explica diciendo que "si el derecho del trabajo es una adecuación constante de las normas generales a la necesidad de la clase trabajadora, la relación de trabajo lo es a la necesidad concreta de cada trabajador"⁸⁰.

Los elementos de la relación de trabajo, apuntamos ya, se desprenden de su definición legal; así pues, "la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario" (parte nodal del concepto), implica en primer lugar, *un elemento subjetivo o personal*, conformado por quienes prestan y reciben el trabajo personas, es decir, por *el trabajador y el patrón*, cuyos conceptos hemos ya explorado y explicado suficientemente⁸¹.

Un segundo componente es entonces el *elemento objetivo*, o fin de la noción, en este caso, un *trabajo personal*, concepto que también exploramos como la causa de que los trabajadores puedan ser sólo personas físicas⁸².

El tercer elemento de nuestro concepto constituye una calificación distintiva del elemento objetivo de la relación de trabajo, *la subordinación*, establecida para distinguir cuáles son los trabajos que se encuentran bajo la tutela del derecho laboral, y en que casos se permite excepcionalmente que la prestación de un servicio sea regulada por otra disciplina, es decir, que la subordinación sirve para distinguir entre las prestaciones de servicios que dan lugar a una relación de trabajo y las que, por su naturaleza diversa, deben regirse por el derecho privado.

Volviendo a la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo vigente⁸³, "por subordinación se entiende, de una manera general, 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 el mejor desarrollo de las actividades de la empresa".

Cabe destacar que el uso del concepto de subordinación como distintivo de los trabajos que sería regidos por el estatuto laboral, nace de las interpretaciones que nuestro máximo tribunal hace del artículo 17 de la anterior Ley Federal del Trabajo (la de 1931), en la que, definiendo al contrato de trabajo, establecía que era "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".

En aquellos momentos, cuando nuestra disciplina luchaba aún por alcanzar su independencia y separarse del derecho privado, el precepto citado fue interpretado en el sentido de que la relación de trabajo existía sólo en los casos que el trabajo se llevara a cabo bajo la dirección *técnica* del patrón y el trabajador dependiera *económicamente* de aquel; sin embargo, nuestra Suprema Corte de Justicia fue conformando, mediante sus sentencias, el contenido actual del término subordinación.

Idem, p. 195

Supra, Capítulo I, 2.2

Supra, Capítulo I, 2.2.1

Citado por Mario de la Cueva, en *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, p. 203

Así hoy se entiende ya, que dada la especialización del trabajo, es imposible que en todos los casos sea el patrón quien dirija técnicamente las labores de sus trabajadores, a quienes, en muchos casos, contrata precisamente por su capacidad y conocimientos, o bien capacita en el uso de nuevas tecnologías que él mismo desconoce. Asimismo, está claro que un trabajador no necesariamente depende exclusivamente de un sólo salario, sino que en la práctica, lamentablemente con demasiada frecuencia, un trabajador se ve en la necesidad de cumplir con más de un empleo, pues no se ha logrado que el salario cumpla con el objetivo de proporcionar a quien lo devenga, los satisfactores que la vida moderna impone

El largo camino recorrido por nuestro máximo Tribunal preparó el camino para que en la Ley Federal del Trabajo vigente, se hablara ya de subordinación como el elemento distintivo de los servicios cuya prestación se encuentra regida por el estatuto laboral, con un contenido que en nuestra opinión ha sido nuevamente interpretado con toda precisión por nuestra Corte, en la siguiente ejecutoria:

"RELACION LABORAL, CARACTERISTICAS DE LA. Para que exista la relación laboral, no es necesario que quien presta sus servicios dedique todo su tiempo al patrón ni que dependa económicamente de él. El verdadero criterio que debe servir para dilucidar una cuestión como la presente es el concepto de subordinación jurídica establecida entre el patrono y el trabajador, a cuya virtud aquél se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del trabajo, según convenga a sus propios fines. Así pues, no se requiere la utilización efectiva de la energía y de la fuerza de trabajo, sino que basta con la posibilidad de disponer de ella. Correlativo a este poder jurídico es el deber de obediencia del trabajador a las órdenes del patrón. La facultad de mando presenta un doble aspecto: jurídico y real. En cuanto al primero, el patrón está siempre en aptitud de imponer su voluntad al trabajador y éste está obligado a obedecer acomodando su actividad a esa voluntad. En cuanto al segundo, debe tomarse en cuenta que, precisamente porque los conocimientos del patrón no son universales, existe la necesidad de confiar numerosas fases del trabajo a la iniciativa propia del trabajador, siendo más amplia esta necesidad cuando se trata de un término, de tal manera que la dirección del patrón puede ir de un máximo a un mínimo. Por consiguiente, para determinar si existe relación de trabajo, debe atenderse menos a la dirección real que a la posibilidad jurídica de que esa dirección se actualice a través de la imposición de la voluntad patronal"⁸⁴.

Al respecto únicamente convendría destacar que, además de ser el carácter distintivo de los trabajos sometidos a las disposiciones del estatuto laboral, la noción de subordinación tiene también como fin, marcar el límite al poder de mando de los patrones sobre sus trabajadores, quienes únicamente le deben obediencia respecto de las cuestiones relacionadas con el trabajo para el que fueron contratados, según lo dispone la fracción III del artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo⁸⁵.

⁸⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Sistema de Información Jurídico Laboral Folio 25976, 7a época, Amparo directo 9442/83 Rogelio Gutierrez Gutiérrez 18 de septiembre de 1985. 5 votos Ponente: José Martínez Delgado

Precedente: Sexta Época Volumen XCII, Quinta Parte, Pág. 33, y Séptima Época. Volumen 10, Quinta Parte, Pág. 55 Semanario Judicial de la Federación, séptima época, volúmenes 199-204, 5a parte, p. 34

⁸⁵ Son obligaciones de los trabajadores.

III Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán

El último de los elementos del concepto de la relación de trabajo es el salario, "la distribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo"⁸⁶, por poner al servicio del patrón su fuerza de trabajo, y en torno al cual existe toda una compleja reglamentación, sobre la forma para fijarlo y pagarlo, conceptos que lo integran, su ajuste para que efectivamente sea remunerador, medidas para su protección, término en que se debe pagar y su cuantía mínima, entre las más importantes, y en las que, debido a que no son importantes para la investigación, no abundaremos más.

Acerca del salario, el maestro Mario de la Cueva considera que "si bien en el campo de la teoría es un elemento constitutivo de la relación, en la vida de ella aparece a posteriori, como una consecuencia de la prestación del trabajo"⁸⁷, opinión que consideramos se acredita, con el hecho de que una vez prestado el trabajo con el consentimiento del patrón, o incluso en contra de su voluntad cuando las circunstancias lo obligan a ocasionar, aparece la obligación del patrón de pagar el salario y su cumplimiento no es causa para alegar la inexistencia de la relación de trabajo, más allá, que mantiene hasta su cumplimiento en los términos ordenados por la propia ley⁸⁸.

A lo largo de este apartado hemos venido repitiendo y demostrando que la teoría de la relación de trabajo ha logrado que se entienda a ésta como una situación jurídica de hecho, derivada de la simple prestación de un trabajo personal subordinado, por lo que, si consideramos como un hecho jurídico en sí misma, resulta difícil poder hablar de sus requisitos, ya que, repetimos, basta la prestación de un trabajo personal subordinado para que ésta se configure.

Así pues, se puede decir que los únicos requisitos que efectivamente se pueden encontrar, son en primer lugar, la voluntad del trabajador de prestar sus servicios al patrón⁸⁹; en segundo lugar, la edad de los trabajadores, quienes deben ser mayores de 14 años⁹⁰, y en los casos de menores de entre 14 y 16 años, la autorización de sus padres o tutores y, a falta de estos, del sindicato respectivo, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo, o de la autoridad política, así como aprobación cuando no hayan concluido su educación obligatoria⁹¹.

Mención aparte merecen las disposiciones de los artículos 24, 25 y 28 de la Ley Federal del Trabajo, pues la falta del escrito en que se consignent las condiciones de trabajo, sólo tiene como consecuencia que, de presentarse una controversia, se esté a lo que manifieste el trabajador, salvo prueba en contrario⁹²; mientras que, en cuanto al trabajo de los mexicanos en el extranjero, resulta obvio decir cualquier cosa, cuando la realidad se nos presenta en forma por demás agresiva todos los días, al enterarnos de las humanas condiciones en que nuestros compatriotas son trasladados a los centros de trabajo donde en la mayoría de los casos son explotados y prestan sus servicios en forma por demás irregular.

subordinados en todo lo concerniente al trabajo

Ley Federal del Trabajo, art. 82.

Mario de la Cueva, Ob. Cit., 204

Ley Federal del Trabajo, arts. 99 y 100

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 5°

Ley Federal del Trabajo, art. 22

Idem, arts. 22 y 23

Idem, art. 784

CAPÍTULO II

EL DERECHO DEL TRABAJO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Una vez que contamos con los elementos teóricos básicos de las dos ramas del derecho involucradas en el problema que se analiza en la presente investigación, mediante el desarrollo del presente Capítulo se acreditará la aplicabilidad, también al caso que se estudia, de los principios, disposiciones y figuras del derecho del trabajo estudiadas en el Capítulo anterior.

Con lo anterior, se quiere expresar que a través del estudio y exposición que se hará sobre los temas de este capítulo, se demostrará que las controversias laborales surgidas entre los trabajadores de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y éstos, se deben resolver con base en la Ley Federal del Trabajo, es decir, que el régimen laboral aplicable es el establecido por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y, en consecuencia, que resultan aplicable las reglas específicas que se analizarán en el segundo numeral del propio capítulo II.

1. Los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

En el presente apartado se demostrará que las relaciones de trabajo entre tales organismos y sus trabajadores, se encuentran comprendidas dentro del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y, en consecuencia, les resultan aplicables las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

1.1. Origen y ubicación.

En el capítulo anterior, como parte del marco jurídico básico para el desarrollo de la investigación, se desarrolló el tema de las formas de organización administrativa⁹³, ahí dijimos que la descentralización era, junto a la centralización y desconcentración, una de las formas de organización administrativa, que en entre las figuras que aparecen en su universo se encuentran los organismos descentralizados y que en nuestra legislación, al lado de otras figuras, son catalogados dentro del llamado Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal

Asimismo, en el apartado señalado se analizó el concepto y los elementos técnicos doctrinarios relativos a la descentralización administrativa, así como las formas de descentralización presentes en nuestro sistema jurídico, la descentralización por región o territorial y técnica o por servicio

⁹³ Supra, Capítulo I, 1 4

Para concluir con este repaso de los datos previamente analizados sobre la descentralización administrativa, recordemos que en el apartado referido, llegamos a la conclusión de que la descentralización técnica o por servicio se adopta, principalmente, para el manejo técnico, científico y autónomo de ciertos servicios públicos; de la aplicación de recursos dirigidos a objetivos de asistencia o seguridad social, de la explotación de recursos o bienes propiedad de la nación, y de la investigación científica y tecnológica.

El origen de los organismos descentralizados, entendidos ya de manera concreta como los entes en que se traduce o como se refleja la descentralización administrativa por servicio, tuvieron su origen en dos circunstancias, por un lado el gran cúmulo de funciones y actividades que la teoría del estado le ha asignado a éste, y por otro, el desarrollo de la economía, la ciencia, la tecnología y, en general, de todas las actividades humanas; sin embargo, el progreso no fue uniforme en todos los campos, sobre todo en el económico, donde se generaron desigualdades que generaron el aumento de la demanda de nuevos y más satisfactores, con lo cual el Estado vio aumentar los servicios a su cargo, y se vio en la necesidad de encontrar nuevas formas que le permitieran responder a sus gobernados⁹⁴.

Es en esas condiciones de desigualdades y deficiente desarrollo económico de su población, como el estado moderno se ve ante la necesidad de aumentar sus funciones para dar respuesta a sus gobernados; para ello se consideraron tres alternativas, a) diversificar su estructura, funcionamiento y composición, a fin de estar en condiciones de responder a los nuevos retos que le planteaba el desarrollo; b) ampliar su estructura para poder responder a las demandas, y c) fundar nuevos entes relativamente independientes que, con su participación, se hicieran cargo de la prestación de los modernos servicios generados por el desarrollo, alternativa por la que se inclinaron, dando nacimiento a una gran diversidad de organismos cuya creación, lejos de atender a una técnica jurídica o funcional, buscaba responder a los problemas sociales que en esa época se experimentaban⁹⁵.

Abriendo un paréntesis en el desarrollo de los antecedentes de los organismos descentralizados, podemos decir que lo anterior se comprueba, al menos en el caso mexicano, al encontrar que la normatividad dispone respecto de estos, que deberán tener por objeto: a) la realización de actividades estratégicas o prioritarias; b) la prestación de un servicio público o social, o c) la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social⁹⁶.

Así, la actitud abstencionista adoptada por el estado durante el Siglo XIX, se transformó paulatinamente hasta dar paso al estado intervencionista, cuando a partir de 1925 y con más fuerza durante la segunda mitad del Siglo XX, tuvo que participar en el campo de la economía y los servicios para atenuar las desigualdades creadas con motivo del lento desarrollo de la economía, cubriendo los aspectos que no eran atendidos por los particulares; dinámica que se mantuvo hasta los años 80, cuando se inició un importante movimiento mundial tendiente a la separación del estado de estas funciones y su regreso

⁹⁴ Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, pp 295 y subsiguientes

⁹⁵ Ibidem

⁹⁶ Ley Federal e las Entidades Paraestatales, art 14

los particulares⁹⁷. En nuestro caso, la descentralización administrativa surge también a mediados de los años 20 y paulatinamente comienza a conformar el hoy importante Sector paraestatal de la Administración Pública Federal, proceso que cabe destacar, dio pie al lugar y estatus actual de nuestra Alma Mater, que en 1946, que mediante la promulgación de su Ley Orgánica, inició su vida como organismo descentralizado⁹⁸.

Entre las características y ventajas que la doctrina ha encontrado en la descentralización administrativa sólo señalaremos dos que se relacionan con el tema de estudio, el fomento de las relaciones burocráticas y que existe una importante y marcada independencia de estos organismos con el Poder Ejecutivo, tendiente a evitar que se vean sujetos a las presiones políticas comunes en el ejercicio del poder. Como veremos en los apartados subsecuentes, tales nociones se reflejan en que las relaciones de trabajo entre estos organismos y sus empleados no se rijan por el régimen laboral de los trabajadores al servicio del estado.

Dentro de las disposiciones contenidas en el Capítulo III del Título III de nuestra Constitución, relativo al Poder Ejecutivo Federal, se encuentra el artículo 90, en el cual se establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal; disposición que da fundamento constitucional a la existencia de los organismos descentralizados y ocasiona que tradicionalmente se les ubique como parte del Poder Ejecutivo Federal.

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las *entidades paraestatales* y de la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las *relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal*, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.^{99"}

Como se había adelantado, partiendo del precepto constitucional citado se podría afirmar que si las entidades paraestatales forman parte de la Administración Pública Federal y ésta, a su vez, es la organización de que se vale el Poder Ejecutivo para la ejecución de sus funciones, aquellas (las entidades paraestatales) efectivamente forman parte del Poder Ejecutivo Federal.

No obstante que pudiera reconocerse cierta validez a tal razonamiento, desde un primer análisis al precepto citado se pueden desprender algunos rasgos que generan duda, pues desde el primer párrafo señala que su ley reglamentaria regulará, entre otras cosas, la intervención del "Ejecutivo Federal" en la operación de las entidades paraestatales, y en el párrafo final, que en otras leyes se normarán las relaciones de éstas con el Ejecutivo Federal y con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos,

⁹⁷ Carlos Reynoso Castillo, Curso de Derecho Burocrático, pp 137 y 138

⁹⁸ Manuel González Oropeza, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II, pp 911 y subsecuentes

⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 90

disposiciones que establecen un cierto distingo entre el Sector Central y el Paraestatal, como si se ubicaran en planos diferentes.

Las disposiciones iniciales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos hacen pensar nuevamente en la noción de unidad absoluta de principios y características entre sus sectores central y paraestatal; en que, como ha considerado la doctrina, la división obedece exclusivamente a la búsqueda de mejores condiciones para la prestación de servicios, cuando éstos así lo requieren por la especialización técnica o la importancia y sensibilidad social que implican.

Partiendo del sustento otorgado por el artículo 90 constitucional, la referida Ley establece en su artículo 1º, que la administración pública paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Una disposición fundamental para definir la ubicación de los organismos descentralizados, es la contenida en el artículo 3º de la citada Ley reglamentaria, que les otorga el carácter de *auxiliares* del Ejecutivo Federal.

Otra disposición relevante para nuestro estudio, contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la comprendida en su artículo 45, que define a los organismos descentralizados como "las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por otra parte, en un análisis del artículo 80 constitucional¹⁰⁰, el doctor Fernando Tena Ramírez expone que tal precepto establece claramente un titular unipersonal del Poder Ejecutivo, que es el Presidente de la República, por lo que no se debe incurrir en el común error de considerar que el Ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado; pues estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquel, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente¹⁰¹.

Todavía como dentro del análisis que hace sobre el Poder Ejecutivo, el doctor Tena Ramírez matiza el comentario referido en el párrafo anterior, al aseverar que "aunque no como depositarios del Poder ejecutivo, si deben figurar como sus colaboradores y, por lo tanto, como integrantes de la organización constitucional de aquel Poder, los Secretarios de Estado y los jefes de Departamentos Administrativos"¹⁰².

Existe otra circunstancia que nos impide identificar plenamente a los organismos descentralizados como parte del Poder Ejecutivo, consistente en que, a diferencia de las Secretarías de Estado, aquellos tienen reconocida una personalidad jurídica; lo cual

¹⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

¹⁰¹ Fernando Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 396.

¹⁰² *Idem*, p. 407.

estimamos se debe, a que la personalidad y representación jurídica del Poder Ejecutivo Federal corresponde al Presidente de la República como su depositario unipersonal.

A manera de conclusión, podemos decir que si bien la ubicación de las normas relativas a la definición y forma de creación de los organismos descentralizados, los colocan en el campo de la Administración Pública, por encontrarse en las disposiciones constitucionales destinadas a la organización del Poder Ejecutivo Federal y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; esa no es razón para entender que forman parte del Ejecutivo Federal

Lo anterior considerando que, conforme a la estricta interpretación de las disposiciones constitucionales analizadas por el doctor Felipe Tena, el Poder Ejecutivo Federal se integra por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos, opinión que, como veremos, es compartida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según referiremos más adelante¹⁰³.

1.2 La Relación de Trabajo con los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

Como se desprende del anterior apartado, durante mucho tiempo se tuvo la idea de que los organismos descentralizados, por estar integrados al Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal, formaban parte del Poder Ejecutivo Federal y, en consecuencia, que las relaciones de trabajo con sus empleados se debían regir por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

El criterio fue recogido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precisamente reglamentaria de ese apartado, en la cual se dispone que "es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno - Infantil 'Maximino Ávila Camacho' y Hospital Infantil; **así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos**"¹⁰⁴.

Hasta ahora, todo pareciera indicar que efectivamente las relaciones laborales con los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal se encuentran sujetas a las normas que hemos referido; sin embargo, también en el propio artículo 123 Constitucional se incluyen como actividades reguladas por el apartado "A", a las desarrolladas en empresas "que sean administradas en forma directa o

¹⁰³ *Infra*, Capítulo II, 13

¹⁰⁴ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, art 1º

descentralizada por el gobierno federal"¹⁰⁵, disposición que origina duda sobre el régimen que se debe aplicar.

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva, llega a la conclusión de que la confusión sobre el régimen aplicable se debe a que "se incluya a personas que son trabajadores en sentido general del término, como son los casos de los trabajadores de las industrias del estado y los de las empresas o establecimientos públicos dedicados a actividades económicas, los de las industrias mineras o de hidrocarburos a cargo del estado, los trabajadores de los organismos descentralizados, aún cuando cumplan funciones del más o interés, los de las universidades autónomas y los de los institutos de investigación, y los más", en la denominación de trabajadores públicos, como el llama a los empleados y servidores públicos, idea que refuerza aclarando que, "los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del estado"; aquellos "al través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público"¹⁰⁶

De esta manera, es decir, mediante la precisa interpretación de los preceptos constitucionales que hemos venido refiriendo y de las disposiciones relativas a la naturaleza jurídica de los organismos subsidiarios y su ubicación, así como de las ideas portadas por la doctrina, principalmente por el doctor de la Cueva, fue como se llegó a la conclusión adoptada por nuestro máximo tribunal. y a la cual nos referiremos en el siguiente apartado.

Al respecto, cabe destacar que la hipótesis manifestada en el enunciado que da título a esta investigación, es decir, la "Ineficacia de la destrucción de servidores públicos de organismos descentralizados, para efectos laborales", parte del supuesto planteado desde el inicio del trabajo, cuando adelantamos que el régimen aplicable a las relaciones de trabajo entre ese tipo de entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus empleados, es el determinado por las disposiciones del apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo¹⁰⁷

La definición del régimen aplicable resulta de trascendental importancia para el desarrollo de la investigación, pues de ello se desprenden una serie de circunstancias y consecuencias que dan lugar al problema que se analiza.

Como se apuntó, en virtud de la profundidad con que está arraigado el principio de igualdad en el derecho del trabajo, todos los trabajadores son considerados iguales y protegidos por las normas, y únicamente se establecen distinciones mínimas que obedecen a las características particulares de las llamadas actividades especiales.

Por otra parte, aun cuando formalmente no está determinado de esa manera, para los efectos de la determinación de responsabilidades administrativas y la imposición de sanciones derivadas de éstas (entre las que se cuenta a la destitución), generalmente el término de servidores públicos se ve empatado con el de trabajadores de confianza al

¹⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 123, Apartado "A", fracción XXXI, inciso b), número 1.

¹⁰⁶ Mario de la Cueva, Ob. Cit., pp. 613 y subsiguientes

¹⁰⁷ Supra, Capítulo I, numeral 2

servicio del estado, es decir, que por lo regular únicamente los trabajadores de confianza son sancionados por responsabilidades administrativas.

Lo anterior, sumado a que en el régimen burocrático los trabajadores de confianza quedan excluidos de las disposiciones de la ley laboral aplicable¹⁰⁸, es decir, no son sujetos del derecho laboral del Estado, deja a estos en desventaja pues sólo cuentan con una protección básica que se puede desprender del texto constitucional, con lo que se generan las siguientes consecuencias:

1. La primera, que consideramos como la más grave, consiste en que no les aplica el principio de la estabilidad en el empleo que, como apuntamos, es uno de los principales pilares sobre los que se apoya el derecho del trabajo para lograr sus fines.

Lo anterior se infiere así por su exclusión de la aplicación de las disposiciones establecidas por la Ley Federal del Trabajo, y mediante la interpretación a contrario sensu de la propia Constitución, que establece que los trabajadores de confianza al servicio del estado disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, sin incluir la estabilidad en el empleo¹⁰⁹, lo cual ha sido confirmado por nuestro máximo tribunal¹¹⁰.

2. Otra consecuencia consiste en que debido a su exclusión del régimen normativo impuesto por el Código Burocrático, en el caso de trabajadores de confianza no existe definición de las causales para la terminación de la relación de trabajo, pudiendo en consecuencia ser concluidas, en cualquier momento y por cualquier causa, por la simple decisión unilateral del superior jerárquico que decide cesar a un trabajador y nombrar a otro.

Tal característica ha sido defendida por nuestros grandes maestros del derecho administrativo, diciendo que para la consecución de sus fines, el Estado requiere que en todo momento se encuentre garantizada la participación de "un personal eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado"¹¹¹.

¹⁰⁸ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, art. 8.

¹⁰⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 123, apartado "B", fracción XIV.

¹¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema IUS 2000. Séptima Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: V, Parte SCJN, Tesis: 567, Página. 374. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Séptima Época. Amparo directo 3635/78 Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979 Cinco votos Amparo directo 1485/80. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 23 de julio de 1980 Unanimidad de cuatro votos

Amparo directo 6624/80 Secretario de la Reforma Agraria. 27 de abril de 1981 Cinco votos

Amparo directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala 13 de abril de 1983 Unanimidad de cuatro votos

Amparo directo 1626/82 Secretario de la Reforma Agraria 3 de agosto de 1983 Cinco votos.

¹¹¹ Andres Serra Rojas, Ob Cit , p 360

3. Finalmente, cabe destacar que para la regulación general del trabajo, los organismos descentralizados son también patrones sujetos a las mismas normas que alquiler particular, lo cual le impone como obligación abstenerse de rescindir cualquier acción de trabajo, salvo que acredite la existencia de una causal para ello, pues de lo contrario el trabajador podrá demandar su reinstalación en el empleo desempeñado¹¹² y, conforme ha sido establecido por el Poder Judicial Federal¹¹³ que se hagan efectivos en favor todos los derechos nacidos de la relación de trabajo.

3 La opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La presunción que hemos manejado hasta ahora, en el sentido de que las relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados y sus empleados se rigen por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, ha sido resuelto de esa manera por nuestro máximo Tribunal, en la tesis jurisprudencial que se reproduce a continuación.

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

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las

¹¹² Ley Federal del Trabajo, art. 48

¹¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema IUS 2000. Octava Época. Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SEPTIMO CIRCUITO Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: X, Septiembre de 1992, Página 351 REINSTALACION EN CASO DE DESPIDO INJUSTIFICADO PRESTACIONES QUE INCLUYE En los casos en que por acreditarse el despido del trabajador, proceda su reinstalación, como ésta genera en su favor todos los derechos derivados de la prestación de servicios a partir de dicho despido como si la misma no se hubiera interrumpido y lo reintegra en las mismas condiciones y términos en que los desempeñaba, amparo directo 309/92 María Guadalupe Martínez Hernández. 20 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente. Elie E. Fitta García. Secretario. Juan Sosa Jiménez

Novena Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, Tesis I 3o T 11, Página: 430 PRIMA VACACIONAL TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO PROCEDE SU PAGO CUANDO SE CONDENA A LA REINSTALACIÓN POR DESPIDO INJUSTIFICADO La condena a reinstalación por despido injustificado en un juicio laboral tiene el efecto de restituir al trabajador en sus derechos como si la relación laboral nunca se hubiera interrumpido. amparo directo 6283/96 Secretaría de Educación Pública 21 de agosto de 1996 Unanimidad de votos. Ponente Sergio Novales Castro. Secretario José Roberto Cordova Becerra

dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional¹¹⁴

Cabe destacar que esta resolución, adoptada originalmente respecto de organismos descentralizados federales, se ha extendido ya a los regímenes estatales, respecto de los cuales existe también jurisprudencia en el mismo sentido¹¹⁵.

El fondo y la explicación de las razones en las que se basó nuestro primer Tribunal para llegar a tal conclusión, se encuentran en la ejecutoria con la que se formó la jurisprudencia 1/96, misma que reproduciremos a continuación.

Al respecto cabe destacar que, por tratarse de la exposición del razonamiento lógico jurídico en que se basó la Corte para llegar a la determinación adoptada, conlleva implícitamente la interpretación que nuestro máximo Tribunal ha estimado se debe dar a los preceptos normativos sobre el particular, así la explicación del porque se llegó a tal conclusión, por lo cual nos limitaremos a su reproducción, sin abundar en las explicaciones que ya el Poder Jurisdiccional ha dado sobre el tema.

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

AMPARO EN REVISIÓN 1575/93. ARMANDO MONTES MEJÍA.

CONSIDERANDO:

TERCERO. Debe levantarse el sobreseimiento decretado por el juez de Distrito, en lo que se refiere al acto reclamado consistente en el artículo 16 del Decreto de veinte de agosto de mil novecientos ochenta y seis, y su acto de aplicación, aunque para ello se supla la deficiencia de la queja, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, atento a las siguientes consideraciones

En la especie, la parte quejosa reclamó del Presidente de la República, el artículo 16 del Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, en donde se establece: "Artículo 16. Las relaciones de trabajo entre el organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al

¹¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema IUS 2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo III febrero 1996, pág. 52. P / J 1/96

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Aleman Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Guitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza, aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede, y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla.

¹¹⁵ Idem, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VII, abril de 1998, p. 122. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

inicio del Estado Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Como acto concreto de aplicación se reclamó de la citada Junta Federal responsable, el Acuerdo de veintidós de enero de mil novecientos noventa y tres, por el cual se declaró incompetente para conocer del juicio laboral número 26/93 promovido por Fernando Montes Mejía, en contra del Servicio Postal Mexicano; resolución que en la parte conducente establece

"Visto el escrito presentado por ARMANDO MONTES MEJIA de fecha 8 de enero de 1993, con folio 778 mediante el cual reclama acciones y prestaciones en contra del ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO, SERVICIO POSTAL MEXICANO, cuya actividad no se encuentra prevista dentro de lo establecido por el artículo 123 Apartado 'A' de las Disposiciones XX y XXXI constitucionales y del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo y, a mayor abundamiento de la publicación del Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1986 se desprende de manera concreta en su artículo 16 que LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE EL ORGANISMO Y SU PERSONAL SE REGISTRAN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO REGLAMENTARIA DEL APARTADO 'B' DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CONTENIDAS EN EL DECRETO DE CREACION DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO SERVICIO POSTAL MEXICANO, por lo que sin mayor análisis es de considerarse que dicha demandada deberá de someter sus referencias al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, del D. F. con fundamento en el artículo 701 de la ley laboral esta Junta se declara incompetente para conocer y resolver sobre el presente asunto debiendo girarse atento oficio a la autoridad mencionada remitiéndole los presentes autos para su trámite dejando en el archivo de esta Junta copia certificada en carpeta falsa para constancia. Comisionando al C. actuario para que notifique al promovente en su domicilio señalado en autos. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE. Así lo proveyó y firma el C. LIC ARTURO VALLS HERNANDEZ, Presidente de la Junta Especial Número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje en unión de los CC Representantes de los Trabajadores y de los Patrones. DOY FE".

El juez de Distrito sobreseyó en el juicio respecto del artículo 16 del decreto presidencial de que se trata, y de su primer acto concreto de aplicación, por estimar que la resolución de incompetencia emitida por la Junta responsable, fue reclamada temporalmente, en virtud de que le fue notificada al quejoso el veintidós de enero de mil novecientos noventa y tres, y éste presentó su demanda el seis de julio de ese año, es decir, fuera del término de quince días a que se refiere el artículo 21 de la Ley de Amparo. Para arribar a dicha conclusión, el juez de Distrito se basó fundamentalmente en el informe con justificación rendido por la Magistrada Presidente de la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el que acompañó la constancia de notificación del acuerdo reclamado (fojas 106 a 107 cuaderno de amparo), a la cual le concedió valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo

Lo anterior es incorrecto, en atención a que la resolución pronunciada por la Junta responsable no puede considerarse de carácter definitivo, ni de ejecución irreparable, puesto que su eficacia jurídica estaba condicionada a lo que resolviera la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sobre la competencia que le fue propuesta

De ahí que, es el acuerdo de esta última, mediante el cual aceptó la competencia, el que le dio definitividad a lo actuado por la Junta Federal que la antecedió en el conocimiento del negocio; y es a partir de ese momento cuando el agraviado pudo ejercer la acción constitucional de amparo, porque los actos anteriores solamente tenían efectos procesales, sin repercusión en los derechos sustantivos del hoy quejoso.

La misma razón de dependencia que existe entre aquellos actos y los que fueron examinados por el a quo, consistentes en el artículo 1o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y el Acuerdo de catorce de mayo de mil novecientos noventa y tres, emanados del Congreso de la Unión y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que permite establecer que aquellos no eran de carácter definitivo, ni de ejecución irreparable, puede también servir para concluir que no deben considerarse a los primeros como actos consentidos, por haber transcurrido el término a que se refiere el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues por su íntima relación con los últimos y la secuencia procesal que los vincula, se pueden reclamar en forma conjunta, como así se hace ahora, a través de un mismo juicio.

Por tanto, se debe revocar el sobreseimiento decretado en contra de los actos reclamados que se hacen consistir en la inconstitucionalidad del artículo 16 del Decreto de veinte de agosto de mil novecientos ochenta y seis, emitido por el Presidente de la República, y en el Acuerdo de veintidós de enero de mil novecientos noventa y tres; lo cual dará lugar a que se examinen más adelante los conceptos de violación planteados en su contra por el quejoso, para cumplir con lo dispuesto por el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo.

Igual criterio siguió este Tribunal Pleno, al resolver el amparo en revisión 115/93, que fue aprobado en sesión de treinta de mayo de mil novecientos noventa y cinco, por mayoría de ocho votos.

CUARTO. Antes del estudio de aquellos conceptos de violación, se debe proceder al examen de los agravios invocados por el recurrente en contra de la sentencia pronunciada por el a quo, a través de la cual negó la protección solicitada en contra de los actos reclamados al Congreso de la Unión y a la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, consistentes, en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde se establece que dicha ley será aplicable para regular las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores; y en el Acuerdo del catorce de mayo de mil novecientos noventa y tres, por el que dicho tribunal acepta la competencia que en su favor declinó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer del juicio laboral promovido por el propio quejoso.

Se establece que el estudio de los agravios debe ser previo al de los conceptos de violación que se hicieron valer en contra de los actos que se reclamaron al Presidente de la República y a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que el examen de la ley burocrática tiene preeminencia sobre el que se haga respecto del decreto que creó al Servicio Postal Mexicano.

Son fundados los conceptos de agravio, relativos a la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reclamado.

En efecto, contrariamente a lo considerado por el juez de Distrito, el hecho de que el Congreso de la Unión haya expedido la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente su artículo 1o., con base en las facultades que le otorga el artículo 123, fracciones X y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obsta para considerar que es constitucional la disposición legal reclamada en amparo, a la vez que si bien es cierto que la fracción X del citado precepto de la Carta Magna autoriza al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional, también es verdad que al ejercer esa facultad, el órgano legislativo debe sujetarse a los lineamientos precisados tanto en el Apartado "A" como en "B", según se trate, del mencionado artículo 123 constitucional, pues de no ser así, el acto denegado emanado de su potestad legislativa estará viciado de inconstitucionalidad.

Ciertamente, es inexacto que el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, además de reglamentar la situación de los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión con sus trabajadores, también lo haga con respecto al tercero perjudicado, ya que el aludido precepto, en su parte conducente determina:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores". Como se ve, no incluye como objeto de regulación al organismo de que se trata con funciones de servicio público, pues la facultad que el citado precepto constitucional otorga al Congreso de la Unión, consiste en expedir la legislación respectiva en materia de trabajo, únicamente en lo que corresponde a los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de tal manera que al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1o. incluyó dentro del régimen de esa ley al citado organismo y a sus trabajadores, ello implica que el órgano legislativo se excedió en sus funciones, pues ese precepto va más allá de la decisión del constituyente al expedir el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, estorbado de inconstitucionalidad.

Por otro lado, si bien es cierto que la fracción XXXI, inciso b), número 1, del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, alude a empresas descentralizadas, sin referirse a organismos descentralizados, también es verdad que no debe perderse de vista que la facultad otorgada al legislador en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional es limitativa, puesto que sólo lo autoriza para expedir la legislación en materia de trabajo en lo que atañe a los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, y lo que lógicamente se infiere que fuera de esas hipótesis, incluso en lo que corresponde a los organismos descentralizados con funciones de servicio público, se rigen por lo dispuesto en el Apartado "A" del artículo 123 constitucional; en tal virtud, es evidente que el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contradice la disposición de la Ley Fundamental citada en último término.

Por otra parte, el organismo tercero perjudicado no forma parte del Ejecutivo Federal, tal y como se verá a continuación.

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

A su vez, el artículo 90 de la propia Constitución, dice: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Por su parte, los artículos 1o., 2o., 3o., 9o., 26, 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponen lo siguiente: "ARTICULO 1o. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal "

"ARTICULO 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado y II. Departamentos Administrativos."

"ARTICULO 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal: I. Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal "

"ARTICULO 9o. Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal."

"ARTICULO 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: ..." (Enumera a todas las Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal)

"ARTICULO 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

"ARTICULO 48. A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención, que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que, ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

"ARTICULO 49. La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes. Entendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades."

"ARTICULO 50. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de sus atribuciones que competan a las coordinadoras de sector "

A su vez, los artículos 1o., 2o., 8o., 11, 14 y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establecen lo siguiente: "ARTICULO 1o. La presente ley, reglamentaria en el conducto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda."

"ARTICULO 2o Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

"ARTICULO 8o. Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la Coordinación de los sectores, establecer las políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la ley."

"ARTICULO 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que se oponga a ésta a las demás que se relacionen con la administración pública."

"ARTICULO 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto son: I La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o

prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención de aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

"ARTICULO 46. Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector..."

Del contenido de los preceptos constitucionales y de las disposiciones legales de carácter secundario que se reprodujeron líneas arriba, se infiere que jurídicamente no es posible considerar que la Administración Pública Paraestatal, dentro de la que se encuentran comprendidos los organismos descentralizados, tales como el mencionado tercero perjudicado forma parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que los citados preceptos establecen con precisión que el ejercicio de dicho poder corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones las llevará a cabo a través de las dependencias de la administración pública centralizada, como lo son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos a que se refieren los artículos 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, el hecho de que conforme a lo dispuesto en los artículos 90 constitucional y 1o. de la citada ley orgánica, la Administración Pública Federal se organice en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados, ello no implica que las entidades paraestatales formen parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que dichas entidades no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular Ejecutivo Federal, sino que en su carácter de unidades auxiliares tienen por finalidad la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el sector dentro del cual se encuentra agrupada cada una de las mencionadas entidades, en los términos de los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los numerales 1o., 8o. y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, confirma lo aseverado en el sentido de que los organismos paraestatales no forman parte del Poder Ejecutivo, ya que entre otras facultades y obligaciones, concede al Presidente de la República las de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, leyes que generalmente, si no en su totalidad, tienen carácter coactivo, consecuentemente, el Ejecutivo es una autoridad con imperium, concepto relacionado con el de coacción. Por lo tanto, al regular la conducta de los gobernados, el Congreso de la Unión establece obligaciones e impone sanciones en caso de incumplimiento, obligaciones que generalmente se aplican, en ciertos aspectos, por los órganos administrativos y cuando actúan de esta manera actúan como autoridades. Al lado de estas funciones autoritarias, los preceptos constitucionales encargan a estos mismos órganos la tarea de realizar otro tipo de funciones, ya no como facultades, sino como obligaciones, tendientes a proporcionar educación, construir hospitales, fomentar la economía nacional, realizar actividades económicas, pero como al actuar así, no son esencialmente autoridades, ni su función es estrictamente de poder, de coacción, esos fines se pueden encargar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, como lo es el tercero perjudicado. La diferencia justifica que la regulación jurídica de las relaciones laborales con esa administración paraestatal, debe ser distinta del Apartado "B", del artículo 123 constitucional, pues no tiene por objeto establecer la normatividad de las relaciones laborales entre el Poder Ejecutivo y sus

bajadores, sino que es aplicable el Apartado "A", donde queda comprendida la referida ministración paraestatal, en tanto que no constituye autoridad o imperio.

Corroborra claramente este argumento, lo establecido en el propio artículo 90 de la Constitución, al señalar que la ley orgánica que expida el Congreso, "...definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, así como que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal" con lo que claramente la propia Constitución distingue a esos organismos del Ejecutivo Federal y no los identifica.

Por consiguiente, si el tercero perjudicado, tiene el carácter de organismo descentralizado, y como tal constituye una unidad auxiliar de la administración pública federal, se concluye que, no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, ya que como entidad paraestatal que es, no tiene por finalidad la realización de las funciones que corresponden al área de atribuciones del titular del Ejecutivo Federal. por tanto, la naturaleza de las actividades que realiza el mencionado organismo descentralizado no determina su integración al citado poder, puesto que dichas actividades, consisten, entre otras, en prestar a los organismos oficiales o semificiales, lo cual corrobora el carácter de unidad auxiliar que el tercero perjudicado tiene reconocido en la ley en su calidad de organismo descentralizado.

Precisado como está que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, ha de considerarse que, el organismo de que se trata, no se encuentra comprendido dentro del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, pues dada la naturaleza del mismo, no existe base jurídica para considerar que se encuentra comprendido dentro de los Poderes de la Unión o el Gobierno del Distrito Federal, cuyo régimen laboral regula el citado precepto constitucional.

Cierto es que la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1. que corresponde al Apartado "A" del artículo 123 constitucional, alude a empresas descentralizadas, no a los organismos descentralizados, pero igualmente cierto resulta que el citado organismo, aunque es un organismo descentralizado, está comprendido en aquel subinciso porque opera como empresa descentralizada.

Efectivamente, tanto de la ley como de la jurisprudencia, se infiere que por empresa debe entenderse la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no sea con fines de lucro.

Así este alto Tribunal en la tesis que aparece publicada en la página dos mil ochocientos cincuenta, Tomo CXX, Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, en relación a tal tópico, sostuvo lo siguiente: "EMPRESAS DESCENTRALIZADAS SE REGULAN POR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Entre las excepciones que se señalan en la fracción XXXI del artículo 123 constitucional para que las leyes del trabajo se apliquen por las autoridades federales de ese ramo, figura el caso de las empresas que sean administradas en forma descentralizada por el gobierno federal. Dentro del término 'empresa' se comprenden tanto a las que tienen por fin la ejecución de actos de comercio, como a las que sin perseguir la obtención de lucro han sido constituidas para desempeñar un servicio público que ha sido descentralizado por el gobierno federal. En consecuencia los patronatos creados por decreto del Presidente de la República para prestar servicios

ociales mediante la creación de sanatorios y hospitales, en sus relaciones con sus empleados y trabajadores deben regirse por la Ley Federal del Trabajo, y bajo la jurisdicción de las autoridades de ese ramo de carácter federal".

En el mismo sentido, la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo CV, página dos mil trescientos sesenta y cinco, que es del tenor literal siguiente: "EMPRESAS DESCENTRALIZADAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE SUS CONFLICTOS DE TRABAJO. Si la demandada, aunque sin fines lucrativos, es una empresa, considerada como tal, en su acepción amplia de entidad que realiza actos o funciones que constituyen el desempeño de un servicio público, descentralizado por el gobierno federal, los conflictos que tenga en materia de trabajo, serán de la competencia exclusiva de las autoridades federales".

De lo transcrito, ha de considerarse que el tercero perjudicado, conforme al decreto que lo creó, tiene facultades que lo identifican, en lo esencial, con el concepto de empresa, tales atribuciones se encuentran en el artículo 3o. del referido decreto, que a la letra dice:

"ARTICULO 3o. Son funciones del organismo las siguientes:

"I. Prestar el servicio público de correos.

"II. Programar, ajustándose a los programas sectoriales respectivos, organizar, operar y controlar la prestación de los servicios de correos y diversos a su cargo, que se encuentren establecidos en las leyes y convenios internacionales vigentes, así como en el presente decreto.

"III. Realizar los estudios técnicos y económicos para proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Coordinadora de Sector, los montos de los derechos aplicables a los servicios que proporciona.

"IV. Aportar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la formulación de los decretos en que se ordenen las emisiones de estampillas postales, todos los datos y elementos a su disposición.

"V. Administrar el Museo y Biblioteca Postales, así como los servicios filatélicos.

"VI. Proponer la normatividad que se requiera para el cumplimiento de los convenios postales internacionales.

"VII. Expedir y mantener actualizado el Código de Encaminamiento y Distribución

"VIII. Autorizar a particulares mediante contratos de servicio el uso de máquinas de ranqueo.

"IX. Administrar los ingresos generados por los servicios que presta, hasta por el monto que se señale en el Presupuesto de Egresos que le sea autorizado.

"X. Establecer y mantener actualizado el Sistema de Información Postal.

"XI. En general, realizar y celebrar los actos jurídicos necesarios para el desarrollo sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables "

Por ello, debe decirse que la fracción XXXI, Apartado "A", del artículo 123 constitucional, cuando se refiere a empresas que sean administradas en forma directa o centralizada por el gobierno federal, abarca los organismos que, como el tercero juzgado, fueron constituidos por la Federación para que se encarguen de proporcionar administrar un servicio público.

En esas condiciones, debe señalarse que la facultad otorgada al legislador en el apartado "B" del mencionado artículo 123 es limitativa, puesto que sólo lo autoriza para emitir la legislación en materia de trabajo en lo que atañe a las relaciones entre los poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, con sus respectivos trabajadores, lo que lógicamente se infiere que fuera de esas hipótesis, incluso en lo que responde a los organismos descentralizados con funciones de servicio público, se rigen lo dispuesto en el Apartado "A" del artículo 123 constitucional, así resulta que el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la parte citada, no se ajusta a la disposición de la Ley Fundamental.

Confirma la conclusión anterior, la circunstancia de que cuando el Constituyente permanente ha estimado oportuno que las relaciones de servicio de instituciones no pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, se rijan por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, ha considerado necesario incluirlas de modo expreso en dicho apartado, como lo ha hecho en la fracción XIII bis, donde antes de la reforma de veintiséis de junio de mil novecientos noventa, establecía que las relaciones laborales de las sociedades financieras de crédito con sus trabajadores se regirían por dicho Apartado "B" y actualmente, también de manera expresa, señala ese régimen para los trabajadores de las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano. Consecuentemente, al resultar inconstitucional la ley reclamada, también viene inconstitucional el acto de aplicación, de conformidad con la Tesis Jurisprudencial número P. 31/89, publicada en la página 47 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 16-18, correspondiente a los meses abril-junio de mil novecientos noventa y nueve, que a la letra dice:

"P. 31. LEYES, AMPARO CONTRA EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS
I. La decisión sobre la constitucionalidad de una ley que se tome en una sentencia de amparo que ha causado ejecutoria, constituye cosa juzgada. Consecuentemente, si se concedió el amparo, el efecto inmediato será nulificar la validez jurídica de la ley reclamada en relación con el quejoso y si el juicio se promovió con motivo del primer acto de aplicación, éste también será contrario al orden constitucional; dentro del mismo supuesto de concesión de amparo, ninguna autoridad puede volverle a aplicar válidamente una norma jurídica que ya se juzgó, dado que la situación jurídica del quejoso se rige por la sentencia protectora. En cambio, cuando el fallo es desfavorable respecto de la ley, las autoridades pueden aplicársela válidamente; por ello, una vez que el juicio de garantías se promovió contra la ley y se obtiene pronunciamiento de fondo, sea que se conceda o niegue la protección solicitada en sentencia ejecutoria, la decisión sobre su congruencia o incongruencia con el orden constitucional se ha convertido en cosa juzgada".

Asimismo debe citarse la tesis aislada consultable en la página 588-590, del informe de Labores de 1989, Primera Parte. Pleno, que dice:

"AMPARO CONTRA LEYES. LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACION PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, conforme al cual las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas y oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado en el juicio de amparo son los de proteger al quejoso no sólo contra el acto de aplicación de la misma que también se haya reclamado, si ésta fue impugnada como heteroaplicativa, sino también que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la misma ya no podrá válidamente serle aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso, por el contrario si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo, como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de ese acto en sí mismo considerado, asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada la declaración de inconstitucionalidad que, en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las

es autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al titular en el futuro".

QUINTO. Conforme a la determinación contenida en el considerando primero, de este Pleno, de ejercer la facultad de atracción para examinar la inconstitucionalidad planteada en contra del Decreto Presidencial de veinte de agosto de mil novecientos veinte y seis, cabe establecer que también es fundado, lo alegado por el quejoso en sus conceptos de violación, en el sentido de que resulta inconstitucional dicho decreto, en la parte relativa a su artículo 16.

Para tal efecto, resulta conveniente la transcripción de los diversos conceptos, relacionados al asunto.

El artículo 123, Apartado "A", fracción XXXI, inciso c. Empresas, numeral 1, así como el rubro de su Apartado "B", de la Constitución General de la República establece

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

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

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

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

"b) Empresas.

"1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno federal,

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

"Artículo 16. Las relaciones de trabajo entre el organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Finalmente, el numeral 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina:

"Artículo 1o. La presente ley es de observancia general para los titulares de los empleos de la dependencia de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras

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

A su vez el artículo 89 constitucional establece en su fracción I, lo siguiente:

"Art. 89 Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;..."

La potestad reglamentaria otorgada al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la fracción I del artículo 89 de la Ley Fundamental, es evidente que no es absoluta, sino limitada, pues debe quedar circunscrita a las disposiciones establecidas en la propia Carta Magna en el caso en que se materialice dicha facultad. Por tanto, es obvio que conforme a los principios de supremacía constitucional y de congruencia en el orden jurídico la creación normativa a través de la cual se expide un decreto o reglamento a cargo del Ejecutivo Federal, debe ajustarse a los lineamientos constitucionales en vigor.

Bajo el presupuesto anotado, en el caso resulta que con el acto de creación del organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, a través del Decreto expedido por el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de mil novecientos ochenta y seis, se materializó la facultad aludida.

Ahora bien, como ya quedó establecido en la parte considerativa inmediata anterior, el Servicio Postal Mexicano es, por su naturaleza, un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, que conforme a lo dispuesto en el artículo 3o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituye un auxiliar del Poder Ejecutivo, cuyo fin es, el prestar el servicio público de correos, según lo establece el artículo 1o. del Decreto que lo creó, publicado el veinte de agosto de mil novecientos ochenta y seis, en el Diario Oficial de la Federación

Hasta aquí, bien puede afirmarse que no existió irregularidad en el hecho de que el Presidente de la República haya expedido el decreto de creación del organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano; sin embargo tratándose del reclamado artículo 16 de este decreto, que determina la sujeción al régimen laboral del Apartado "B", del artículo 123 constitucional, de las relaciones entre dicho organismo y sus trabajadores, es obvio que no se cumple con la exigencia de adecuación entre esa disposición reglamentaria y los lineamientos que a propósito establece la Carta Magna.

Sobre el particular, es exacto lo señalado por el quejoso en su concepto de violación respectivo, en cuanto a que el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, sólo rige en las relaciones laborales existentes entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, con sus trabajadores, excluyendo de tal reglamentación las diversas relaciones entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, aun cuando

licen funciones de servicio público, ya que expresamente el Apartado "B" aludido, rativamente establece que regir las relaciones de trabajo: "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".

Lo anterior es correcto, pues el mencionado Apartado "B" no incluye como objeto de regulación, a los organismos descentralizados, como es el caso del Servicio Postal Mexicano, de tal suerte que, si a través del artículo 16 del decreto por el que se creó a ese organismo, se determina su inclusión en ese apartado, ello implica que el Ejecutivo Federal se extralimitó en sus funciones, por lo que tal precepto se encuentra afectado de inconstitucionalidad, debiendo regirse las relaciones entre ese organismo y sus trabajadores, por el Apartado "A" del invocado artículo 123 constitucional, debiendo concederse la protección solicitada en contra del reclamado artículo 16 del decreto por el que se creó el Servicio Postal Mexicano y, como consecuencia lógica, también en contra de su acto de aplicación, consistente en el Acuerdo de veintidós de enero de mil novecientos noventa y tres, de la Junta Especial Número Catorce de la Federación de Conciliación y Arbitraje.

Hace suya este Tribunal en Pleno, la Tesis Jurisprudencial sustentada por la once Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 4a/J 40/94 publicada en la página 19, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número correspondiente a octubre de mil novecientos noventa y cuatro, cuyo tenor es el siguiente:

4a./J. 40/94 TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE CREO DICHO ORGANISMO, EN TANTO ESTABLECE QUE SE REGIRAN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Al establecer el artículo 16 del decreto que creó el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, que las relaciones entre el organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contraria a la norma de mayor jerarquía en el orden jurídico, como lo es el Apartado 'A', los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno federal"

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo se resuelve:

PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida

SEGUNDO La Justicia de la Unión ampara y protege a Armando Montes Mejía, contra los actos reclamados y las autoridades responsables que se mencionan en el considerando primero de esta resolución.

Notifíquese, con testimonio de esta resolución vuelvan los autos al juzgado de origen, y en su oportunidad archívese el toca¹¹⁶

dem, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia Pleno, Época: 9A Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P/J 1/96, Página: 53 La ejecutoria aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, agosto de 1995, página 42

Como resumen de los razonamientos en que se basó la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir la ejecutoria citada, en la que se decreta la inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, en consecuencia, que el régimen laboral aplicable para regular las relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados federales y sus empleados, es el dispuesto por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, podemos destacar lo siguiente

1 El punto de partida se hace consistir en lo estipulado por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en el que se establece que las disposiciones ahí contenidas sólo regirán "entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores", hipótesis que no abarca a los organismos descentralizados, por lo que al incluirlos en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como sujetos de la legislación burocrática, el Congreso de la Unión no se sujetó a los lineamientos establecidos por la disposición que da fundamento a dicho ordenamiento y fue más allá de los límites que la misma señala, circunstancia de la que deviene la inconstitucionalidad decretada.

2. Una de las razones en que se basó nuestro Poder Judicial Federal para llegar a la conclusión de que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, consiste en que, conforme a lo dispuesto por los artículos 80 y 90 de nuestra Carta Fundamental, el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", y las funciones derivadas de aquel serán distribuidas para su cumplimiento entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, de donde se desprende que se encuentra conformado únicamente dichas instancias, mientras que el sector paraestatal, donde se ubican los organismos descentralizados, no forma parte de él.

Este razonamiento parece confirmarse con el hecho de que mientras las Secretarías y los Departamentos Administrativos carecen de personalidad jurídica y sus actos son formalmente actos del Presidente, los organismos descentralizados sí la tienen, por lo que funcionalmente son autónomos e independientes del Ejecutivo Federal, lo cual es uno de sus rasgos característicos.

3 Como refuerzo de los argumentos utilizados para demostrar que los organismos descentralizados no forman parte del poder ejecutivo, la Corte señala que así lo confirman diferentes preceptos constitucionales y legales que cita, en los que se establece la forma en que el ejecutivo federal intervendrá y supervisará las actividades y funcionamiento de los organismos descentralizados; que éstos tienen el carácter de órganos auxiliares del Poder Ejecutivo, y que el despacho de los asuntos del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, corresponde al Presidente, los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos; de los que se desprende, sin lugar a dudas, que organismos descentralizados (como parte de la Administración Pública Paraestatal) y Poder Ejecutivo Federal, son instancias diferentes

4. Otra consideración en torno a la diferencia entre poder ejecutivo y organismos descentralizados, consiste en el imperium o poder de coacción que las leyes otorgan al Ejecutivo a fin de garantizar que éste pueda hacer obligatorio el cumplimiento de las disposiciones legales que le corresponde ejecutar; a diferencia de los organismos

descentralizados, concebidos como órganos a los que la ley, en lugar de atribuciones prerrogativas, les asigna funciones de tipo económico, para cuyo cumplimiento no requieren imperium, circunstancia que, en su opinión, por sí misma justifica la diferencia en la calificación jurídica de las relaciones laborales entre tales instancias y sus trabajadores.

5. Un último argumento que la Corte hace valer sobre el particular, consiste en que, demostrada la independencia de los organismos subsidiarios respecto del Poder Ejecutivo, conforme a la técnica usada por el Poder Constituyente, se puede asegurar que la facultad otorgada al legislativo por el citado apartado "B" es limitativa, es decir, que su contenido obliga a que la legislación que expida para reglamentarlo, únicamente puede regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus respectivos empleados, pues cuando el propio Constituyente ha estimado necesario que las relaciones laborales de instancias no pertenecientes al Ejecutivo, se regulen por lo dispuesto en el apartado "B", lo ha señalado en forma expresa, como en el caso del Banco de México y, en general, de las entidades que formen parte del sistema bancario mexicano¹¹⁷.

Paralelamente a las consideraciones que sustentan la exclusión de los organismos descentralizados del régimen laboral establecido por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que a favor de su inclusión dentro del apartado "A", se encuentra la fracción XXXI, inciso b). subinciso 1 del mismo, que sujeta a ese régimen, es decir, al general, a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

Al respecto, señala que "tanto de la ley como de la jurisprudencia, se infiere que por empresa debe entenderse la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o servicios, aunque no sea con fines de lucro", concepción en la que inserta a los organismos descentralizados, citando diferentes tesis jurisprudenciales y disposiciones relativas al organismo descentralizado parte de la controversia que se resolvió en la ejecutoria, las cuales no reproducimos en obvio de brevedades.

Finalmente, con el simple objeto de que queden anotados, conviene señalar que entre los principales e inmediatos efectos que se desprenden del imperio de la Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a las relaciones de trabajo entre los organismos subsidiarios y sus empleados, destaca que todos éstos, aún los de confianza, gozan de estabilidad en el empleo.

Lo anterior es trascendental para la investigación pues, como se mencionó¹¹⁸, uno de los fines de la estabilidad en el empleo es que los trabajadores sólo puedan ser separados de sus empleos cuando exista alguna causa justificada para ello, lo cual se debe entender en el sentido de que debe estar considerada como tal por la ley, o bien, ser similar a éstas, a juicio de la autoridad laboral, a lo cual nos referiremos más adelante¹¹⁹.

¹¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 123, apartado "B", fracción XIII bis

¹¹⁸ Supra, Capítulo I, 2.1

¹¹⁹ Infra, Capítulo II, 2.3.3

Asimismo, el doctor Carlos Reynoso señala entre los efectos que se desprenden de la jurisprudencia, "un mayor margen de ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores" y lo concerniente a los derechos adquiridos por los empleados de los organismos cuando se regían por la legislación burocrática, principalmente en lo relativo a los días de vacaciones, monto del aguinaldo y otras prestaciones adicionales al salario como los quinquenios y sobresueldos, que son superiores a lo dispuesto por la Ley y, generalmente, a las otorgadas por las empresas privadas¹²⁰.

Esquema normativo de las relaciones de trabajo con los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

Una vez que ha quedado comprobado el imperio del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y de su Ley Reglamentaria en las relaciones de trabajo que se establecen entre los organismos descentralizados y sus empleados, dedicaremos este apartado al análisis y estudio de las normas que resultan aplicables con motivo del problema objeto de la presente investigación.

2.1 Duración de la relación de trabajo.

Este tema es uno de los que representan mayor importancia para el principio de la estabilidad en el empleo que tanto hemos venido mencionando, donde cobra parte de su real significado.

En este apartado nos ocuparemos del primer aspecto, de la duración de las relaciones de trabajo, tema cuyo contenido es producto del principio de estabilidad en el trabajo, pues como se expuso, uno de sus principales objetivos es precisamente que el trabajador tenga la certeza de que su permanencia en el empleo que le proporciona los recursos para vivir dignamente y proveer lo necesario para la manutención y desarrollo de su familia, se encuentra garantizada por el estatuto laboral, mediante las normas relativas a la duración y conclusión de las relaciones de trabajo.

Al respecto, Ana María Alvarado Larios opina que en virtud de este principio, "las normas laborales siempre tendrán la tendencia de que las relaciones individuales de trabajo, una vez que han surgido a la vida jurídica, se perpetúen indefinidamente y permanezcan en tanto no sobrevenga alguna causa legal que les ponga término"¹²¹, a lo cual agregaríamos, "o el trabajador decida concluir con la prestación de sus servicios".

Sobre el mismo tema, el maestro Mario de la Cueva¹²² expuso que conforme a la voluntad del legislador, para el derecho mexicano las relaciones de trabajo deben tener una duración indeterminada, salvo que la naturaleza del trabajo o la actividad que vaya a desarrollar el trabajador exija que la celebren para obra o plazo determinado.

¹²⁰ Carlos Reynoso Castillo, Ob. Cit., pp. 141 y 142

¹²¹ Ana María Alvarado Larios, Ob. Cit., p. 205

¹²² Mario de la Cueva, La Estabilidad en el Empleo, Revista PEMEX Lex, Edición Especial de Antología, marzo de 1998, p. 240

Las opiniones citadas se fundan en que la ley dispone que, como regla general, las relaciones de trabajo serán por tiempo indeterminado, excepto en los casos que la propia ley, en forma expresa, permita celebrarlas con una duración diferente, lo cual queda expresamente establecido en los preceptos que integran el Título Segundo, Capítulo II de la Ley Federal del Trabajo, relativos a este tema.

La anterior aseveración, compartida con los autores citados, parte de las siguientes disposiciones de la Ley Federal del Trabajo:

1. Su base se encuentra en el artículo 35, que a la letra dispone: "las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado".

Del artículo citado se desprende claramente que, en cuanto a su duración, las relaciones de trabajo podrán tener las siguientes modalidades:

- a) Para obra determinada;
- b) Por tiempo determinado, y
- c) A falta de estipulación expresa en la que se señale alguna de las condiciones condicionantes señaladas, la relación de trabajo será por tiempo indeterminado.

El carácter excepcional que se atribuye a las primeras dos modalidades frente a la regla general de la duración indeterminada de las relaciones de trabajo, se desprende de las disposiciones complementarias a la citada, mediante las cuales, como veremos a continuación, se establecen en forma limitativa los casos en que la relación de trabajo podrá ser por obra o tiempo determinado.

2. El artículo 36 establece respecto de la primera modalidad, que la duración de las relaciones de trabajo puede condicionarse a la ejecución de una obra determinada, sólo "cuando lo exija su naturaleza", lo cual, en conjunción con la exigencia de que tal circunstancia sea estipulada en forma expresa, implica que "deben especificarse las características de la misma y los servicios que esté obligado a prestar el trabajador para su realización, de manera que aun cuando se fije un tiempo aproximado de duración del contrato, la terminación del mismo no está sujeta al término señalado, sino precisamente a la terminación de la obra, y al concluirse ésta queda terminada igualmente la relación de trabajo, por la causa prevista en el propio contrato"¹²³; esto es, que aún cuando el contrato se sujete a una vigencia determinada, no dejará de surtir efectos sino hasta que se concluya la obra, sin importar que ello implique un lapso mayor o menor del tiempo estipulado, lo cual se deriva de la imperatividad del estatuto laboral por sobre la autonomía de la voluntad de las partes.

Un ejemplo que nos sirve para apreciar en forma sencilla cuando la naturaleza de la actividad a realizar permite la celebración de un contrato de trabajo por obra determinada, es el de una empresa dedicada a la fabricación de tuercas y tornillos que, ante la necesidad de dar mantenimiento a la pintura de sus establecimientos y la falta de recursos humanos para ello, contrata personal *para que, bajo sus órdenes y dirección, se*

¹²³ Juan B. Climent Beltrán, Ob. Cit., p. 110.

encargue de ello, al cabo de lo cual quedará terminada su relación de trabajo, conforme a lo dispuesto por la fracción III del artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo¹²⁴.

Para mayor claridad en la distinción de cuando la naturaleza de la obra permite que la relación de trabajo se sujete a esa modalidad, supongamos que ésta se pretende establecer partiendo de la demanda de tornillos y tuercas de diferentes medidas, mediante la celebración de contratos individuales y específicos para cada medida; bajo ese supuesto la modalidad sería inválida y, en consecuencia, las relaciones de trabajo con los obreros contratados serían indefinidas, pues la actividad permanente y cotidiana de la empresa es la fabricación de tornillos y tuercas, circunstancia que de ninguna manera se ve afectada por las medidas de tales objetos.

3. En cuanto a las relaciones de trabajo por tiempo determinado, el artículo 37 establece que únicamente se podrán contratar bajo esa condición cuando, a) lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar; b) se substituya temporalmente a otro trabajador, y c) lo autorice expresamente la propia ley.

En el primer supuesto, la validez de la condición se hace depender también de la naturaleza del trabajo a realizar, es decir, que la necesidad del servicio o la materia del trabajo, se encuentren directa y estrechamente vinculadas a un periodo de tiempo, determinado por la propia naturaleza de la actividad; por ejemplo, cuando con motivo de la visita de algún familiar, una persona contrata los servicios de un trabajador para que se encargue de conducir el vehículo en que se transportará su pariente durante el tiempo que dure su estancia, al cabo de lo cual habrá cesado la materia o la causa que dio origen a la contratación del chofer.

Por otra parte, cabe reflexionar que la posibilidad de condicionar la vigencia de la relación de trabajo durante un periodo de tiempo, constituye el complemento de la condición de "obra determinada", ya que, mientras que ésta obedece a los casos en que la energía de trabajo se dirige a la realización de una determinada obra, como la construcción de un edificio o la transcripción de un manuscrito; hecho lo cual concluye la materia del trabajo, la condición que nos ocupa en este momento, se refiere a los casos en que la energía de trabajo se requiere por un periodo de tiempo determinado también por la naturaleza del trabajo a prestar, al cabo del cual deja de producir los efectos que le dieron lugar; por ejemplo, cuando se contrata el servicio de alguna persona para que mantenga limpio el local donde se celebra la reunión anual de alguna asociación civil, pues queda claro que el servicio se requerirá única y exclusivamente durante el tiempo que dure el evento que le dio origen.

Es importante destacar que no se debe confundir con los casos en que la ejecución de ciertas obras o la prestación de algún servicio es una actividad permanente, pues en ese supuesto, como bien lo expone el maestro Mario de la Cueva¹²⁵, la energía de trabajo no se dirige ni a la construcción de una obra en especial, ni a la elaboración de un objeto cierto, ni a la prestación de algún servicio durante un evento específico, sino a la

¹²⁴ "Art.53 - Son causas de terminación de las relaciones de trabajo:"

III La terminación de la obra o vencimiento del termino o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38

¹²⁵ Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, p 224.

manente realización de diferentes obras, o prestación cotidiana del servicio en distintos entornos. En estos casos, la relación del trabajador con las empresas dedicadas a la ejecución de las obras o la prestación de los servicios será indefinida y permanente, en todo dure la actividad de la empresa.

El segundo caso en que se puede celebrar un contrato de trabajo por tiempo terminado no merece mayor explicación dada su claridad, es decir, no cabe duda que, cuando la contratación de un trabajador obedece a la sustitución temporal de otro y ello se hace constar expresamente, los efectos de ésta cesan al reintegrarse a sus labores el trabajador sustituido, pues en adelante el trabajo será ejecutado por éste, lo cual tiene como consecuencia que deje de existir la materia que originó la contratación del sustituto.

El último supuesto se incorporó como previsión o válvula de escape para casos especiales, como podría ser la contratación de un marino por un número específico de viajes, cuando el servicio del buque se conviene bajo esa modalidad.

4. Otra modalidad a que puede sujetarse una relación de trabajo es la señalada en el artículo 38 de la propia Ley, la cual se dirige exclusivamente al caso específico de la explotación de minas agotadas, incosteables, abandonadas o, en general, que se encuentren paralizadas, caso en el que se acepta, además de las modalidades señaladas, la modalidad consistente en la inversión de un capital determinado, cuyo total ejercicio marcará la conclusión de los trabajos contratados.

Cuando el dueño de una mina inhabilitada espera encontrar una nueva veta para rehabilitar el tiro de la misma para seguir explotándola, puede sujetar la duración de los trabajos para alcanzar su objetivo, al ejercicio de una cantidad específica de dinero, por lo que una vez agotado éste o alcanzado la meta propuesta, cesarán las relaciones de trabajo.

Aun cuando los preceptos citados corroboran la noción de que al derecho del trabajador le interesa que, salvo en los casos excepcionales que se previenen, las relaciones de trabajo sean permanentes, la idea se refuerza con lo ordenado por el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo, el cual dispone que "si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia.

Como conclusión de las ideas que se han expuesto en torno a la duración de las relaciones de trabajo, podemos adoptar nuevamente lo manifestado por el maestro de la doctrina, para quien la duración de las relaciones de trabajo es en principio indeterminada, circunstancia que no depende de la voluntad de las partes y que únicamente considera cierta flexibilidad, cuando la naturaleza del trabajo a realizar así lo requiere¹²⁶.

Idem, p 223

2 Efectos de la relación de trabajo.

Cuando nos referimos a la relación de trabajo, quedo claro que por virtud de las normas que la regulan se constituye como un hecho jurídico generador, por sí mismo, de efectos que el propio estatuto laboral dirige a quienes intervienen en la relación; asimismo, que sus elementos, subjetivo y objetivo, se encuentran conformados por el trabajador y el patrón y, por la prestación de un trabajo subordinado y el pago de un salario, respectivamente; de lo cual se desprende que los principales efectos generados por las relaciones de trabajo son, recíprocamente, las obligaciones de ejecutar el trabajo por parte del trabajador conforme a la dirección y órdenes de su patrón y, de éste, el pago del salario ofrecido al trabajador por la realización del trabajo.

No obstante la validez de lo expuesto hasta ahora sobre este tema, es evidente que, como acertadamente expone Mario de la Cueva¹²⁷, el cumplimiento de esas obligaciones básicas sería imposible sin la actualización de un conjunto de presupuestos y elementos que les acompañan, de los cuales puede decirse que en la práctica, se constituyen como obligaciones adicionales, a las cuales nombra como obligaciones inherentes, o derivadas directa y necesariamente de las obligaciones básicas.

Antes de pasar al estudio detallado de los tipos de obligaciones que la ley impone a trabajadores y patrones, cabe agregar que éstas se encuentran establecidas en los artículos 132 al 135 de la Ley Federal del Trabajo, y se expresan en conductas de acción y de omisión, es decir, se imponen obligaciones de hacer y de dejar de hacer.

2.2.1 Las obligaciones del trabajador.

Como hemos adelantado, la obligación básica o fundamental del trabajador, consiste en llevar a cabo el trabajo para el cual fue contratado; sin embargo, éste no se puede ni debe entender en forma llana, sino que, como vimos al analizar el significado que tienen para el derecho laboral, tanto el trabajador como el trabajo, tales conceptos revisten ciertas características que el propio estatuto laboral les señala para distinguirlos de otro tipo de prestadores de servicios y actividades profesionales, respectivamente, y a partir de las cuales se basa el imperio de nuestra disciplina

Dichas características especiales de los sujetos y actividades reguladas por el derecho del trabajo implican por sí mismas, la aparición de las que el maestro de la Cueva llama obligaciones inherentes o derivadas.

De esta manera, desde el momento en que el simple desarrollo de una actividad no implica que ésta deba ser considerada como la prestación de un trabajo, aparece como exigencia implícita hacia el trabajador, que en el cumplimiento del trabajo para el que fue contratado observe las siguientes condiciones, deberá prestarlo en forma personal y eficiente, es decir, que tiene la obligación de cumplir personalmente con el trabajo encomendado y hacerlo con eficiencia

¹²⁷ Idem, p. 391

Lo relativo a la ejecución personal de las actividades contratadas no requiere mayores comentarios, pues cuando nos referimos al significado que tienen trabajo y bajador para el derecho laboral, quedó claramente explicado.

Respecto a lo que el maestro de la Cueva llama "la obligación de eficiencia", él mismo explica que se debe entender como "el deber de prestar la cantidad y calidad de bajos convenidos o adecuados al salario"¹²⁸, noción que, suponemos, dado el carácter contraprestación que tienen salario y trabajo entre sí, desprende del artículo 85 de la Ley Federal del Trabajo, donde se dispone que "para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo".

El maestro de la Cueva ha expuesto que los indicadores que permiten comprobar el cumplimiento del trabajador a su obligación de eficiencia, se encuentran especificados en diferentes preceptos de la Ley Federal del Trabajo¹²⁹, donde se establece que, en primer lugar, se debe acudir a las condiciones de trabajo pactadas entre las partes, donde se deben especificar en forma precisa los servicios a prestar¹³⁰.

Por otra parte, para el caso de que las condiciones de trabajo sean omisas en el contrato, tras analizar las formas que la doctrina ha propuesto para determinar lo relativo a la cantidad y calidad del trabajo, concluyó que en nuestro caso el legislador se inclinó por un método subjetivo de apreciación, pero acotado por el propio estatuto laboral¹³¹.

Al respecto, expone que tal apreciación se debe guiar por lo dispuesto en la propia Ley Federal del Trabajo, donde se establece que, cuando no exista señalamiento de lo acordado entre las partes, el trabajador queda obligado a ejecutar su trabajo acorde a los desarrollados por la propia empresa y conforme a su fuerza, aptitud y condición (artículo 133); asimismo, que el trabajador se debe desempeñar con la "intensidad, cuidado y esmero apropiados" (artículo 134 fracción IV) y, finalmente, con la pericia elemental para que no haya lugar a rescisión de la relación de trabajo por una "Inhabilidad manifiesta del trabajador que haga imposible la prestación del trabajo" (artículo 53 fracción IV)¹³².

Siguiendo con la distinción propuesta por Mario de la Cueva, entre las obligaciones básicas y las inherentes o derivadas de estas, encontramos que efectivamente la prestación de los servicios por parte del trabajador, implica por sí misma una serie de circunstancias que éste debe observar y a las cuales nos referiremos a continuación, pues en la mayoría de los casos, su inobservancia es sancionada con la rescisión del trabajo

a) Cumplir las normas establecidas para el desarrollo de su trabajo, entre las que destacan por su importancia, las relativas a su propia seguridad, la de sus compañeros y la del establecimiento; y las concernientes a la salubridad. Estas se encuentran determinadas principalmente por la Ley y en menor medida en los reglamentos interiores de trabajo de cada empresa o establecimiento. en cuyo caso no podrán ser sancionadas con la rescisión de la relación de trabajo.

¹²⁸ Idem, pp 392 y 393

¹²⁹ Idem, p. 393

¹³⁰ Ley Federal del Trabajo, artículo 25 fracción III

¹³¹ Mario de la Cueva, Ob Cit, p 393

¹³² Ibidem

b) Acatar las órdenes que le den el patrón y sus representantes en lo relativo a la ejecución de sus labores, lo cual es llamado por el maestro Mario de la Cueva como el deber de obediencia¹³³.

c) Por otra parte, existen ciertas obligaciones que se pueden identificar como destinadas a la protección de los intereses materiales del patrón, y cuyo incumplimiento haría incurrir al trabajador en "faltas de probidad u honradez", y las cuales se refieren a distintos aspectos y se expresan mediante diferentes formulas. Entre éstas podemos hablar del correcto y cuidadoso uso que se debe dar a los instrumentos y materiales de trabajo que proporciona el patrón, en general, a la honestidad con que se debe conducir el trabajador respecto de los bienes e intereses de su patrón, o de la obligación de no revelar los secretos profesionales que le sean confiados con motivo del ejercicio de su actividad, pero sin lugar a dudas la más importante es la que Mario de la Cueva llama "obligación de no – concurrencia"¹³⁴, que se puede identificar como el deber del trabajador de abstenerse de conductas que representen competencia a los bienes o servicios producidos o prestados por el patrón, pues ello se considera una deslealtad de su trabajador.

Sobre el particular, el mismo autor nos dice que debe distinguirse cuando la concurrencia no vulnera los intereses del patrón, de los casos en que efectivamente se pueda hablar de actividades que sí persiguen un daño a los derechos de la empresa, pues de ninguna manera se puede comparar el hecho de que un trabajador labore como chofer para dos negociaciones distintas, máxime si lo hace durante medio turno para cada una, con el hipotético caso de un vendedor que labore para dos empresas comercializadoras de bienes del mismo género.

d) Finalmente, cabe destacar que existen algunas otras obligaciones del mismo tipo, respecto de las cuales no se estima necesario abundar, dada la sencillez de su contenido y que no representan mayor trascendencia para los efectos de esta investigación; entre estas podemos citar las relativas a la conducta y respeto que el trabajador debe al patrón, sus familiares y sus representantes o una que nos parece inspirada en un principio de solidaridad, por virtud de la cual el trabajador debe auxiliar a sus compañeros y colaborar con su patrón cuando se requieran trabajos de emergencia para enfrentar un siniestro o riesgo de éste (artículo 134 fracción VIII).

2.2.2 Las obligaciones del patrón.

Siguiendo el esquema que planteamos desde el inicio del presente apartado, la obligación básica del patrón consiste en pagar el salario pactado con el trabajador, o bien, en caso de que este fuera inferior, conforme al monto *mínimo establecido normativamente*; sin embargo, al igual que en el caso del trabajador, el cumplimiento mismo de tal deber reviste circunstancias especiales que se deben cumplir.

¹³³ *Idem*, p. 394

¹³⁴ *Ibidem*

Sólo como ejemplo de lo manifestado, podemos afirmar que, bajo ciertas condiciones, el pago hecho en forma incorrecta puede llegar a considerarse jurídicamente nulo y, en consecuencia, inexistente.

Para entender lo anterior, acudimos en primer lugar a la tesis jurisprudencial emitida por el Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, según la cual, "... Es principio de hermenéutica jurídica que la interpretación de dos o más preceptos legales que correspondan al mismo sistema, se lleve al cabo de tal modo que formen un todo armónico, habida cuenta que la interpretación aislada e inconcusa de un solo numeral puede conducir a conclusiones distintas de aquellas que el legislador se propuso ..."¹³⁵.

Conforme a tal criterio entonces, para acreditar el cumplimiento de las obligaciones exigidas por el derecho, en este caso del trabajo, se debe hacer una revisión integral de los diferentes preceptos aplicables al caso de que se trate, a fin de que mediante la interpretación conjunta de lo dispuesto por cada uno de estos, se identifique plenamente el alcance de los mismos y, consecuentemente, el contenido que deberá tener la conducta que quien se encuentra obligado a su cumplimiento.

En el caso concreto, podemos decir que, conforme a las disposiciones aplicables, el salario y demás prestaciones (e incluso indemnizaciones), derivadas de la prestación de trabajo, se deben pagar específicamente a quien lo llevó a cabo o a su representante legal. Si no es así se tendrá por no hecho y nacerá la obligación de pagar nuevamente a quien demuestre derecho a recibirlo, lo cual se desprende de lo dispuesto por los artículos 100, 106 y 132 fracción II de la Ley Federal del Trabajo.

La inclusión del anterior razonamiento obedece a que, de la misma manera en que pretendemos de acreditar que, aun cuando no se establezca en forma expresa, los patronos tienen la obligación de abstenerse de rescindir las relaciones de trabajo con sus empleados, salvo que exista una causa que lo justifique.

Durante el desarrollo de la investigación hemos mencionado en múltiples ocasiones que, conforme a la doctrina, uno de los efectos del principio de estabilidad en el trabajo consiste en que nacida la relación de trabajo, el estatuto laboral garantiza a los trabajadores que en tanto cumplan con sus obligaciones y no incurran en alguna de las causas de rescisión establecidas por la Ley, permanecerán en su empleo.

También conforme a la doctrina, existen dos rangos en los que se puede situar al principio de estabilidad en el trabajo, llamados por unos estabilidad absoluta y estabilidad relativa¹³⁶, y por otros despido liberador y despido sancionador¹³⁷, extremos que difieren entre sí por la libertad que se deja a la voluntad de los patronos para rescindir las relaciones de trabajo con sus empleados.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema IUS 2000 VEINTE DIAS POR AÑO PAGO DE INDEMNIZACIÓN POR CONCEPTO DE INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 48, 49, 50, 51 Y 52 DE LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Séptima Época, Instancia TRIBUNAL COLEGIADO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. Fuente. Apéndice de 1975, Tomo: Parte VI, Tesis 154, Pagina 213

Mario de la Cueva, Ob. Cit., p 221

Carlos Reynoso Castillo, El Despido Individual en América Latina, p 97

En México, coinciden los autores citados, el legislador privilegió la estabilidad relativa, por lo que la rescisión de las relaciones de trabajo por voluntad del patrón se permite sólo en los que se consideran casos de excepción (trabajadores domésticos y de confianza, entre los principales), mientras que la regla general consiste en que las relaciones se pueden rescindir únicamente cuando exista una falta grave del trabajador.

A lo anterior podemos agregar que, aun cuando en opinión del patrón se actualice el supuesto de un despido justificado, el trabajador podrá demandar que éste se declare injustificado, lo que de resultar exitoso para el actor generaría, según sea su voluntad, la nulidad de la rescisión o lo que podría entenderse como una sanción por su ilegal proceder, lo cual nos lleva a pensar que la rescisión de la relación laboral debe ser convalidada por la autoridad laboral, o incluso podría decirse, autorizada.

La base de donde parte toda la estructura del principio de la estabilidad en el trabajo y de la prohibición intrínseca que hemos referido, se encuentra en la fracción XXII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en el que se dispone que, "el patrono que despida a un obrero sin causa justificada .. estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato ..."

Los elementos que permiten hablar de la obligación intrínseca a que nos hemos referido, se desprenden del planteamiento constitucional del principio de la estabilidad en el trabajo, pues desde el precepto que acabamos de referir, se puede apreciar como el constituyente fue más allá y no se limitó a prohibir los despidos injustificados, sino que al establecer su anulabilidad, eliminó la posibilidad de que los patronos incumplan su obligación en detrimento de los trabajadores; es decir, que la norma no se limita a imponerles el deber de abstenerse de ejecutar la conducta, lo cual pudiera ser desatendido, sino que les obliga a llevar a cabo las acciones necesarias para destruir las consecuencias generadas por el incumplimiento de su obligación primaria, a saber, abstenerse de despedir injustificadamente a los trabajadores

El principio apuntado en nuestra norma Constitucional es posteriormente desarrollado en la Ley Federal del Trabajo, de la que podemos destacar las siguientes disposiciones:

En el artículo 4, fracción I inciso a), se establece que para el derecho del trabajo, la sustitución de un trabajador separado, sin que se haya resuelto el caso por la autoridad laboral, representa un ataque a los derechos del trabajador sustituido, lo cual refuerza la idea de que la rescisión de una relación de trabajo debe ser autorizada por la Junta de Conciliación, pues de inconformarse el trabajador con su despido y demostrar que este fue injustificado, las consecuencias afectarán no sólo a su patrón, sino incluso a su eventual sustituto.

Quizá el carácter más claro de este hecho como una obligación del patrón, deriva del artículo 31 del Ordenamiento que se explora, en el cual se dispone que "los contratos y las relaciones de trabajo **obligan** a las consecuencias que sean conforme a las normas de trabajo", es decir, que todo aquello que la norma exprese como un dar, hacer o dejar de hacer, se traduce en una obligación para el sujeto a quien se dirige la disposición.

El círculo normativo de este aspecto del principio de la estabilidad en el trabajo, se arraiga con el artículo 133 fracción VII, disposición que prohíbe a los patronos “ejecutar cualquier acto que restrinja a los trabajadores los derechos que les otorgan las leyes”, en este caso, en este caso, conforme a las citas que en su momento hicimos, “el derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no exista causa para su separación ..., a permanecer en su trabajo en tanto subsista su materia y percibir los beneficios consecuentes”¹³⁸, el cual se impone a toda persona que desempeñe el trabajo en sustitución de la persona separada.

Junto a estas dos, que consideramos como las obligaciones trascendentales de los patronos, se encuentran otras respecto de las cuales sólo haremos una breve referencia, pero no porque tengan una menor importancia, sino porque concretamente para los efectos de la investigación no representan tanta trascendencia.

Otra obligación destacada, respecto de la cual sin embargo se han generado controversias, es la de proporcionar el trabajo, es decir, indicar al trabajador las actividades que deberá llevar a cabo para cumplir con las funciones que dieron origen a su contratación, y la de proporcionarle también las herramientas e insumos necesarios para el desarrollo del trabajo. Sobre el particular, el maestro de la Cueva opina que tales obligaciones son en la realidad inexistentes, pues en todo caso la esencia de la relación de trabajo queda cumplida cuando el trabajador pone a disposición del patrón su energía y trabajo, independientemente de que éste la utilice o no¹³⁹.

Existe otro tipo de obligaciones a cargo de los patronos, las cuales se distinguen de las que acabamos de señalar, porque en lugar de derivarse directa o inmediatamente de la prestación de un trabajo en su favor, se relacionan más con su calidad de persona que presta los servicios de uno o más trabajadores; entre las que destacan las obligaciones de carácter social, las de previsión social (en las cuales dado el esquema normativo, por regla general es subrogado por el IMSS), las relacionadas con el sindicalismo y las de proporcionar habitaciones a sus empleados, respecto de las cuales se desprenden una serie de consecuencias y particularidades en las que no abundaremos, por ser ajenas al objeto del problema que se analiza en esta investigación.

3 La conclusión de las relaciones de trabajo.

Al referirnos al principio de la estabilidad en el trabajo señalamos que su contenido está dirigido a garantizar al trabajador su permanencia en el desempeño de la actividad a cambio de la cual obtiene el sustento para la supervivencia de él y su familia, y que tal propósito se lograba a través de normas dirigidas hacia dos aspectos fundamentales de la relación de trabajo; su duración, tema que analizamos en el apartado 2.1 de este numeral, y las hipótesis bajo las cuales se permite que los efectos de éstas concluyan

Mario de la Cueva, Ob. Cit., p. 220
Idem, pp. 400 y 401

Al respecto habíamos apuntado también, que con la intención de garantizar que las relaciones de trabajo tengan efectivamente una duración indeterminada, salvo en los casos que la propia ley establece, el derecho del trabajo estableció en forma expresa las causas que se considera justifican la conclusión de las relaciones de trabajo.

En el presente apartado se analizarán los supuestos que interrumpen los efectos de las relaciones de trabajo, sea temporal, o permanentemente, pues aún cuando las causas de suspensión de las relaciones de trabajo no se pueden considerar en sí mismas como supuestos que implican la conclusión de los efectos de las relaciones de trabajo, sí los interrumpen temporalmente y pueden convertirse en causas de terminación

2.3.1 Suspensión.

Conforme a la opinión del maestro de la Cueva¹⁴⁰, la cual se compartimos en todos sus términos, en primer lugar se debe distinguir entre la suspensión de las relaciones individuales de trabajo y la de orden colectivo, sobre la cual no se hará ningún comentario, pues no tiene relación con la presente investigación.

Así pues, encontramos que el mismo autor consultado refiere sobre la suspensión de las relaciones individuales de trabajo, una idea que habíamos apuntado ya en la introducción del numeral que se desarrolla, a saber, la íntima relación de éstas con el principio de la estabilidad en el trabajo, sobre lo cual manifiesta que las causas de suspensión se constituyen como una "defensa del trabajador contra ciertas circunstancias que podrían provocar la disolución de las relaciones"¹⁴¹.

Es de esta manera como se puede entender que, ante la posibilidad de que concurren acontecimientos que impidan temporalmente al trabajador prestar sus servicios, la Ley Federal del Trabajo establece la figura de la suspensión, en virtud de la cual el patrón se ve también relevado, salvo una excepción, de pagar el salario al trabajador afectado por la causa de suspensión.

Regresando a la obra del maestro de la Cueva, encontramos que define a la suspensión como "una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para el trabajador y el patrono, cuando adviene alguna circunstancia, distinta de los riesgos de trabajo, que impide al trabajador la prestación de su trabajo"¹⁴².

Respecto a la definición del maestro de la Cueva cabe destacar que sólo restaría agregarle la noción de la temporalidad que, tal como manifestamos y de hecho establece la propia ley, es inherente a la suspensión, pues de otra forma no se explicaría como una institución protectora de la relación de trabajo.

¹⁴⁰ Mario de la Cueva, Ob. Cit., p. 234.

¹⁴¹ Ibidem

¹⁴² Ibidem

Comparándola con la suspensión, encontramos que, salvo el caso del mutuo consentimiento, la terminación de las relaciones laborales comparte origen con aquella, las ambas parten de un acontecimiento ajeno a la voluntad de las partes; sin embargo, a diferencia de la primera, en el caso de la terminación, la cesación de los efectos es definitiva y no temporal, característica que comparte con la rescisión de las relaciones de trabajo, figura que analizaremos en el punto siguiente.

La terminación es una figura que se encuentra entre la suspensión y la rescisión de relaciones de trabajo, con las que comparte identidad y distinción a la vez.

Por su origen, comparte identidad con las otras figuras, pues puede nacer de dos fuentes, de la voluntad de las partes, como la rescisión, y de acontecimientos que hacen posible la continuación de la relación de trabajo, como la suspensión, en ambos casos, para decir, se encuentra acotada por la ley, pues no basta la simple voluntad de las partes para rescindir, ni cualquier hecho es causal de suspensión o terminación.

En cuanto a sus efectos, se identifica con la rescisión por la definitividad de los efectos, y difiere de la suspensión por que los de ésta son temporales.

Acorde con lo que hemos manifestado, encontramos que las causales de terminación que reconoce la Ley Federal del Trabajo son señaladas en forma expresa, por que sólo cuando alguna de éstas se presenta se puede hablar de terminación de las relaciones laborales sin responsabilidad para las partes.

Así, las causas de terminación de las relaciones laborales son, conforme al artículo 148 de la Ley Federal del Trabajo, a) el mutuo consentimiento de las partes; b) la muerte del trabajador, pues como se expuso la prestación del trabajo debe ser personal, circunstancia de la que le deviene al contrato y a la relación de trabajo, el carácter de personalísimas; c) la terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, que como vimos en el apartado correspondiente¹⁴⁸, constituyen las excepciones a la duración indeterminada de las relaciones de trabajo, por lo que, como también se expuso, para que esas condiciones resolutorias operen, se requiere que las mismas hayan sido fijadas correctamente y conforme a derecho, y que efectivamente haya concluido la obra de trabajo; d) la incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo, lo cual analizamos al estudiar lo relativo a las obligaciones del trabajador, al referirnos a la forma y condiciones en que debe prestar su trabajo, y e) los casos en que la propia ley autoriza la terminación colectiva de las relaciones de trabajo por el cierre de la empresa.

Se considera que dada la claridad de las propias causales, éstas no requieren de mayor explicación, además de que, al igual que la suspensión, no tienen importancia para los efectos de la presente investigación.

Supra, 2 1

3.3 Rescisión.

El presente apartado se encuentra estrechamente vinculado al tema central de la investigación, pues el contenido y efectos de uno de sus aspectos, concretamente de la conclusión de las relaciones de trabajo mediante rescisión justificada del patrón, y a cuyo análisis nos abocaremos; salvadas las diferencias entre el régimen general del derecho del trabajo y el burocrático, corresponden a los que se producen mediante la destitución de servidores públicos, lo cual se acreditará en los párrafos siguientes.

En diferentes ocasiones hemos dicho ya, que uno de los efectos del principio de estabilidad en el trabajo es precisamente que las relaciones de trabajo puedan darse por concluidas, salvo las excepciones previstas por la propia ley, únicamente cuando exista una causa que lo justifique. Asimismo, en el apartado pasado se expuso lo relativo a la terminación de las relaciones de trabajo, figura que la Ley Federal del Trabajo establece, junto a la rescisión, como las únicas causantes de que los efectos de las relaciones de trabajo cesen definitivamente.

Acerca de este tema, la Ley Federal del Trabajo establece en primer lugar, que "el trabajador o el patrón podrán rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causa justificada, sin incurrir en responsabilidad"¹⁴⁹.

"La rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones"¹⁵⁰. De la definición propuesta por Mario de la Cueva, se puede desprender que la rescisión de las relaciones de trabajo consiste en un acto unilateral, ya del patrón o del trabajador, que se deriva de una conducta que, a juicio de quien rescinde, hace procedente la conclusión de la relación de trabajo, a lo cual cabría agregar que los efectos, al menos en el caso de la rescisión ejecutada por el patrón, no se pueden estimar como definitivos sino hasta que, mediante resolución de la autoridad laboral o por el paso del tiempo, adquieran ese carácter.

Por otra parte, como se advierte del enunciado de la Ley Federal del Trabajo sobre esta figura, la rescisión puede ser decretada ya por el patrón, ya por el trabajador; sin embargo, en atención al campo de la presente investigación, sólo analizaremos lo relativo a la rescisión que es ejecutada por los patronos, la cual conforme al artículo 123 Constitucional¹⁵¹, recibe el nombre de despido, mientras que la ejercida por el trabajador se conoce como retiro o, conforme a la Ley Federal del Trabajo, separación¹⁵².

Sobre el despido, se ha dicho que es la resolución legal de la relación de trabajo que lleva a cabo el patrón por incumplimiento del trabajador¹⁵³, o el ejercicio de la facultad del empleador para romper el contrato de trabajo en caso de existencia de una falta por parte del trabajador¹⁵⁴; sin embargo, una definición que nos parece más adecuada es la

¹⁴⁹ Ley Federal del Trabajo, art. 46.

¹⁵⁰ Mario de la Cueva, Ob Cit., p 241.

¹⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 123, Apartado "A", fracción XXII - "El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador cuando se retire del servicio por..."

¹⁵² Ley Federal del Trabajo, art. 52 "El trabajador podrá separarse de su trabajo..."

¹⁵³ Ana María Alvarado Larios, Ob Cit., p 289

¹⁵⁴ Carlos Reynoso Castillo, Ob Cit., p 60

ortada por el maestro de la Cueva, para quien el despido es “el acto por virtud del cual se sabe al patrono al trabajador que rescinde o da por terminada la relación de trabajo”¹⁵⁵.

Preferimos la definición aportada por Mario de la Cueva, porque con de la misma se puede desprender tanto el despido sin responsabilidad para el patrón, como el injustificado le da lugar a lo que podemos llamar su nulidad, si el trabajador se inconforma con él y gra que el laudo le favorezca, además de que incorpora también un elemento que, dadas las formalidades establecidas por la ley, resulta trascendental; el aviso que se debe dar al trabajador cuando el patrón decide rescindir la relación de trabajo, cuya omisión es razón suficiente para que se estime que el despido fue injustificado, aun cuando en origen hubiera existido una causa que lo hiciera procedente¹⁵⁶.

Por otra parte, respecto al concepto de la destitución, encontramos que ha sido definida como “la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico – laboral con el estado”¹⁵⁷.

De los elementos aportados hasta ahora sobre el despido y la destitución se desprende la identidad que existe entre ambos conceptos lo cual justifica lo apuntado al inicio de este apartado, es decir, la importancia del tema para la investigación, pues ambas son formas de conclusión o, como las llama el maestro de la Cueva¹⁵⁸, disolución de las relaciones de trabajo, pero además del efecto ambas figuras comparten identidad en la causa que se supone les da origen, la noción de que responde al incumplimiento, falta o responsabilidad del trabajador, es decir, que ambas representan una sanción.

El interés de acreditar la similitud entre despido y destitución a partir de sus causas y efectos, radica en que para el derecho del trabajo la única forma en que se acepta que las relaciones de trabajo se den por concluidas mediante una resolución del patrón, es el despido y éste opera sólo cuando se acredita la existencia de una causa que lo permita, pues de otra forma la autoridad laboral podrá declararlo injustificado y, en ese caso, el trabajador tendría derecho a que se le pague una indemnización o se ordene su reinstalación y a que se le cubran los salarios que dejó de percibir por el despido injustificado, circunstancias que nos llevan a pensar que de hecho, y aun cuando no reciba ese nombre, estaríamos en presencia de la nulidad del despido y, en ese caso, ante la ineficacia de la destitución.

Una vez explicado lo relativo a la identidad entre despido y destitución, regresaremos al análisis del primer término, pues el estudio detallado de la destitución será materia de otro apartado¹⁵⁹.

⁵ Mano de la Cueva, Ob Cit , p 251

⁶ Dicha formalidad se desprende del último párrafo del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo

⁷ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, p 154

⁸ Mano de la Cueva, Ob Cit , p 241 y siguientes

⁹ infra, Capítulo III, 2 4

Como se expuso en el anterior apartado, a diferencia de la suspensión y la terminación de las relaciones de trabajo que tienen su origen, salvo la excepción señalada, en acontecimientos ajenos a la voluntad y conductas de trabajadores y patronos, en la rescisión la voluntad y la conducta de las partes son fundamentales.

Por otra parte, el hecho de que el despido sea caracterizado como un acto unilateral del patrón, implica que deba ser realizado por su cuenta y riesgo cuando estime que existe una causal para ello, y en forma previa a cualquier actuación ante la autoridad laboral, lo cual se estima ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶⁰.

Además de la anterior, se pueden distinguir las siguientes características o requisitos del despido.

1. El presupuesto indispensable para su operación, como hemos venido repitiendo, es la existencia de una causa justificada, lo cual en principio hace referencia a la noción de un hecho imputable al trabajador que por sí mismo constituya incumplimiento de alguna de sus obligaciones. Al respecto, acorde con la opinión del maestro de la Cueva, cabe destacar que por causa justificada sólo puede y debe entenderse, "la que está consignada en la ley o se desprende analógicamente de ella"¹⁶¹.

La postura adoptada respecto a la determinación de las causas que se pueden alegar para justificar un despido, se respalda en el sistema adoptado por el legislador en la Ley Federal del Trabajo, que relaciona y hace depender una de otra a la justificación y la responsabilidad de y por los despidos, es decir, da lugar a un silogismo en virtud del cual, el despido que se estima justificado es válido y libera al patrón de sus responsabilidades y obligaciones nacidas de la relación de trabajo, mientras que el despido que se decreta injustificado, genera en contra del patrón la responsabilidad de cumplir, a elección del trabajador, con las obligaciones derivadas de la relación de trabajo o con el pago de una indemnización.

Lo anterior se desprende de lo dispuesto por los artículos 46 y 47 de la Ley Federal del Trabajo, pues por una parte, el artículo 46 libera de responsabilidad a quien rescinde la relación de trabajo, sólo cuando lo hace "por causa justificada", y por otra, el artículo 47 establece en forma limitativa las causas que eximirán al patrón de responsabilidad por el despido de sus trabajadores, es decir, los casos en que se estima que la rescisión es justificada.

¹⁶⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Sistema de Información Jurídico Laboral. RESCISIÓN, IMPROCEDENCIA DE LA Como la Ley Federal del Trabajo no concede acción a los patronos para demandar la rescisión de la relación laboral de sus trabajadores, el ejercicio de tal acción es improcedente

Septima Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 157-162 Quinta Parte, Página: 46 En la publicación original la tesis del asunto 2990/77 aparece bajo el rubro RESCISIÓN, IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE, EJERCITADA POR EL PATRÓN "

¹⁶¹ Mario de la Cueva, La Estabilidad en el Empleo, Revista PEMEX Lex, Edición Especial de Antología, marzo de 1998, p. 240

A quienes, apoyándose en lo dispuesto por la fracción XV del artículo 47¹⁶², manifestado la idea de que las causales de despido no fueron establecidas en forma impositiva, el maestro de la Cueva ha respondido diciendo que la admisión de las llamadas causas análogas de rescisión es sólo un rasgo de flexibilidad en lo relativo al despido, incorporado porque es imposible reflejar en la ley todas las situaciones que se pueden presentar en la vida de las relaciones de trabajo, lo cual se solucionó de esa manera, que representa sino el otorgamiento de una facultad a la autoridad laboral para que libere responsabilidad a los patrones, cuando estime que la conducta del trabajador, pese a encontrarse contemplada como tal por la ley, es análoga a estas y tiene también consecuencias graves en lo que al trabajo se refiere¹⁶³.

El hecho de que se exija que la causal invocada sea análoga a las establecidas por la ley, implica que aun dentro de ese rasgo de flexibilidad persista la rigidez del sistema, pues, como se acreditará al analizar la citada fracción del artículo 47, interpretación que se ha dado a esa disposición es en el sentido de que la conducta debe quedar comprendida en alguno de los supuestos señalados por las fracciones I a V, además de que también se deberá acreditar que la falta genera consecuencias graves en cuanto al trabajo.

2. De la misma fracción XV del artículo 47 se desprende otro requisito, el cumplimiento debe ser grave, es decir, en palabras de Mario de la Cueva, "ha de referirse a las obligaciones principales o importantes"¹⁶⁴, o como otros autores han dicho, cumplimiento grave es "aqueel que provoca un peligro inmediato de daño económico o reparable para la empresa o un peligro inminente de muerte para el patrón"¹⁶⁵.

3. El hecho de que, como se expuso, el despido tenga el carácter de acto jurídico unilateral del patrón¹⁶⁶, implica que en principio, mientras la autoridad laboral no dicte otra cosa, opere de manera inmediata, es decir, que se puede despedir al trabajador en el momento mismo que de motivo para ello, sin necesidad de autorización.

"Son causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón

/ Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere."

Mario de la Cueva, el Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, p. 242 y siguientes

Ibidem

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Ley Federal del Trabajo, Comentarios, Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía, p. 186.

En adición a lo expuesto al inicio del presente apartado, cabe señalar que nuestro Máximo tribunal se ha manifestado en el mismo sentido: "DESPIDO, ES ACTO JURIDICO No es exacto que el despido de un trabajador sea un hecho y no un acto jurídico, pues la doctrina tradicionalmente ha considerado que es acto jurídico toda manifestación de voluntad encaminada a producir consecuencias de derecho y la rescisión del contrato de trabajo por el patrón, a la que comúnmente se denomina despido, coincide exactamente con la función indicada, toda vez que precisamente consiste en la declaración de voluntad que el patrón hace cuando por terminada la relación laboral que lo vincula con el trabajador, de lo que se sigue que, como todo acto jurídico, es susceptible de ser anulado cuando en él existe alguno de los vicios de la voluntad, entre los que se encuentra el error."

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Sistema de Formación Jurídico Laboral Sexta Época, Instancia Cuarta Sala, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Tomo Quinta Parte, XV, Página 82. Amparo directo 2515/58 Josefina Retamosa Fernández de septiembre de 1958 Unanimidad de cuatro votos Ponente Arturo Martínez Adame

4. Un último elemento o característica general que señala el maestro de la Cueva, consiste, en sus palabras, en que "el dato relevante en la rescisión radica en la circunstancia de que se trata siempre de un acto humano carente de necesidad física, por lo tanto, que pudo haberse evitado"¹⁶⁷, es decir, que el despido se vincula y opera sólo a partir de una conducta culposa del trabajador.

Respecto a las causas concretas de despido que establece la Ley sólo haremos una breve referencia, pues dada su composición y contenido se comprenden por sí mismas y en la mayoría de los casos no requieren explicación.

Conforme al artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, que servirá de guía para este análisis, las causales que facultan al patrón para rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad son:

1. Engañarlo el trabajador o en su caso el sindicato, con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidades, aptitudes o facultades de que carezca.

Poco se puede decir sobre esta causal; en primer lugar, que el incumplimiento evoca a la falsedad de documentos que certifiquen la capacidad del trabajador o le atribuyan una facultad de la que carece, como por ejemplo pudiera ser la licencia de chofer, en el caso de esa actividad.

Partiendo del ejemplo propuesto quizá sólo valga la pena reflexionar acerca de la diferencia entre la causal de suspensión por falta de documentos y esta causa de rescisión.

En el caso de la suspensión, donde se presume la confesión del trabajador en el sentido de que carece del documento por causas que no le son imputables, sólo se permite al patrón dejar de cumplir con su obligación de pagar el sueldo y se deja a salvo la vida de la relación de trabajo para que se reanude una vez superada la causa que originó la suspensión, en el supuesto de la rescisión se puede hablar de un auténtico despido sancionador, pues la falta de honestidad del trabajador hacia con su patrón le importa la resolución del vínculo de trabajo que bajo otras circunstancias habría sido protegido, lo cual nos remite a las nociones de falta culposa que atribuimos con anterioridad a las causales de despido.

Finalmente, cabe destacar que la referencia que se hace al sindicato se dirige a los mismos aspectos, pero para los casos de empresas en las que opera la cláusula de exclusión, por virtud de la cual el sindicato titular del contrato colectivo tiene el derecho de proponer al patrón la contratación de los trabajadores que estime más adecuados para cubrir un puesto determinado, y que esta causal de rescisión pierde ese carácter si el trabajador se mantiene el puesto por más de treinta días.

¹⁶⁷ Mario de la Cueva, Ob. Cit., p 241

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

Para que se pueda alegar la configuración de esta causal de despido se requiere la confluencia de los siguientes elementos: a) no sólo se necesita que efectivamente exista la falta de probidad, injuria o violencia contra el patrón, familia o presentantes, sino además; b) que esta se lleve a cabo durante la jornada de trabajo; c) en el caso de las injurias, que las palabras realmente tengan el ánimo de ofender, y d) en los casos de violencia, amago o malos tratos, que la conducta no se presente como la habitual respuesta del trabajador en defensa de sus derechos o intereses.

Esta es quizá la causal en la que más aplicable resulta lo señalado acerca de la facultad otorgada a la autoridad laboral para decidir cuando existe efectivamente una falta de probidad, pues sólo a ella compete discernir cuando efectivamente se está frente a una falta de probidad u honradez o a una injuria, lo cual de ninguna manera resulta fácil, pues se trata de términos muy amplios y la norma sólo aporta los elementos señalados.

En auxilio de la función asignada a la autoridad laboral, nuestro máximo Tribunal ha señalado que "la falta de probidad se caracteriza por un manejo en el desempeño de las labores, mediante actos carentes de honradez"¹⁶⁸, mientras que para el maestro de la Cueva, "la idea de probidad plantea la rectitud de ánimo y la honradez en el obrar"¹⁶⁹. La amplitud de esos conceptos ha generado que, no sin cierta razón, la doctrina española haya dicho que ésta es una causal que comprende a todas las demás¹⁷⁰.

Acerca de las injurias Mario de la Cueva señaló que para su tipificación no es suficiente el simple pronunciamiento de las palabras, sino que se requiere que éstas tengan la intención de denostar¹⁷¹, apreciación que tiene valor no sólo por las grandes aportaciones del maestro a la doctrina de nuestra disciplina, sino también por venir de alguien que formó parte de la comisión encargada de la redacción de la Ley Federal del Trabajo vigente, es decir, de quien sin lugar a dudas sabe cual es el significado real que le quiso dar al término.

3. Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeñe el trabajo.

En esta causal resulta evidente la aplicabilidad de los comentarios vertidos a propósito de la anterior, pues como se desprende de la misma, se refieren al mismo tipo de actos, por lo que le resultan aplicables los mismos comentarios. en los términos propuestos

¹⁶⁸ Citado por Mario de la Cueva en *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, p 244

¹⁶⁹ Mario de la Cueva, *Ob. Cit.*, p 244

¹⁷⁰ Citado por Carlos Reynoso Castillo, en *El Despido Individual en America Latina*, p 159

¹⁷¹ Mario de la Cueva, *Ob. Cit.*, p 245

Lo único que quizá quepa aclarar es que dichos actos son considerados como causal de rescisión sólo cuando se ejecutan durante la jornada laboral, pues de otra manera no se entiende que puedan afectar "la disciplina del lugar en que se desempeñe el trabajo".

4. Cometer el trabajador, fuera del servicio, contra el patrón, sus familiares o personal directivo o administrativo, alguno de los actos a que se refiere el numeral dos. si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo.

También en este caso resultan aplicables los comentarios hechos con motivo de la causal de despido señalada en el numeral 2, pues en ella misma se hace referencia a ese tipo de actos. La única aclaración pertinente es la relativa a cuando los actos evistan una gravedad que hace imposible el cumplimiento de la relación de trabajo.

Tal consideración es una más de las decisiones que compete tomar a la autoridad laboral, quien como se había ya mencionado, tiene siempre la gran responsabilidad de decidir cuando se está efectivamente frente a una causal de despido y cuando no.

5. Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

Además de la evidente protección que se otorga a los intereses del patrón, podrían destacarse dos consecuencias claras de esta causal; con ella se busca no solamente garantizar los bienes del patrón, sino los elementos necesarios para que el trabajo pueda seguir prestándose, es decir, el despido del trabajador se puede considerar como una sanción por llevar a cabo actos que pongan en riesgo la fuente de trabajo no sólo de él, sino también de sus compañeros trabajadores. Asimismo, resulta evidente que dado el perjuicio material que intencionalmente se causó a sus bienes, para el patrón sería altamente conflictivo mantener la relación de trabajo con el trabajador pues, en palabras del maestro de la Cueva, "la intención de causar perjuicios es prueba de baja de alma"¹⁷².

6. Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla el numeral anterior, siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal que ella sea la causa única del perjuicio.

Sobre el particular resultan aplicables los comentarios relativos a la causal anterior, con el único cambio de que el requisito es que la conducta se deba exclusivamente a la negligencia del trabajador, es decir, que con tan sólo haberla llevado a cabo en forma diligente no se habría causado el perjuicio.

7. Comprometer el trabajador por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él.

¹⁷² Ibidem

Al igual que en el caso anterior, resultan aplicables los mismos comentarios, así también en este caso se tutela la colectividad trabajadora.

8. Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar del trabajo.

Como en los casos de otras causales de despido, ésta se deriva de las obligaciones impuestas al trabajador, pues como se expuso en el apartado precedente, la ejecución del trabajo no es la única obligación del trabajador, sino que debe desarrollarse conforme a las condiciones establecidas en la propia ley e incluso en reglamentos interiores de trabajo, que por sí mismos pueden ser fuente de obligaciones.

En este caso no hay mucho más que agregar, pues al igual que con todas las causales de despido, la decisión final sobre la actualización o no de la causal alegada, corresponde a la autoridad laboral, por lo que es ella misma la que determinará si en realidad se está frente a un acto inmoral del trabajador.

Lo único que se podría agregar es que, muy probablemente, esta causal de despido busque asegurar que se mantenga la disciplina en los centros de trabajo.

9. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.

Al igual que en el caso anterior, en este existe una estrecha vinculación entre la causal de rescisión y el incumplimiento de una obligación del trabajador (art. 134 – XIII), la que, en opinión de Mario de la Cueva¹⁷³, se desprende que no necesariamente se requiere que se haya realizado un daño, sino que basta con la posibilidad de que éste ocurra.

Por otra parte, en nuestra opinión, resultan también aplicables los comentarios realizados con motivo de la causal consistente en la generación intencional de perjuicio a los bienes del patrón, pues también en este caso se protege su patrimonio y la fuente de trabajo de los compañeros del infractor, y se hace difícil la continuación de la actividad de trabajo.

10. Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un periodo de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada.

Es evidente que esta es una causal que responde también al incumplimiento de una obligación por parte del trabajador, pues si se ausenta de su centro de labores no puede llevar a cabo el trabajo contratado.

En cuanto al cómputo de las faltas para que constituyan causal de despido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó jurisprudencia de la que se desprende que los treinta días comienzan a contarse a partir de la primera falta que se señale como motivadora del despido, sin atender a los meses calendario.

Idem, p. 246

al trabajador (art. 134 – II), pues además del incumplimiento a su obligación, con ello se puede poner en riesgo no solo su salud y seguridad, sino también la de sus compañeros.

13. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner al conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico

En este caso además de la correspondiente correlación con las prohibiciones establecidas a los trabajadores por el artículo 135 en sus fracciones IV y V, de la Ley Federal del Trabajo, se puede advertir que de nueva cuenta se busca proteger la seguridad de los trabajadores y del centro de trabajo, así como la disciplina en el lugar, pues evidentemente un trabajador bajo los efectos del alcohol o de algún enervante no goza de los mismos reflejos y capacidad que cuando se encuentra libre del influjo de esas sustancias.

Respecto al uso de drogas, la propia ley establece la salvedad de que éstas no se consuman por prescripción médica, en cuyo caso no se considerará como causal de despido justificado; sin embargo, para que tal excluyente opere, se requiere que el trabajador haga tal situación del conocimiento del patrón y pruebe su prescripción médica, antes de iniciar su trabajo, pues de esa manera el patrón podrá juzgar si ello genera algún peligro para los bienes de su propiedad o los demás trabajadores.

14. La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo.

Al analizar la suspensión vimos que la prisión preventiva es una causa de esa medida; asimismo, dijimos que ello se estableció así para evitar que en ese momento se resolviera la relación laboral y, en caso de que no se decretara la culpabilidad del trabajador indiciado, éste pudiera regresar a su trabajo

En los casos que finalmente se decreta la culpabilidad del trabajador y este es sentenciado, se permite al patrón rescindir la relación de trabajo, pero siempre y cuando éste se vea impedido para prestar el trabajo para el que fue contratado, pues cuando el trabajador pueda gozar de libertad caucional y no se vea impedido para continuar con la prestación de su trabajo, la relación subsistirá a pesar de su culpabilidad, salvo que el delito imputado haya sido cometido en contra de su patrón, caso que constituiría una causal de despido autónoma.

15. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

Lo relativo a las causas análogas reviste una importancia especial, pues si bien obedece a la imposibilidad de agotar todos los supuestos que pueden llegar a generar consecuencias graves respecto de los efectos de la relación de trabajo, al grado tal que hagan difícil o imposible su continuación, ello no justifica ni constituye un portal abierto para que los patronos puedan establecer *motu proprio* nuevas causales de despido, sino que una vez más será la autoridad laboral quien defina sin en efecto ha lugar la resolución de la relación de trabajo.

Al respecto, el maestro de la Cueva señala en la obra que hemos venido consultando¹⁷⁶, que para la operación de esa causal se requiere acreditar la existencia de los siguientes elementos:

a) Que la conducta alegada como causal de despido sea análoga a cualquiera de las señaladas expresamente como tales por la Ley Federal del Trabajo. Dicha exigencia se traduce, en nuestra opinión, en que el patrón que pretende demostrar la justificación del despido con base en una causa análoga, debe señalar expresamente a cual de las señaladas expresamente, considera que es análoga, así como las circunstancias y razonamientos en que se apoyó para llegar a tal conclusión.

b) La conducta deberá representar incumplimiento a una obligación fundamental o importante del trabajador, es decir, debe ser de naturaleza grave.

c) Las consecuencias o efectos de la conducta sobre el trabajo deben ser igualmente perniciosos que las generadas por las causales de despido expresas.

A continuación se transcriben dos ejecutorias de nuestro máximo Tribunal, de las que se desprenden los elementos señalados con anterioridad, y las cuales permiten una mayor comprensión del tema, para lo cual nos permitiremos resaltar las partes en que se basa lo expuesto por nosotros.

"RESCISION, CAUSALES DE, DE LA RELACION LABORAL. CAUSAS ANALOGAS. Cuando el trabajador, en el desempeño de sus labores o con motivo de las mismas, injuria a la administradora del hotel que la empresa contrató para que pernoctaran sus trabajadores, *deja de cumplir con la obligación que le impone la Ley de no alterar el orden, ni injuriar o realizar malos tratos que afecten gravemente a la empresa, y por tanto se sitúa en la causa de rescisión de su contrato de trabajo a que se refiere la fracción XV, en relación analógica con las fracciones II y VI del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, por constituir una causa de igual manera grave y de consecuencias semejantes en lo que al trabajador se refiere, pues afecta con su conducta el prestigio y la seriedad de la empresa.*"¹⁷⁷

"RESCISION DE LA RELACION DE TRABAJO, CAUSAS ANALOGAS DE. La fracción XV del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, establece como causas de la rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón, "Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere"; de manera que el demandado *al invocar esta disposición legal como causal de rescisión, debe relacionarla con alguna de aquellas contenidas en las fracciones precedentes, a fin de estar en aptitud de comparar y determinar si los hechos motivadores del despido son igualmente graves y de consecuencias semejantes en lo referente al trabajo, además que de no hacerse así, se*

¹⁷⁶ Mario de la Cueva, Ob Cit , p 249.

¹⁷⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Sistema de Información Jurídico Laboral, Folio 26029 Jurisprudencia y tesis aisladas 7a. época Amparo directo 1868/74 María Antonieta Terán Palkovics 9 de agosto de 1974 5 votos Ponente. María Cristina Salmorán de Tamayo Semanario Judicial de la Federación, séptima época, volumen 68, 5a parte, p. 27

va al actor de la oportunidad de preparar su defensa y aportar pruebas para abatir la usal análoga correspondiente."¹⁷⁸

4 La prescripción de las acciones en el Derecho del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo se encarga de esta figura en su Título Décimo, el cual compone de siete artículo (516 a 522); sin embargo, en ninguno de ellos se precisa ni significado ni cuales son los efectos de dicha institución, sino que se limita a establecer bases para su operación, es decir, que el derecho del trabajo, a diferencia de lo que sucede con la teoría del riesgo, en el caso de la prescripción no se ha creado una figura propia de la materia.

Conforme a la opinión de Mario de la Cueva¹⁷⁹, ello obedece a que la definición y teoría del derecho civil sobre esta figura colma las necesidades del derecho del trabajo, por lo que no ha sido necesario abundar en el tema. Nos encontramos entonces ante una institución del derecho civil, tronco del que se desprendió nuestra disciplina, que aún se mantiene vigente en el derecho del trabajo, la cual sin embargo, se ha moldeado a las exigencias de la materia laboral, como una situación de hecho determinada por la norma

Con lo anterior se quiere decir que si bien la doctrina ha reconocido que la regulación de la prescripción parte de las bases establecidas por el derecho civil, en la práctica y de hecho, el derecho del trabajo ha establecido modalidades a la misma, pues dada su imperatividad y la irrenunciabilidad de los derechos que consigna en favor de losabajadores, así como la especificación de los efectos que podrá tener la figura en nuestra materia, podemos hablar válidamente de que en materia laboral, la prescripción tiene un significado diferente al que le otorga el derecho civil, no obstante comparta sus fines

De esta manera, encontramos en primer lugar que para el derecho civil, la prescripción es un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley"¹⁸⁰.

En un sentido similar la define el Dr. Guillermo Cabanellas, para quien la prescripción es la "consolidación de una situación jurídica por efecto del transcurso del tiempo; ya sea convirtiendo un hecho en derecho, como la posesión o propiedad; ya perpetuando una renuncia, abandono desidia, inactividad o impotencia"¹⁸¹.

Sin abundar en detalles que no corresponden a la materia de esta investigación, podemos destacar rápidamente los elementos que se desprenden de las definiciones portadas y los cuales han sido distinguidos desde siempre por la doctrina; el elemento

¹⁷⁸ Idem, Folio 28271 Jurisprudencia y tesis aisladas 7a.época. TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO Amparo directo 38/75. Rafael Hernández Martínez 22 de junio de 1976 Unanimidad de votos Ponente Ricardo Gómez Azcárate Semanario Judicial de la Federación, séptima época, vol 90, 6a parte, 74.

¹⁷⁹ Mario de la Cueva, Ob Cit , p 603

¹⁸⁰ Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, art 35

¹⁸¹ Guillermo Cabanellas, Ob Cit , p 215

tonante de los efectos de esta figura es el simple transcurso del tiempo, y sólo en algunos casos se sujetan sus efectos a condiciones establecidas por la propia ley: asimismo, destaca que los efectos de la prescripción se ligan igual a la adquisición que a la pérdida de derechos, por lo que se ha distinguido entre prescripción adquisitiva o positiva y, la que en realidad nos interesa para los efectos de la investigación, prescripción negativa, extintiva o liberatoria.

En materia laboral, coinciden jurisprudencia¹⁸² y doctrina¹⁸³, dado el contenido de los artículos que regulan lo relativo a la prescripción, ésta sólo opera en su forma negativa, es decir, que únicamente provoca la pérdida de determinados derechos derivados ya de los contratos de trabajo, como de la propia ley, como consecuencia del abandono de los mismos.

La prescripción negativa entonces es la exoneración de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley, por no exigirse su cumplimiento¹⁸⁴. Por otra parte, nuestro máximo Tribunal ha manifestado que “es la sanción impuesta por la ley al acreedor que demuestra falta de interés al no ejercitar las acciones en tiempo”¹⁸⁵.

Una última característica que se debe destacar es que, en materia laboral, la prescripción nunca podrá afectar un derecho objetivo vigente, sino en todo caso un derecho subjetivo, sólo la relación deudor acreedor, es decir, que únicamente opera respecto de un acto o hecho jurídico concreto entre dos personas, pues queda claro que al extender sus efectos a la disposición legal implicaría en la realidad una reforma legal.

Para ejemplificar lo expuesto, incluso en la materia de esta investigación, cuando un trabajador tiene más de tres inasistencias en un periodo de 30 días y el patrón no ejerce el derecho que por ese hecho nace en su favor, consistente en la facultad de despedirlo, dentro del término que para ello le otorga la ley (un mes), éste prescribe; sin embargo, en caso de que el trabajador acumulara nuevamente más de tres inasistencias en un periodo de 30 días, nacería otra vez el derecho del patrón a rescindir la relación de trabajo; es decir, la causal de rescisión nunca resultará afectada, lo único que se modifica es que la conducta específica del trabajador que se adecuó a la hipótesis de despido deja de tener el carácter de causal de rescisión por el simple paso del tiempo y, en consecuencia, el patrón no puede más despedirlo con base en ese comportamiento específico e individual.

Esta característica obedece a que la relación de trabajo es de tracto sucesivo, es decir, que no se agota en un solo momento, sino que una vez nacida sus efectos se prolongan en el tiempo y cada uno de ellos es nuevo, independiente del anterior e identificable individualmente.

¹⁸² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema IUS 2000, Prescripción adquisitiva. No existe en materia laboral para adquirir puestos en propiedad Séptima Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 72 Quinta Parte, Página: 15 Amparo Directo 2586/74. Valente Aldaco González. 5 de diciembre de 1974. Cinco votos. Ponente Jorge Saracho Álvarez.

¹⁸³ Mario de la Cueva, Ob. Cit., p. 603

¹⁸⁴ Manuel Borja Soriano, Teoría General de las Obligaciones, p. 331

¹⁸⁵ Citado por Juan B. Ciment Beltrán, en Ley Federal del Trabajo, Comentarios y Jurisprudencia, p. 387

Conforme a sus disposiciones, en el derecho del trabajo la prescripción opera por regla general al cabo de un año, contado a partir del día siguiente a la fecha en que la obligación sea exigible; salvo los casos en que la propia ley establece otro término¹⁸⁶.

Las excepciones a la temporalidad con que opera la prescripción en materia laboral presentan respecto de cuatro diferentes aspectos o conductas: a) las relativas a la rescisión de las relaciones de trabajo, y de la única que nos ocuparemos en este trabajo, los que se refieren a la imposición de medidas disciplinarias y de los descuentos en los salarios; c) lo concerniente a los riesgos de trabajo, y d) la acción para solicitar la ejecución forzosa de un laudo¹⁸⁷.

El derecho del patrón para despedir a los trabajadores que incurren en alguna de las causales de rescisión prescribe, conforme a la fracción I del artículo 517, en un mes. En el mismo precepto se establece que dicho plazo comenzará a correr a partir del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de separación, de la tercera parte en un periodo de 30 días, o desde el momento en que se comprueben los errores cometidos, o las pérdidas o averías imputables al trabajador, según sea la causal de que se trate.

Respecto al cómputo del término para que opere la prescripción, cabe destacar además, que conforme al artículo 522 de la propia Ley Federal del Trabajo, "los meses se computarán por el número de días que les corresponda. El primer día se contará completo, y cuando no lo sea, pero el último debe ser completo y cuando sea feriado, no se tendrá por completa la prescripción sino cumplido el primero útil siguiente".

Requiere también una mención especial, el caso de los despidos que, conforme al Reglamento interior del centro de trabajo o empresa de que se trate, requieran de una investigación previa en la que se compruebe que el trabajador incurrió efectivamente en la causal que se le imputa, supuesto respecto del cual el Poder Judicial Federal ha manifestado que el término que se otorga al patrón para despedir al trabajador empieza a correr, conforme al citado artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo, a partir del día siguiente de que se tiene conocimiento de la causal de despido, plazo en el que paralelamente se deberá en todo caso llevar a cabo la investigación conducente, pues de considerarse que empieza a correr a partir de que se concluya la investigación, se dejaría a arbitrio del patrón el establecer la fecha en que conoció las faltas que originaron el despido, la práctica misma de la investigación y, en consecuencia, dejaría sin efecto el plazo establecido por la ley.¹⁸⁸

Cabe destacar que respecto al mismo asunto, es decir, acerca del momento en que debe empezar a computar el tiempo para que opere la prescripción cuando se debe practicar una investigación, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito resolvió que el mes de plazo otorgado al patrón para despedir al trabajador corre a partir

Ley Federal del Trabajo, art. 516.

Mario de la Cueva, Ob. Cit., p. 606.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema IUS 2000, Prescripción, Cómputo para la Investigación Administrativa Octava Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, Junio de 1992, Página: 404 Amparo Directo 366/91. Ponente Ennque Cerón Briseño y otro. 13 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente Adán Villarreal Castro. Secretaria Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado.

de la fecha en que se le notifica el resultado de la investigación, cuando ésta es realizada por un órgano ajeno a él (por ejemplo en el caso de auditorías realizadas por despachos externos), o bien, a partir de que se concluye la investigación, cuando la efectúa directamente el patrón, a través de sus órganos internos o representantes¹⁸⁹.

En nuestra opinión debe prevalecer el criterio adoptado por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, es decir, que cuando resulta necesario llevar a cabo una investigación para acreditar la comisión de la falta por parte del trabajador, tal indagatoria debe realizarse dentro del plazo de 30 días otorgados al patrón para despedir al trabajador, pues de lo contrario, efectivamente se haría nugatorio el término establecido por la ley, en perjuicio del trabajador.

Finalmente, sólo resta señalar que los artículos 520 y 521 de la Ley Federal del Trabajo establecen los casos en que no puede correr o se interrumpe el término para la prescripción.

¹⁸⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema IUS 2000, Prescripción de la Acción de Rescisión Laboral, Fecha de Inicio de la, Conforme al Artículo 517, Fracción I, de la Ley Federal del Trabajo Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Mayo de 1998, Tesis. XIX. 2o 28 L, Pagina 1046 Amparo Directo 680/96 Instituto Mexicano del Petróleo 24 de noviembre de 1997 Unanimidad de votos Ponente: Olga Leana Saldaña Durán Secretano Jesús Martínez Vanoye

CAPÍTULO III

EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Hemos analizado ya lo relativo a la ubicación y naturaleza de los organismos descentralizados de la administración pública y el régimen laboral aplicable a sus trabajadores, así como las instituciones, conceptos y figuras del derecho del trabajo, relacionadas con la investigación, y vimos que ocupan el lugar de auxiliares del Poder Ejecutivo, integrando lo que se ha llamado administración pública paraestatal.

Es así como se va configurando el problema cuyo análisis constituye el objeto central de la presente investigación, pues mientras que por un lado se considera que las *relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados y sus trabajadores se deben regir por el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional*, quitándoles a estos el carácter de trabajadores al servicio del Estado, por el otro, como parte de la administración pública paraestatal, son considerados como servidores públicos y, en consecuencia, sujetos al régimen disciplinario y de control establecido para garantizar el correcto desempeño de las funciones públicas.

En este Capítulo, además de analizar lo relativo a los controles establecidos para garantizar el correcto desempeño de las funciones que se asignan a los organismos descentralizados en su carácter de auxiliares del Poder Ejecutivo, veremos como es que algunos de sus trabajadores tienen también el carácter de servidores públicos, lo cual, sin quitarles el de trabajadores, les hace sujetos de un régimen disciplinario especial que contempla entre sus sanciones la destitución, figura que como explicamos,¹⁹⁰ comparte origen e identidad con el despido.

El Control de la Función Pública.

Los principios de legalidad y responsabilidad.

A lo largo de la historia se ha dado forma a diferentes teorías que tratan de explicar desde distintos puntos de vista el origen, razones, composición, fines y, en general, lo concerniente al estado; sin embargo, en todas ellas podemos hablar de un común denominador que, no obstante la motivación y razonamiento que se le dé, tiene el mismo objetivo, dejar claro que en cualquier caso, el estado siempre tendrá un límite a su actuación, es decir, que en la teoría del estado, los diferentes autores han considerado siempre que la vida del estado se encuentra regida por un estatuto u orden legal que da sustento a sus actuaciones y marca los límites que debe respetar.

Es así como aparecen los principio de legalidad y responsabilidad materia del presente apartado, es decir, constituyen ese conjunto de normas establecidas para controlar y dirigir, por una parte, el cumplimiento de las funciones asignadas a los órganos de gobierno estatales, y por la otra, el ejercicio de éstas por parte de los servidores públicos de que se valen para actuar

Supra, Capítulo II, 2 3 3

El principio de legalidad es entonces la garantía que la Constitución establece en favor de los gobernados, para que la actuación de la autoridad se circunscriba siempre a las funciones que la ley expresamente le encomiende ejecutar y estos tengan la seguridad de que únicamente podrán ser molestados por actos de la autoridad, cuando tal acto tenga sustento debido.

Este principio de legalidad, y no nos detendremos mucho más en su explicación por ser parte central de la investigación, nace de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 de nuestra Carta Magna¹⁹¹, y a él se debe el dicho común de que la autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente le esté permitido por la ley, es decir, que los órganos del estado bajo ningún concepto pueden ejecutar acciones que molesten a los particulares, si no cuentan con el debido sustento (fundamentación) y motivación.

Del principio de legalidad se desprenden las tres características básicas que deben vestirse a todo acto de autoridad, a) que se emita en forma escrita; b) que la autoridad emisora cuente con facultades expresas para llevarlo a cabo, y c) que en el documento donde conste su emisión, se exprese el precepto que lo funda y la motivación del mismo, es decir, la adecuación del caso concreto sobre el que versa el acto emitido, a la norma jurídica que le da sustento.

Finalmente, cabe destacar que este principio rige la actuación de la autoridad no sólo en lo concerniente a la emisión de actos de molestia para los particulares, sino también en lo relativo a cualquier actuación de la autoridad, es decir, que los servidores públicos deben limitar sus actuaciones a las funciones que expresamente les confieran las leyes y demás ordenamientos jurídicos aplicables, pues de lo contrario incurrirían en responsabilidad.

La responsabilidad por su parte, generalmente se asimila a la realización u omisión de determinados actos, es decir, se le vincula con los efectos generados por una conducta determinada, sea esta de acción o por omisión; así, cuando dicha conducta se encuentra contemplada por una norma jurídica que ordena o prohíbe su ejecución, la responsabilidad adquiere el carácter de jurídica

Es así como se ligan los principios de legalidad y responsabilidad, pues mientras el primero se dirige, como se expuso, a garantizar que los gobernados sólo puedan ser molestados por la autoridad cuando exista una causa que funde al acto y este sea debidamente motivado, el principio de responsabilidad viene a completarlo, al constituirse como la sanción para los casos en que el servidor público incumple con el principio de legalidad y actúa sin el debido sustento.

Lo anterior quiere decir que mientras el principio de legalidad otorga defensa al particular contra actos que carecen de fundamento, el principio de responsabilidad se refiere a la sanción que se impone al servidor público que actuó sin tener atribuciones para hacerlo, es decir, que el principio de responsabilidad es la respuesta jurídica a los casos en que el servidor público se conduce por fuera del marco legal sentado para guiar su actuación

¹⁹¹ Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Así, y desvinculando dichos principios de la ejecución de actos de molestia para los particulares, pues como se expuso los mismos son aplicables en general a todas las actuaciones de los servidores públicos, llegamos a la facultad que tiene el propio estado a sancionar la conducta de los servidores públicos, cuando esta no se apega a lo dicho.

A diferencia del principio de legalidad que como vimos se encuentra claramente expresado en el artículo 16 Constitucional, el principio de responsabilidad no ha sido objeto de una enunciación expresa en nuestra Carta Magna, en la cual se optó por incluir el Título completo (el Cuarto, artículos 108 al 114), en el que se sientan las bases para la determinación de las responsabilidades de los servidores públicos.

Del análisis a los referidos preceptos, se desprende que la responsabilidad de los servidores públicos se puede generar ya por ejecutar acciones que les son prohibidas, o por omitir aquellas que les son obligatorias, es decir, que se deriva de un incumplimiento, pero como su actuación como autoridad se encuentra también sujeta al principio de legalidad, pueden además incurrir en responsabilidad por llevar a cabo actos cuya realización no les haya sido atribuida expresamente.

Los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos son: política, penal, administrativa y civil.

Por otra parte, antes de iniciar el análisis de los diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, haremos referencia a un concepto del término responsabilidad, respecto del cual dice el Diccionario de Derecho del Dr. Guillermo Cabanellas, que es la "obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño ocasionado"¹⁹²

Pese a que difícilmente se podría hacer algún reproche al contenido de la definición dada, y aun cuando resulta apropiada para los efectos del análisis que se hace en la presente investigación, cabe destacar que para nuestros efectos resulta más útil asociar la noción de la responsabilidad con una conducta indebida del servidor público que, como vimos en los siguientes subapartados, le implica una sanción, en la que, la mayoría de las veces, efectivamente se incluye la reparación del daño o perjuicio causado.

Las responsabilidades de los servidores públicos.

Como vimos en el apartado anterior, en el Título Cuarto de nuestra Constitución, se establecen las bases para la determinación de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos con motivo de sus actuaciones; asimismo, se expuso que estas pueden ser de cuatro tipos, política, penal, civil y administrativa.

Guillermo Cabanellas, Ob Cit , p 432

En el presente apartado se referirán en forma breve los conceptos y elementos más importantes de la responsabilidad política, penal y civil, y se reservará un desarrollo más profundo de lo relativo a la responsabilidad administrativa para el siguiente apartado, pues mientras que las tres primeras no tienen mayor relevancia para en la materia de la presente investigación, lo concerniente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye parte del núcleo central del problema que se analiza

Antes de iniciar el análisis de los diferentes tipos de responsabilidades, a efecto de comprobar que en ciertos casos los trabajadores de los organismos descentralizados son al mismo tiempo servidores públicos, haremos una breve referencia a ese concepto.

En ninguno de los diferentes ordenamientos legales sobre la materia se establece el concepto de servidor público, pues en nuestra Carta Magna se optó por enunciar a los diferentes funcionarios estatales, de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal que deberán ser considerados como tales, y se otorgó a las legislaturas estatales la facultad de hacer lo mismo en el marco de su soberanía, lugar de definir el término.¹⁹³

En la presente investigación nos limitaremos a señalar quienes deben ser considerados como servidores públicos de la Administración Pública Federal para efectos del sistema de responsabilidades establecido por el Título Cuarto de nuestra Constitución, y así encontramos que conforme al artículo 8 Constitucional, un servidor público es "en general, toda persona toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal".

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de nuestra Constitución, al establecer su ámbito personal de aplicación, es decir, quienes deben ser considerados como servidores públicos, remite a lo señalado por el citado artículo 108 Constitucional, y sólo agrega que lo serán también "todas aquellas personas que manejen apliquen recursos económicos federales".¹⁹⁴

Visto desde esa óptica, el carácter de servidor público obedece sólo al vínculo laboral que se establece, en nuestro caso, entre la administración pública federal y sus trabajadores, sin importar su cargo y jerarquía dentro del aparato burocrático, es decir, nace en el momento que la persona formaliza la prestación de sus servicios o queda facultado para desempeñar algún cargo o comisión en alguna de las diferentes dependencias y entidades que conforman a la administración pública federal, y por consecuencia muere al extinguirse dicho vínculo.

Con base en todos estos elementos es que se ha definido el término de servidor público, como "aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales".¹⁹⁵

¹⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 108.

¹⁹⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 2º.

¹⁹⁵ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Responsabilidades Legales del los Servidores Públicos, p 5

.2.1 La responsabilidad política.

Conforme a la fracción I del artículo 109 Constitucional, incurre en responsabilidad política el servidor público que en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político y, en consecuencia incurrir en ese tipo de responsabilidad, son señalados en forma expresa por el artículo 110 de nuestra Constitución. Al respecto, a efecto de evitar extendernos en un tema que no es el principal de esta investigación, podemos decir que se trata de las personas físicas que ocupan la titularidad de las principales instancias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, y destacar exclusivamente que entre estos se encuentran los directores generales de organismos descentralizados.

La inclusión de los directores generales de organismos descentralizados obedece a que "la naturaleza política de sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión y a que dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que va más allá de las esferas administrativas y penal, por lo que deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho"¹⁹⁶.

Los servidores públicos estatales también podrán incurrir en responsabilidad política, pero sólo cuando su desempeño implique violaciones "graves" a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el mal manejo de recursos federales¹⁹⁷.

Las sanciones aplicables a quien se decreta responsabilidad administrativa pueden ser destitución del cargo e inhabilitación para desempeñarse como servidor público hasta por 20 años ¹⁹⁸ Respecto al procedimiento, condiciones y autoridades para su aplicación cabe destacar lo siguiente, el juicio se inicia mediante denuncia ante la Cámara de Diputados, que actúa como instancia instructora y acusatoria; ante ésta se desahoga la mayor parte del procedimiento, desde la denuncia hasta la emisión del dictamen correspondiente, que en caso de ser acusatorio se turna a la Cámara de Senadores, órgano facultado para imponer las sanciones procedentes.

Para que un servidor público pueda ser objeto de juicio político éste se le debe instaurar durante el tiempo en que se desempeña como tal y hasta un año después de haberse separado del cargo, mientras que la sanción deberá decretarse y aplicarse en un término máximo de un año, contado a partir del inicio del juicio

⁹⁶ Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, citado por Sergio Monserrat Ortiz Soltero, en Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, pp 82 y 83

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 110

⁹⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 8°.

Cuando un servidor público estatal es sujeto a juicio político y se decreta que efectivamente incurrió en responsabilidades de esa naturaleza, la resolución del Congreso de la Unión únicamente se remitirá a la legislatura local de que se trate, para que sea ésta quien en el ámbito de su soberanía proceda conforme a derecho¹⁹⁹

La propia Constitución establece en su artículo 110 que las resoluciones y declaraciones del Congreso de la Unión son inatacables, por lo que se puede decir que prácticamente no existe defensa contra las mismas, salvo, por supuesto, que adolezcan de vicios en el procedimiento, en cuyo caso el único efecto que podrían tener los recursos que en su caso se interpusieran, sería el de reponer el procedimiento desde el momento de la violación.

A manera de resumen podemos decir que la responsabilidad política es aquella en la que pueden incurrir los servidores públicos de más alta jerarquía dentro de nuestra organización política a nivel federal y estatal, como consecuencia de un juicio político seguido, en el primer caso, por presuntas infracciones graves que vulnere los intereses públicos fundamentales y su buen despacho; y en el caso de funcionarios estatales, cuando con su conducta violen la Constitución y las leyes federales de ella emanadas o por el manejo indebido de recursos federales; ello con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común

En cuanto a la connotación que debe darse al término de conductas que infieren “perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, cabe destacar que no existen muchos elementos, pues al tratarse de asuntos que no son susceptibles de ser combatidos ante el Poder Judicial Federal, no existe jurisprudencia al respecto, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se limita a reproducir un catálogo de enunciados vagos como “ataques a las instituciones democráticas o el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal”,²⁰⁰ entre otras, que igualmente se prestan a la discrecionalidad en su interpretación.

Como conclusión podemos adoptar lo manifestado por Jesús Orozco Henríquez, para quien “a través del juicio político, se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político”.²⁰¹

Finalmente, en forma muy breve nos referiremos a la diferencia entre el juicio político y la declaración de procedencia, llamada comúnmente “desafuero de funcionarios”.

En el primer caso estamos frente a un procedimiento materialmente jurisdiccional, pero desarrollado por el Poder Legislativo (ante ambas Cámaras), el cual tiene como propósito decidir sobre la procedencia de separar a un funcionario público de su encargo y, en su caso, inhabilitarlo para volver a desempeñarse como tal por un periodo determinado de tiempo.

¹⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 110

²⁰⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art. 7º

²⁰¹ Jesús Orozco Henríquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada Tomo II, p. 1125

La declaratoria de procedencia en cambio, se traduce en una autorización de la Cámara de Diputados para que determinados servidores públicos puedan ser sometidos a procesos penales, tiempo durante el cual se les separará del encargo, pero al cual podrán regresar en caso de que la sentencia de los tribunales penales fuera absolutoria; se trata de una institución creada para proteger la función que desempeñan, y únicamente ligada a la responsabilidad penal.

2.2 La responsabilidad penal.

La fracción II del artículo 109 Constitucional establece que "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal". Como se puede apreciar de la simple lectura del precepto citado, dada la claridad es poco lo que se puede comentar al respecto.

De acuerdo con el precepto constitucional transcrito, los servidores públicos son sujetos del derecho penal como cualquier otro ciudadano, es decir, cualquier conducta de su parte que por sí misma constituya un delito, será perseguida y sancionada con base en la legislación penal ordinaria.

Un primer aspecto que se debe distinguir es el contexto en que se ejecute la conducta, pues el servidor público siempre será responsable por los delitos que llegue a cometer, pero existirá diferencia si lo hace en su carácter de servidor público o de particular, es decir, si incurre en la conducta típica por el ejercicio indebido de sus funciones o con motivo de ellas, o bien cuando el delito nada tiene que ver con su carácter de servidor público.

La diferencia tiene importantes implicaciones, pues de la naturaleza del delito dependerá por ejemplo si la causa es conocida por un juez del fuero federal o del local, y la sanción para el delito sea calificada e, incluso, que para el caso de enriquecimiento ilícito se decomisen los bienes obtenidos ilegalmente.

El Código Penal establece lo que debe entenderse por servidor público para los efectos de esa materia; sin embargo, no abundaremos en ello pues finalmente no hace falta repetir el catálogo que entre Constitución y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos conforman.

Como hemos venido diciendo, el servidor público es responsable penalmente por cualquier conducta de su parte que por sí misma constituya un delito, pero el hecho de que esta tenga que ver con el ejercicio de sus funciones como tal, implica diferencias respecto a los que se pueden considerar de alguna forma como delitos generales; esto es, que existe un título (Décimo) destinado exclusivamente a los delitos cometidos por servidores públicos, lo cual no quiere decir que quien carece del carácter de servidor público no pueda incurrir en los tipos penales ahí consignados.

Un claro ejemplo de ello es el delito de cohecho, en el que se tipifica tanto la conducta de solicitar o recibir dádivas a cambio de una conducta específica relacionada con las funciones de servidor público, como la de ofrecerlas o darlas con la misma motivación.

Otra importante fuente de responsabilidad penal para los servidores públicos se encuentra en el Título Décimo Primero, en el que se tipifican delitos contra la administración de justicia, y después una serie de delitos dispersos por todo el Código Penal, en los que la calidad de servidor público no es central, sino que en la mayoría de esos casos simplemente se hace referencia a una sanción calificada cuando quien cometa el delito sea servidor público.

Los delitos que se contemplan en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Otro aspecto importante es el relativo al nivel jerárquico del servidor público señalado como presunto responsable de la comisión de un delito, pues si bien hemos dicho que todos son plenamente responsables de las consecuencias que puedan generar con sus conductas, existen dos casos en los que la aplicación del derecho penal se condiciona:

a) El caso del Presidente de la República, a quien por disposición de nuestra Constitución, durante el tiempo de su encargo sólo se le podrá juzgar por delitos graves y por traición a la patria; sin embargo, una vez concluidas sus funciones habrá plena jurisdicción para que sea sometido a juicio²⁰².

b) Como se mencionó cuando analizamos lo concerniente a la declaración de procedencia, los funcionarios encargados de las funciones más importantes de los Poderes de la Unión se encuentran protegidos por una inmunidad procesal, lo cual como también se expuso, no representa una patente para delinquir sino simplemente que se requiere la autorización previa de la Cámara de Diputados para proceder contra este tipo de servidores.

Finalmente, en lo relativo a las sanciones aplicables por la comisión de delitos, destaca que no solamente se considera la privación de la libertad, sino también la destitución del puesto y la inhabilitación para desempeñarse como servidor público, además de la multa y la obligación de pagar los daños y perjuicios causados a la víctima, sea ésta estado o un particular, lo cual constituye una importante fuente de la responsabilidad civil de los servidores públicos, entre las más importantes.

Respecto a esta última sanción, cabe destacar que incluso en la Constitución se encuentra establecido que no se considera como confiscación la aplicación total de los bienes del delincuente al pago de los daños y perjuicios causados con su conducta, ni el decomiso de aquellos que se estimen como producto del enriquecimiento ilícito, por conducirse el delincuente como dueño respecto de los mismos, sin poder acreditar su legítima propiedad²⁰³.

²⁰² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 108, Párrafo Segundo

²⁰³ Idem, art 22, Párrafo Segundo

Como conclusión, podemos decir que la responsabilidad penal de los servidores públicos, cuando incurren en actos u omisiones considerados por las leyes penales, ya sea que tengan relación o no con el desempeño de sus funciones. En el primer caso, es decir, cuando los delitos tienen que ver con el desarrollo de sus actividades, se encuentra regulado por los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, en los que se agrupan los tipos penales señalados como delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, mientras que cuando la conducta no la conducta típica no tenga relación con el desempeño de sus atribuciones, la comisión del delito lo hará responsable penalmente, en los términos que señale el tipo penal que contemple tal conducta.

2.3 La responsabilidad civil.

A diferencia de las responsabilidades políticas, penales y administrativas, que se encuentran plenamente identificadas y estipuladas en ordenamientos concretos (Constitución, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y Código Penal), la regulación de la responsabilidad civil se encuentra diseminada en distintos ordenamientos, pues la obligación de pagar daños y perjuicios se establece igual penal, que administrativamente; además, por supuesto, de las disposiciones civiles sobre la materia.

De esta manera, encontramos en primer lugar, que constitucionalmente se encuentra establecido que para la determinación de responsabilidades administrativas a cargo de los servidores públicos no se requiere de ningún trámite o requisito especial, sino que se puede proceder libremente²⁰⁴; es decir, que en el caso de la responsabilidad civil y a diferencia de la penal, no se requiere agotar el juicio de procedencia.

El autor que hemos venido consultando propone como concepto de responsabilidad civil, entendida ésta en el entorno de los servidores públicos, como la conducta que le genera un lucro indebido u ocasiona, con motivo del desarrollo de sus funciones, un daño o perjuicio a la hacienda pública o a un particular, acarreado en su contra la obligación de reparar los daños o resarcir los perjuicios con bienes de su propiedad²⁰⁵

La responsabilidad civil abarca, al igual que la penal, el ámbito personal de los servidores públicos, es decir, que pueden ser declarados civilmente responsables por una conducta cometida en el ejercicio de sus funciones o bien en su carácter de particulares; sin embargo, se encuentra revestida de las siguientes particularidades:

- a) En ningún caso se requiere declaración de procedencia.
- b) Cuando el servidor público incurre en responsabilidad civil con motivo del ejercicio de sus funciones, el Estado es considerado como obligado solidario cuando la conducta constituya por sí misma un acto ilícito doloso, y subsidiario en los demás casos²⁰⁶

Idem, art 111, Antepenúltimo Párrafo

Sergio Monserrat Ortiz Soltero, Ob. Cit , p 254.

Código Civil para el D F en materia común y para toda la República en materia federal, art 1927

c) En todo caso, el Estado podrá repetir lo que pague contra el servidor público declarado responsable civilmente²⁰⁷.

Si consideramos que la determinación de una responsabilidad civil se refleja en la imposición de una sanción económica, impuesta para reparar daños y perjuicios causados con una conducta determinada, se puede decir que deriva de tres fuentes concretas, el derecho penal que considera la imposición de multas para la reparación del daño y sanciona el enriquecimiento ilícito, el derecho administrativo que impone también sanciones económicas cuando se generan de daños o perjuicios al estado, y el derecho civil en lo que podemos llamar responsabilidad civil en estricto sentido, cuando los daños y perjuicios se causan a un tercero.

2. La Responsabilidad Administrativa.

Al igual que la responsabilidad política, penal y civil, la administrativa encuentra su fundamento en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en nuestra opinión es la más completa y enérgica de todas, dado el alcance de las sanciones que contempla, al menos en el caso de los servidores públicos del poder ejecutivo.

Hasta ahora hemos visto como la responsabilidad política se dirige hacia cierto tipo de servidores públicos que, dado el carácter de sus cargos, desarrollan funciones que de no ser ejecutadas correctamente, pueden acarrear perjuicios a los llamados por la propia Constitución "intereses públicos fundamentales"²⁰⁸, la penal a sancionar las conductas que por sí mismas constituyen un delito, independientemente de que impliquen también otro tipo de responsabilidades, y la civil, que tiene por objeto decretar la obligación a cargo del servidor público, de resarcir los daños y perjuicios causados con su conducta, ya a un particular, o a la hacienda del propio Estado.

La responsabilidad administrativa en cambio, es la consecuencia de los actos u omisiones de servidores públicos que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su cargo.²⁰⁹

Conforme a la propia Constitución²¹⁰, será en las leyes reglamentarias de la materia donde se establezcan los mecanismos y procedimientos relativos a las responsabilidades administrativas, así como las pautas de conducta que deberán observar los servidores públicos para evitar incurrir en ésta. En el caso de los servidores públicos de la Administración Pública Federal es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente desde 1983 y en la que se establece un catálogo de conductas que los servidores públicos deberán observar a efecto de no incurrir en responsabilidad administrativa.

²⁰⁷ Idem, art. 1928

²⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 109 fracc., I

²⁰⁹ Ibidem, fracc., III

²¹⁰ Idem, art. 113

De esta manera, podemos concluir que los servidores públicos de la Administración Pública Federal incurren en responsabilidad administrativa cuando con motivo del ejercicio de sus funciones infringen las obligaciones que, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²¹¹

La responsabilidad administrativa entonces, nace cuando la prestación del servicio encargado al servidor público no se lleva a cabo en forma óptima, ya desde el punto de vista jurídico (principio de legalidad), como ético (con honradez, lealtad e imparcialidad) y material (eficientemente).

Por otra parte, cabe señalar que tratándose de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del poder ejecutivo, nos encontramos ante la impartición de justicia por la autoridad administrativa, es decir, frente a actos que siendo formalmente administrativos, materialmente lo serán judiciales, pues para la determinación de la responsabilidad administrativa se sigue un procedimiento que concluye con una resolución en la que se determina la aplicación o no de sanciones.

Esta pues será la materia del presente apartado, en el que haremos un recorrido por las formas de control administrativo, como medio de conocimiento de las conductas susceptibles de generar responsabilidades administrativas, de las que también nos ocuparemos en concreto, para concluir con las sanciones aplicables, previo análisis y referencia del procedimiento que para ello se debe seguir.

2.1. El control administrativo del Poder Ejecutivo.

La teoría ha encuadrado en esta acepción tanto a los controles internos y generalmente administrativos establecidos por las dependencias y paraestatales, como a la vía contenciosa y por supuesto a los recursos administrativos; sin embargo, para efectos de esta investigación, con control administrativo nos referiremos exclusivamente a los mecanismos e instancias establecidas para supervisar internamente el cumplimiento de las normas con motivo de la actuación de los servidores públicos.

Lo anterior por estimar que además de responder a principios diferentes (por regla general los primeros se aplican en el ámbito interno mientras que los segundos cuando ya la actuación del servidor público se ha exteriorizado generando efectos jurídicos sobre un tercero), tanto los recursos (principalmente cuando son resueltos por el superior jerárquico del servidor público que emitió el acto recurrido), como los juicios de nulidad son verdaderas vías contenciosas, cuya resolución constituye materialmente un acto jurisdiccional en el que se resuelve la controversia surgida entre dos pretensiones antagónicas que buscan imponerse una sobre la otra por estimarse apegadas a derecho.

²¹¹ Art. 47 - Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comision, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

Así pues, en este momento nos referiremos sólo a las instancias y medios administrativos internos establecidos para control del poder ejecutivo, mientras que lo relativo a los recursos y vías contenciosas será analizado en el siguiente apartado.

El primer registro que se tiene de instancias encargadas de supervisar el ejercicio de las funciones encargadas a los servidores públicos data de principios del siglo XIX, cuando se crea el Departamento de Cuenta y Razón adscrito al entonces Ministerio de Finanzas, y el que fundamentalmente vigilaba el correcto ejercicio del presupuesto, esquema que se mantiene hasta los inicios del siglo XX, es decir, que la hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue, a través de diferentes instancias, quien se encargó de supervisar el desempeño de los servidores públicos, pero limitando su control al ejercicio del presupuesto.

Para 1917, con la Revolución triunfante, en la Ley de Secretarías de Estado se crea el Departamento de Contraloría, con el que desaparece la subordinación del órgano fiscalizador al Secretario de Hacienda, pues la nueva instancia dependía directamente del Titular del Ejecutivo. Entre los objetivos que se asignaron al nuevo Departamento se incluye ya el de mejorar el funcionamiento de la administración pública, así como la moralización de los trabajadores al servicio del Estado.²¹²

Este esquema fue suprimido nuevamente en 1932, cuando se regresaron las funciones a la Secretaría de Hacienda y donde se mantuvieron hasta el año de 1947, incluso la de dictar las resoluciones administrativas correspondientes en materia de responsabilidades de servidores públicos.

Desde ese año y hasta 1982 en que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, antecedente inmediato de la actual SECODAM, la Secretaría de Hacienda se mantuvo en las funciones, aunque en ocasiones compartiéndolas con otras secretarías, como la Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creada en 1947, la de la Presidencia y la de Programación y Presupuesto.

En ese periodo aparece la Comisión Nacional de Inversiones (1948), dependiente de la misma Secretaría de Hacienda, y la cual se destaca como la primera instancia a la que formalmente se le encarga la supervisión de estos aspectos en el ámbito de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Este esquema se mantiene hasta 1965, año en que se aprueba la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Como mencionamos, en 1982 en congruencia con su lema de campaña y para hacer efectiva la prometida renovación moral, el entonces Presidente Miguel de la Madrid presenta una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se propone la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como instancia concentradora de las funciones de control y evaluación de la gestión pública.

Es así como nace la forma que se mantiene hasta ahora a través de las tareas asignadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que se constituye

²¹² Periódico Reforma "Corazón de México" Sección A, Lunes 11 de septiembre del 2000, p2.

como una dependencia de la administración pública centralizada²¹³, encargada de llevar a cabo las funciones de regulación, control, vigilancia, inspección y evaluación de las actividades desarrolladas por las diferentes instancias de la administración pública federal; así como de ejecutar el régimen disciplinario aplicable a sus servidores públicos

Para los efectos del desarrollo de la presente investigación podemos concluir señalando el carácter de la SECODAM como la instancia encargada de normar lo relativo al control del ejercicio de las funciones públicas encomendadas al poder ejecutivo, y de vigilar su correcto desempeño, mediante las funciones que le fueron otorgadas en materia de supervisión y para la determinación de las responsabilidades y sanciones procedentes por las faltas administrativas en que lleguen a incurrir los servidores públicos

Asimismo, destaca su papel de superior jerárquico y funcional de los órganos internos de control (contralorías internas) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, instancias encargadas del cumplimiento de las funciones de supervisión y control de la actividad administrativa al interior de cada dependencia y entidad²¹⁴.

2.2 Las conductas generadoras de responsabilidad administrativa.

Hablar de conductas generadoras de responsabilidad administrativa implica como requisito indispensable un elemento personal, es decir, quien lleva a cabo la conducta sancionada; un servidor público sujeto del régimen de responsabilidades de que se trate, en nuestro caso, al servicio de la Administración Pública Federal.

Por ello, antes de iniciar el análisis de las conductas generadoras de responsabilidad administrativa se estima conveniente recordar que, como se expuso desde el inicio del presente capítulo, cuando se trata de identificar a los servidores públicos de la Administración Pública que pueden ser sujetos de responsabilidad, en este caso administrativa, nos encontramos que puede ser prácticamente cualquier empleado, es decir, que "se puede concluir que son sujetos de responsabilidad administrativa, en términos generales, los funcionarios, empleados y trabajadores adscritos a los gobiernos federal, estatales o municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias"²¹⁵.

En el caso de la Administración Pública Federal son sujetos de responsabilidad, "los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales"²¹⁶, lo cual en la realidad, como se expuso, implica que llegado el momento cualquier empleado llegue a ser sujeto de responsabilidades, dado que el artículo 108 constitucional establece en la parte conducente que se reputará como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

²¹³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, arts. 1º y 2º

²¹⁴ Idem, art. 37 fracción XII

²¹⁵ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Ob. Cit., p. 125

²¹⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art. 2

Antes de iniciar el desarrollo del contenido concreto del presente apartado cabe hacer un apunte sobre la controversia que da origen a la investigación.

Conforme a lo expuesto en los párrafos que anteceden, la naturaleza de servidor público le resulta aplicable a cualquier persona que preste un servicio en la Administración Pública Federal; al respecto, Sergio Monserrit Ortiz Soltero opina que, "aún tratándose de exclusivamente de la Administración Pública Federal, la determinación de los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa no puede ser tampoco concluyente, en virtud de que en el sector paraestatal se encuentran organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que son regulados por la ley laboral común, es decir, por el apartado A) del artículo 123 constitucional y no por el apartado B) ... , lo que legalmente imposibilita, aún cuando se reputen a sus empleados o trabajadores como servidores públicos, a sujetarlos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos"²¹⁷.

Sobre el particular, en nuestra opinión no se puede ser tan absoluto y referir que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos es inaplicable a los trabajadores de entidades paraestatales, pues si bien, en los términos de la Jurisprudencia establecida por nuestro máximo Tribunal y a la que ya nos hemos referido²¹⁸, no forman parte del Poder Ejecutivo en estricto sentido, si son parte de la Administración Pública Federal, lo cual hace que la aplicación de dicho ordenamiento a los empleados de entidades paraestatales goce del sustento constitucional que le otorga el artículo 108 de nuestra Ley Fundamental, al cual reglamenta en la parte conducente.

Por otra parte, consideramos que en cambio sí existen disposiciones que pueden generar conflicto de normas, en el caso concreto de la presente investigación, la ejecución de destituciones como sanciones por responsabilidad administrativa, lo cual se desarrollará en el capítulo final del trabajo

Respecto al tema concreto de este apartado, habíamos mencionado en la introducción del numeral, que la razón de establecer un régimen de responsabilidades administrativas obedece, conforme a lo dispuesto por nuestra norma fundamental, a la intención de evitar que se afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.²¹⁹

Asimismo, mencionamos que la misma Constitución establece en su artículo 113, que lo relativo a las causas de responsabilidad administrativa se regulará conforme a la ley reglamentaria de la materia, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que deberá determinar "sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones

En cumplimiento de tal disposición, la referida ley reglamentaria establece en su artículo 47, integrado por 24 fracciones, un catálogo de obligaciones tendientes a moralizar y hacer más eficiente la administración pública, y las cuales debe observar el servidor público a fin de evitar que le decreten responsabilidad administrativa.

²¹⁷ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Ob Cit , pp 124 y 125

²¹⁸ Supra, Capítulo II, 1 3

²¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 109 fracc III.

Del contenido de dicho precepto se puede desprender que el objetivo que persigue el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es mejorar el desempeño de los servidores públicos en sus funciones, desde el punto de vista jurídico (criterios de legalidad que debe observar), moral (por la honradez, lealtad e imparcialidad con que debe desarrollar sus funciones) y material (eficiencia en el servicio).

Con base en lo expuesto hasta ahora, podemos concluir que la responsabilidad administrativa se genera cuando el servidor público contraviene con su conducta las obligaciones que le impone el referido artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por lo que, para sancionarlo por haber incurrido en este tipo de responsabilidad, se debe acreditar que faltó a alguna de sus obligaciones, entre las que destacan las siguientes (entre paréntesis se señala la fracción correspondiente):

a) En materia de legalidad.

1.- Ejercer sus atribuciones dentro del marco jurídico que para tal efecto establezca la normatividad aplicable. En nuestra opinión esta es obligación más importante que tiene todo servidor público, pues, como se expuso, uno de los principios más importantes que rigen el desarrollo de la actividad pública es el de legalidad (XXII y XIV).

2.- Conducirse, en lo relativo al ejercicio de recursos económicos, con estricto apego a lo establecido por la normatividad aplicable. Aun cuando esta obligación pudiera entenderse a partir de la señalada en el punto anterior, se opta por hacer especial énfasis en ella, debido a la severidad con que son sancionadas las faltas en esta materia, pues con el ánimo de reprimirlas, generalmente son castigadas con las sanciones más graves, es decir, destitución, inhabilitación y multa, a las cuales nos referiremos más adelante (II)

Un hecho que vale la pena destacar, es la gran complejidad que existe al tema del manejo y ejercicio presupuestal, pues generalmente se encuentra dispersado en diferentes ordenamientos como leyes, reglamentos, acuerdos, lineamientos circulares, por citar los más comunes, lo que hace que la normatividad aplicable sea compleja y extensa, generando con ello equivocaciones o malos manejos por desconocimiento de la norma y, la consiguiente responsabilidad del servidor público.

3.- Utilizar la información, documentos y recursos que tenga asignados, exclusivamente para el desempeño de sus funciones (III).

4.- Abstenerse de ejercer las funciones asignadas cuando se haya sido relevado del cargo, o bien el tiempo por el cual se confirió el encargo hubiera concluido (IX).

b) Honradez con que se debe presta el servicio:

1.- Evitar intervenir en la tramitación o resolución de asuntos en los que haya interés (personal, familiar o de negocios) o puedan redundar en beneficio económico propio servidor público; sus familiares directos (cónyuge, hijos, padres, nietos, tíos, hermanos, sobrinos carnales, primos hermanos) o de su cónyuge, así como respecto de otros con los que tenga relaciones de negocios (XIII).

2.- Abstenerse de solicitar, aceptar o recibir personalmente o por medio de un tercero, bienes o empleo para sí, sus familiares o socios, de cualquier persona o empresa cuyas actividades profesionales se encuentren vinculadas con las funciones que le fueron encargadas como servidor público, o bien sea el encargado de regularlas o supervisarlas de manera alguna, durante el tiempo que dure como servidor público y hasta un año después de haber cesado en su empleo. Tal prohibición se hace extensiva a la adquisición de objetos a precio notoriamente inferior de su valor comercial en el mercado (XV).

3.- Desempeñar sus funciones sin obtener o pretenderlo, beneficios para él o las personas con quienes tenga relaciones personales, familiares o de negocios, adicionales a las contraprestaciones que el estado le otorga por sus servicios (XVI).

c) De lealtad:

1.- Custodiar la información, documentos y bienes bajo su resguardo, para evitar que puedan ser sustraídos por un tercero, destruidos o destinados a un fin diferente al que se encuentran afectados (IV).

2.- Observar respeto y subordinación a sus superiores y cumplir las disposiciones emitidas por los mismos en ejercicio de sus atribuciones (VII).

3.- Supervisar el cumplimiento a estas obligaciones por parte de sus subordinados, y comunicar por escrito cualquier falta de éstos o de terceros que, en su opinión, pueda constituir responsabilidad administrativa (XX y art. 57).

4.- Desempeñar sólo el empleo para el cual está contratado, absteniéndose de aceptar algún otro, a menos que le esté permitido por la ley (docencia) (XI).

5.- Comunicar por escrito a su superior jerárquico sobre el tratamiento que otorgue a los asuntos que puedan generar beneficios para él, sus familiares o personas con quienes tenga relaciones de negocios, así como seguir las instrucciones que sobre el particular le sean dadas, cuando no pueda abstenerse de conocerlos (XIV).

d) De imparcialidad.

1.- Observar buena conducta en su empleo, tratando con imparcialidad a las personas con quienes tenga contacto con motivo de sus funciones (V).

2.- Abstenerse de intervenir o propiciar la designación, promoción o remoción de personas cuando tenga en ello intereses personales, familiares o de negocios o bien, se puedan derivar beneficios para algún familiar o socio de negocios (XVII).

3.- Abstenerse de adjudicar contratos de bienes, obras o servicios a personas físicas o morales con quienes tenga relaciones personales, familiares o de negocios, o cuando puedan resultar beneficios para alguna de éstas (XXIII).

e) De eficiencia.

1.- Cumplir con la máxima diligencia posible el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto que pueda causar su suspensión o deficiencia en su prestación (I).

2.- Observar buena conducta y tratar con diligencia y rectitud a las personas con quienes tenga relación con motivo del desempeño de sus funciones (V).

Finalmente, cabe reiterar que, dado el contenido de las fracciones XXII y XXIV del citado artículo 47, además de éstas que son sólo las principales obligaciones de los servidores públicos, junto con las demás que ahí se disponen; las conductas generadoras de responsabilidad administrativa no se limitan a las señaladas en dicho precepto, sino que ésta puede ser fincada a partir del incumplimiento de cualquier obligación que se señale a cargo del servidor público en los diferentes ordenamientos que resulten aplicables con motivo de sus funciones, ya sean leyes específicas, reglamentos, circulares o acuerdos.

2.3 El procedimiento disciplinario en materia administrativa.

Conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento para la determinación de responsabilidad administrativa y la consiguiente imposición de la sanción procedente, se inicia mediante la presentación de queja o denuncia de las presuntas infracciones²²⁰

Las quejas se entienden presentadas por particulares que mediante su trato con los servidores públicos se percaten de la comisión de presuntas infracciones, mientras que las denuncias se refieren a los casos en que el superior jerárquico del servidor público o bien el órgano de control interno de la entidad de que se trate conozcan la supuesta infracción

De lo anterior se desprende que los procedimientos disciplinarios en materia administrativa, se pueden iniciar cuando durante el transcurso de una auditoría o supervisión se acredita la existencia de hechos que pudieran constituir una infracción al catálogo de obligaciones de los servidores públicos.²²¹

Las quejas y denuncias se pueden presentar ante las Unidades de Quejas y Denuncias que conforme a la Ley de la materia deben existir en cada entidad²²², así como ante la Contraloría Interna de la misma, o incluso ante la propia Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin perjuicio de que en los casos de infracciones graves, respecto de lo cual cabe destacar que la norma no establece cuales se deben considerar con tal carácter, se deba remitir copia de la queja o denuncia a dicha secretaria, y de que esta mantenga informado al titular de la entidad correspondiente sobre los avances de los procedimientos que tramite directamente, cuando se relacionen en el ámbito de sus responsabilidades.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 49
Idem, art 62
Idem, art 49

Aunque no se establece en forma expresa, debe entenderse que la queja o denuncia se debe presentar por escrito, en el que se manifieste por lo menos el nombre del servidor público y la conducta con la que presuntamente se constituya la infracción manifestada y, de ser posible, la adscripción del servidor público denunciado.

Una vez recibida la queja o conocida la presunta infracción como consecuencia de una auditoría o supervisión, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de la ley de la materia, procede citar al presunto responsable, con lo que formalmente da inicio el procedimiento disciplinario administrativo.

Al respecto, autores como Sergio Monserrit Ortiz Soltero, han manifestado que entre el momento de la recepción de la queja y la citación del servidor público a quien se le imputa la infracción denunciada, la Contraloría Interna o el órgano que conozca del asunto, debe llevar a cabo una investigación para acreditar que efectivamente se trata de una conducta infractora cometida por un servidor público, o bien procede archivarlas por improcedentes, e incluso menciona que el denunciante debe ser citado para ratificar su queja.²²³

Una vez recibida la queja o denuncia, el órgano ante quien se ventile el asunto procederá a citar al presunto infractor para que asista a la audiencia con que inicia formalmente el procedimiento para la imposición de sanciones. Al respecto, la ley Federal de la materia ordena que en el documento mediante el cual se cite al presunto infractor, se le deberá hacer saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que se celebrará la audiencia, y que tiene derecho a aportar las pruebas que estime adecuadas para su defensa, así como a alegar lo que a su derecho convenga, personalmente o por medio de un abogado.²²⁴

Entre la fecha en que se entregue el citatorio y la señalada para la celebración de la audiencia no deberá haber un plazo menor a cinco días hábiles, ni mayor a quince.

Durante el desarrollo de la audiencia se desahogarán las pruebas ofrecidas por el servidor público en su defensa y ofrecerá éste sus alegatos, ambas acciones como se mencionó, personalmente o asistido por un defensor.

Si el órgano ante quien se desarrolla el procedimiento considera que durante la audiencia no se aportaron elementos suficientes para resolver o se percate de que existen elementos que permitan presumir que existen infracciones adicionales a las que hubieran dado origen al procedimiento disciplinario que se desahoga, podrá ordenar la práctica de investigaciones y citar a cuantas audiencias estime conveniente.²²⁵

Una vez desahogadas las pruebas, formulados los alegatos y, en caso de que la autoridad estime procedente cerrar la audiencia por contar con elementos suficientes para resolver el asunto, el órgano interno de control procederá a dictar su resolución en un plazo que no podrá exceder de 30 días hábiles, y en la cual se deberá pronunciar sobre la imposición de las sanciones procedentes o inexistencia de la responsabilidad imputada

²²³ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Ob Cit , pp 148 y 149

²²⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 64 fracción I

²²⁵ Idem, fracción III

2.4 Las sanciones por responsabilidad administrativa.

El artículo 113 constitucional establece que lo relativo a las sanciones aplicables a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa se regulará en la ley de la materia, independientemente de lo cual señala ya como penas para ese tipo de infracciones, a la suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, para las cuales establece como límite tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados a la hacienda pública

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 53 que las sanciones aplicables por falta administrativa son apercibimiento público o privado; amonestación pública o privada, suspensión, destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Antes de pasar al análisis de cada una de las sanciones aplicables por infracciones administrativas, cabe destacar que la propia ley establece como uno de sus principios, que la imposición de sanciones por faltas administrativas se hará "sin perjuicio de los derechos laborales" de los servidores públicos.²²⁶

a) Apercibimiento.

El apercibimiento es una llamada de atención o prevención que hace la autoridad (órgano de control) a los servidores públicos infractores de obligaciones que no se consideran graves, para que cese en la comisión de tal infracción, so pena de hacerse acreedor a una sanción mayor. Ejemplo claro de las infracciones susceptibles de ser sancionadas con apercibimiento es la extemporaneidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial, anual o por conclusión del encargo

El carácter de público o privado que se puede dar a este tipo de sanciones, se refiere a que las mismas se hagan constar o no en el expediente laboral del servidor público sancionado y se notifique a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que las inscriba en el Registro de Servidores Públicos Sancionados, es decir, que tratándose de un apercibimiento privado no quedará constancia sino en el órgano de control que la impuso, mientras que el carácter de público ocasiona que la sanción quede registrada tanto en el expediente personal del servidor público sancionado que se tiene en el departamento de recursos humanos de su centro de trabajo, como en la SECODAM.

b) Amonestación.

Es, al igual que el apercibimiento, una sanción dirigida a infracciones que no se consideran graves, y se le puede definir como "la corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es inadmisible dentro del marco jurídico que regula su función"²²⁷.

²²⁶ Idem, art. 47 párrafo primero

²²⁷ Sergio Monserrat Ortiz Soltero, Ob. Cit., p. 152

El carácter de pública o privada que se puede otorgar a esta sanción responde a los mismos principios que el apercibimiento, es decir, a su inscripción o no en el expediente laboral del infractor y en el Registro de Servidores Públicos Sancionados.

c) Suspensión.

La suspensión administrativa es la sanción que tiene como efecto la interrupción temporal de los efectos del nombramiento o documento por virtud del cual se otorga al servidor público el empleo, cargo o comisión en que se desempeña. La consecuencia inmediata de la imposición de esta sanción es entonces la interrupción temporal de la obligación del estado a pagar los salarios y demás contraprestaciones que correspondan al servidor público con motivo de su desempeño, y de las atribuciones conferidas a éste para el desarrollo de las funciones asignadas.

Un aspecto relevante de esta figura es que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le otorga una doble naturaleza, en primer lugar, como sanción en estricto sentido, que además es el carácter que nos ocupa ahora, cuando se impone al servidor público como consecuencia de un procedimiento disciplinario en el que se acreditó su responsabilidad administrativa por una infracción a las obligaciones que en tal carácter le imponen la Ley de la materia y los demás ordenamientos jurídicos aplicables con motivo de las funciones que tenga asignadas.

En este caso, cuando se decreta como una sanción, se establece en la resolución administrativa que pone fin al procedimiento disciplinario instaurado por el órgano de control correspondiente como uno de los puntos resolutivos. Su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 113 constitucional y 53 fracción III de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se considera una sanción para infracciones que sin llegar a ser graves, son lo suficientemente serias como para ser castigadas sólo con una amonestación o un apercibimiento.

Una infracción que suele ser sancionada con la suspensión del servidor público responsable, es la falta de respeto o comportamiento indebido con sus compañeros de trabajo. Aun cuando la norma no lo establece en forma expresa, se puede inferir que generalmente la temporalidad de este tipo de sanciones va de tres días a tres meses, sin que ello excluya la posibilidad de decretar temporalidades diferentes²²⁸.

Una segunda faceta que la ley otorga a esta figura es de naturaleza procesal; su fundamento se encuentra en la fracción IV del artículo 64 de la referida ley de la materia. Al respecto, dicho precepto dispone que en cualquier momento que el órgano de control que lleve a cabo el procedimiento disciplinario lo estime conveniente para el desarrollo o continuación del mismo, podrá "determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones", lo cual no incidirá en el resultado final de la investigación; es decir, que dicha medida no prejuzga sobre la responsabilidad o inocencia del servidor público sujeto al procedimiento disciplinario.

²²⁸ Tal aseveración se basa en lo dispuesto por las fracciones I, III y IV del artículo 64 de la ley de la materia, donde se establecen reglas generales para la aplicación y ejecución de este tipo de sanciones, y en la primera de las cuales se refiere la temporalidad señalada

La vigencia de dicha medida iniciará a partir de su notificación al presunto responsable y podrá cesar en el momento que el órgano de control que la ordenó lo estime conveniente, independientemente del estado en que se encuentre el desarrollo del procedimiento. Respecto a esta figura procesal cabe destacar dos aspectos más:

1.- Cuando en la resolución que pone fin al procedimiento se decreta la ineficiencia del servidor público suspendido, éste deberá ser restituido en el goce de los derechos que le correspondían por el cargo, empleo o comisión del que fue suspendido, como si hubiera prestado sus servicios durante el tiempo que duró la suspensión.

2.- Cuando el nombramiento del servidor público al que se pretenda suspender dependa del Presidente de la República, se requerirá autorización de éste para la aplicación de dicha medida procesal; también se requerirá la conformidad del órgano legislativo cuando el nombramiento del presunto responsable esté sujeto a su ratificación.

d) Destitución.

Este tipo de sanción constituye el núcleo central de la presente investigación, pues como se acreditará en el capítulo final de la misma, a pesar de tratarse de un acto administrativo legal y válido, dadas las condiciones bajo las que opera el procedimiento para su imposición deviene en ineficaz en materia laboral, generando con ello que la autoridad administrativa se vea impedida de ejercer su facultad sancionadora sobre los servidores públicos adscritos a entidades paraestatales, concretamente y en la materia de esta investigación, a quienes prestan sus servicios en organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

La destitución se puede definir como "la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que **deja sin efectos el nombramiento que normaliza la relación jurídico laboral** con el Estado"²²⁹

Como se puede observar sin mayor análisis, los efectos jurídicos de este tipo de sanción son idénticos a los que genera la rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, a la que, como se expuso en el apartado correspondiente, se ha dado el nombre genérico de despido sancionador.

El fundamento de esta sanción, dada la magnitud de los efectos que ocasiona, se encuentra establecido desde nuestra Ley Fundamental que, como se señaló, prevé que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos pueda ser sancionada con la destitución de su empleo cargo o comisión. Partiendo de nuestra Constitución y en cumplimiento de su papel reglamentario, la ley de la materia reitera su aplicabilidad en la fracción IV del artículo 53.

También como reglamentaria de esa disposición constitucional, la dicha ley establece entre sus reglas para la aplicación de las sanciones, distinciones fundamentales entre la ejecución de la destitución de un trabajador de base y uno de confianza, las cuales, como se demostrará en el capítulo siguiente, inciden y deben observarse en el caso que plantea esta investigación.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Ob. Cit., p. 154

En lo relativo al caso que se analiza en la presente investigación, la citada ley establece que para la aplicación de las sanciones por infracciones administrativas se observarán, entre otras, las siguientes reglas:²³⁰

1.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico, **de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación, y en los términos de las leyes respectivas**. Esta disposición es reiterada en el segundo párrafo del artículo 75 al referirse a la ejecución de este tipo de sanciones.

2.- La destitución de los servidores públicos de confianza se aplicará por el superior jerárquico.

3.- Cuando el superior jerárquico no lo haga, el órgano de control que impuso la sanción promoverá el procedimiento para la destitución del servidor público sancionado.

Las anteriores reglas marcan claramente la diferencia entre las acciones tendientes a ejecutar la destitución de un servidor público cuando se trata de un empleado de base, o bien de confianza.

Así, cuando se trata de empleados de confianza cuya relación laboral se rige con base en lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, basta que se notifique al servidor público sancionado, para que dicha medida comience a surtir efectos, pues dada la libertad de remoción y nombramiento que legalmente existe respecto de los mismos, no se encuentran protegidos por el principio de estabilidad en el empleo.

En cambio, cuando el servidor público destituido es un trabajador de base, cuya relación laboral con el Estado se encuentra regida por el estatuto laboral burocrático, se requiere presentar una demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que, basándose en la resolución administrativa emitida por el órgano de control ante el que se desarrolló el procedimiento disciplinario y en la que se decretó la destitución del servidor público sancionado, dicho Tribunal autorice la disolución del vínculo laboral entre el Estado y el infractor sancionado.

Lo anterior, debido a que, a diferencia de los trabajadores de confianza, los de base sí se encuentran protegidos por el principio de la estabilidad en el empleo, es decir, que sólo pueden ser cesados y, en consecuencia, sus nombramientos sólo dejarán de tener efectos, cuando se actualice alguna de las causas contempladas por el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, entre las que se incluye la resolución del citado Tribunal autorizándolo.

A mayor abundamiento, cabe destacar que dicho ordenamiento establece en su artículo 6°, que los trabajadores de base al servicio del Estado serán inamovibles después de haber prestado sus servicios por seis meses, sin que exista nota desfavorable en su expediente.

²³⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art. 56, fraccs. II, III y IV

Partiendo de lo anterior, se puede afirmar que la eficacia de la destitución de trabajadores de base al servicio del Estado depende de que el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo emita un laudo en el que convalide y declare la validez y legalidad de la destitución del servidor público sancionado, lo cual habrá de ser comandado con apoyo en la resolución administrativa en la que se haya decretado tal medida, encuadrando la conducta del servidor público sancionado en alguna de las causales señaladas en el citado artículo 46 del estatuto laboral burocrático.

Lo expuesto hasta ahora es resumido por Sergio Monserrit Ortiz Soltero, quien afirma que, "mientras que en el régimen de base se requiere demandar la destitución del servidor público responsable, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por lo que consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por el titular de la Contraloría, surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público".²³¹

Al respecto, únicamente cabe señalar que, en nuestra opinión, el hecho de que la destitución de un servidor público catalogado como trabajador de confianza no deba ser demandada ante la autoridad laboral, se debe a que, como se expuso, los empleados de confianza al servicio del Estado no gozan de la protección que brinda el principio de la estabilidad en el empleo, sino que pueden ser nombrados y removidos libremente, lo cual ha sido reiterado jurisprudencialmente por nuestra máxima autoridad jurisdiccional.

Lo expuesto en torno a los requisitos que se deben cumplir para que la destitución de un servidor público de base sea efectiva, tienen una singular relevancia para el análisis del tema central de la presente investigación, pues salvo las excepciones que quedaron planteadas respecto a la duración de las relaciones de trabajo regidas por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo²³², ordenamiento que, como también se acreditó, en las relaciones de trabajo con los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal²³³, los servidores públicos adscritos a dichas entidades paraestatales se deben considerar como trabajadores de base, es decir, que sus contratos de trabajo tienen una duración indefinida y, en consecuencia, sólo pueden ser despedidos (destituidos en la terminología de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), cuando exista una causa que sea considerada como tal por el estatuto laboral que les aplica, es decir, gozan, al igual que los trabajadores de base al servicio del Estado, de la protección que otorga el principio de la estabilidad en el empleo.

e) Sanción económica.

La sanción económica tiene también su fundamento en el artículo 113 constitucional, en el que se establece como pena para los servidores públicos que mediante su conducta y como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones, causen daños y perjuicios a la hacienda pública, o bien, obtengan un lucro indebido.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Ob. Cit , p. 156

Supra, Capítulo II, 2 1

Idem, 1 2 y 1 3

El mismo precepto establece que las sanciones económicas deberán establecerse en congruencia con los daños y perjuicios causados o el lucro obtenido, pero sin que puedan exceder de tres tantos de la cantidad que importe el beneficio obtenido indebidamente o los daños y perjuicios causados a la hacienda pública

Como se puede observar, la sanción económica comparte con la responsabilidad civil la característica de responder a los daños y perjuicios causados por el servidor público sancionado, con motivo de sus funciones

Congruente con el esquema bajo el que se reglamentó todo lo relativo a la responsabilidad administrativa, la sanción económica tiene también un fundamento legal, el cual se encuentra en el artículo 53 fracción V, de la ley de la materia. En el mismo ordenamiento se regula lo relativo a la mecánica que se deberá instrumentar para su imposición, pues dada su naturaleza de sanción pecuniaria determinada por el Estado, su monto debe ser tasado en salarios mínimos, para lo cual la propia ley de la materia establece las reglas aplicables²³⁴, en las cuales no abundaremos más, dado que no interesa al fondo de la presente investigación, y de las que sólo cabe destacar que, a diferencia del precepto constitucional que le da sustento, la regulación legal establece que únicamente podrá ser hasta por el doble del importe de los daños y perjuicios causados o del beneficio obtenido, según sea el caso.

De esta manera, se puede decir que la sanción económica "consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos".²³⁵

f) Inhabilitación.

La inhabilitación es también prevista en el artículo 113 constitucional como una sanción procedente por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y sobra decir que es la pena más drástica, reservada para infracciones graves, pues por sí misma implica también la destitución del servidor público sancionado, y generalmente se encuentra vinculada con conductas que adicionalmente generan responsabilidad penal.

Dentro de la regulación legal que se hace de esta sanción en la ley de la materia, destaca que se le otorgan exclusivamente efectos temporales, por lo que la inhabilitación para ocupar puestos en el servicio público no puede ser permanente, a efecto de lo cual establece que su duración será de uno hasta diez años cuando el monto de los daños y perjuicios causados o el lucro obtenido indebidamente sea hasta de 200 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y de 10 a 20 años cuando exceda ese límite o, aun cuando no existan daños y perjuicios ni lucro, la conducta del servidor público sea de tal manera grave que lo amerite.²³⁶

²³⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 55

²³⁵ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Ob Cit , p 157.

²³⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 53 fracción VI

La inhabilitación se puede entonces definir, como la sanción administrativa que se impone a los servidores públicos por conductas que representen un incumplimiento grave a sus obligaciones, y consiste en el impedimento temporal para ocupar cualquier cargo, empleo o comisión en el servicio público.

Para finalizar con el presente apartado, únicamente conviene reiterar el apunte que se ha venido repitiendo a lo largo del desarrollo del tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el cual se encuentra establecido en nuestra Constitución y, en consecuencia, reproducido en la ley reglamentaria de la materia, a saber, que la imposición y ejecución de las sanciones aplicables a los servidores públicos por este tipo de responsabilidad, se deberán llevar a cabo siempre con estricto respeto a los derechos laborales del servidor público sancionado.

En ello coinciden también autores que hemos venido consultando durante el desarrollo de la investigación, de donde podemos destacar las siguientes opiniones:

Refiriéndose al tema del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, Jesús Orozco Henríquez, manifiesta que el conjunto de disposiciones que reglamenten la materia, "deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos"²³⁷.

Por su parte, Carlos Reynoso Castillo, opina que como se desprende de la propia ley reglamentaria de la materia, las infracciones por incumplimiento de las obligaciones señaladas a los servidores públicos pueden generar la aplicación del procedimiento disciplinario y de las sanciones administrativas previstas para esos casos, pero que ello debe llevarse a cabo "sin perjuicio de las disposiciones laborales aplicables" a cada caso.²³⁸

Independientemente de lo anterior, se puede encontrar claramente que el fundamento de tal aseveración se encuentra no sólo en nuestra Carta Magna, que establece la previsión de que los procedimientos para la aplicación de sanciones administrativas se deberán llevar a cabo autónomamente²³⁹, sino que además es reiterado por diferentes disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos que ha quedado expuesto, es decir, conforme a las disposiciones contenidas en el primer párrafo del artículo 47, las fracciones II y IV del artículo 56 y Segundo Párrafo del artículo 75.

Jesús Orozco Henríquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada Tomo II, p 1117

Carlos Reynoso Castillo, Curso de Derecho Burocrático, p 108

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 109, fracción III, Segundo Párrafo

3. Los Medios de Defensa.

Con el desarrollo de nuestro sistema jurídico, en el caso concreto de este apartado, del principio de legalidad que debe revestir todo acto de autoridad, consignado en los artículos 14 y 16 de nuestra norma fundamental, ha venido empatado el perfeccionamiento de los medios de defensa con que cuentan los particulares para garantizar que los actos de molestia que se emitan en su contra, se encuentren debidamente fundados y motivados, es decir, que se encuentren estrictamente apegados a derecho.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, "el principio de legalidad es la piedra angular del estado de derecho que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la administración pública que ocasione un perjuicio a un particular, debe ser corregida dentro del orden jurídico de un país. Cualquier alteración en alguno de los elementos del acto administrativo, competencia, forma, motivo, objeto y mérito, debe encontrar en la legislación administrativa, medios eficaces para su restablecimiento".²⁴⁰

A efecto de concretar y no abundar en el desarrollo de un tema que no forma parte esencial de esta investigación, podemos decir que los medios de defensa que generalmente se otorgan a los particulares en materia administrativa, son los recursos ante la autoridad emisora y la vía contenciosa, que además son las especies que se actualizan en la materia que nos ocupa, es decir, en lo relativo al régimen disciplinario de la administración pública.

Así, encontramos que, aun cuando ambos medios de defensa comparten origen, a saber, un acto jurídico cuyo autor es una autoridad administrativa, se distinguen entre sí en que mientras el recurso administrativo se gestiona, regularmente, ante la propia autoridad emisora del acto en cuestión, la vía o recurso contencioso se dirime ante una autoridad jurisdiccional, en nuestro sistema jurídico, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la práctica, un tribunal administrativo cuyos actos son materialmente jurisdiccionales.

A partir de las generalidades expuestas hasta ahora, haremos un breve análisis de los medios de defensa otorgados a los servidores públicos afectados por resoluciones administrativas en las que se determinen responsabilidades administrativas y la imposición de las sanciones correspondientes; análisis en el que evitaremos extendernos pues, como se expuso párrafos atrás, se estima que no forman parte esencial del tema central de la presente investigación.

Al respecto, la ley de la materia establece que el servidor público afectado por resoluciones administrativas dictadas con base en sus disposiciones, podrá optar, a su elección, por interponer en su contra recurso de revocación o impugnarlas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.²⁴¹

²⁴⁰ Andrés Serra Rojas, Ob. Cit., Tomo II, p. 453

²⁴¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art. 73.

Cabe aclarar que en dicho precepto se establece que la impugnación de las resoluciones administrativas que determinen responsabilidad e impongan una sanción se hará ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo, según la fracción III del artículo Décimo Primero Transitorio del Decreto por el que se promulga

1. Recurso de revocación.

Conforme a la Ley de Responsabilidades, las resoluciones que impongan sanciones administrativas a un servidor público podrán ser recurridas por éste ante la propia autoridad emisora, mediante la interposición del recurso de revisión, cuya substanciación encuentra regulada por un solo artículo.²⁴²

De acuerdo con el precepto que le da sustento, el recurso de revocación se debe interponer por escrito, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que haya surtido efectos la resolución que se impugna. Considerando que dentro de las reglas aplicables al desahogo de este recurso se establece expresamente que el plazo para resolverlo se computará por días hábiles, se debe entender que para la interposición del recurso el plazo se cuenta en días naturales, pues no se hace señalamiento expreso de que sean hábiles.

En el escrito por el que se interponga el recurso de revocación se deberán señalar los agravios que el servidor público considere causados por la resolución impugnada y las pruebas que considere idóneas para acreditar que le asiste el derecho reclamado. Asimismo, se deberá acompañar copia de la resolución impugnada y de la constancia de notificación, ello para acreditar que se actúa dentro del plazo concedido para tal efecto.

Interpuesto el recurso, partiendo del cumplimiento o no de lo expuesto en los párrafos que anteceden, la autoridad administrativa resolverá mediante un acuerdo, sobre la admisión y la de las pruebas ofrecidas por el servidor público, desechando aquellas que no sirvan para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución impugnada.

Una vez que, en su caso, fueron desahogadas las pruebas admitidas (cuando no se desahogan por sí mismas como las documentales), la autoridad deberá resolver el recurso en un plazo máximo de 30 días hábiles y notificar al servidor público dentro de las 72 horas siguientes a la emisión de la resolución correspondiente.

La resolución recaída al recurso de revocación será impugnable ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa²⁴³

Finalmente, cabe destacar que al interponer el recurso de revocación, se puede solicitar la suspensión de la ejecución de la sanción impuesta al servidor público en la resolución impugnada²⁴⁴, la cual será concedida cuando confluyan las siguientes circunstancias:

- a) En el caso de sanciones económicas, cuando se garantice su pago en los mismos términos que los créditos fiscales.
- b) En los demás casos, cuando concurren los siguientes requisitos:

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el nombre de dicho órgano fue cambiado por el señalado, a partir del 1° de enero del 2001

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 71

Idem, art 73

Idem, art 72

1.- Que el recurso sea admitido.

2.- Que la ejecución de la resolución impugnada produzca al servidor público daños o perjuicios de imposible reparación.

3.- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que implique perjuicios al interés social o al servicio público.

3.2 Juicio de nulidad.

Este medio de defensa es conocido genéricamente con este nombre, pues el resultado que se busca mediante su promoción es que se decrete la nulidad de la resolución impugnada. Asimismo, como se expuso en la introducción de este apartado, se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, ante un órgano formalmente administrativo que se encarga de funciones materialmente jurisdiccionales.

Como se había ya señalado también, la ley de responsabilidades otorga a los servidores públicos sancionados, la posibilidad de optar por el recurso de revocación en los términos que expusimos, o bien, por demandar directamente la nulidad de la resolución impugnada, ante el referido tribunal.

La procedencia de la vía contenciosa señalada se establece en el artículo 70 de la multicitada ley de responsabilidades, el cual dispone además, que las sentencias firmes del referido Tribunal que declaren la nulidad de la resolución impugnada, tendrán el efecto de que se restituya al servidor público en el goce de los derechos que se le hubiesen inculcado con la ejecución de la sanción anulada

La ley de responsabilidades no abunda más en esa materia, pues todo lo relativo a dicho juicio se encuentra regulado por el Código Fiscal de la Federación, cuyo Título VI regula precisamente lo concerniente a la substanciación del Juicio Contencioso Administrativo, mientras que el fundamento del imperio de dicho Tribunal en esa materia y la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo en términos del Código Fiscal de la Federación, se establece en su Ley Orgánica

Al respecto, dicho ordenamiento dispone que el Tribunal contará con plena autonomía para dictar sus fallos,²⁴⁵ que es competente para conocer de los juicios que se promuevan, entre otras, contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la ley de responsabilidades²⁴⁶, y que cuando una ley le otorgue competencia sin señalar el procedimiento se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y su propia Ley Orgánica.²⁴⁷

²⁴⁵ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, art 1°

²⁴⁶ Idem, art 11 fracción XII

²⁴⁷ Idem, art 32

Para el ejercicio de sus funciones y jurisdicción, el Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales,²⁴⁸ que conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Orgánica, en relación con los artículos 16 y 20 del mismo ordenamiento, son las facultadas para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones en las que se decretan sanciones administrativas a un servidor público.

El plazo para la presentación de la demanda de nulidad es de 45 días, pero a diferencia del otorgado para la interposición del recurso de revocación, en este caso se trata de días hábiles.

En cuanto a los requisitos de la demanda, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación establece que en ella se deberá indicar el nombre del demandante y un domicilio que se encuentre en la sede de la Sala Regional Competente, para recibir notificaciones; la autoridad o autoridades demandadas; los hechos que den motivo a la demanda; las pruebas que se ofrezcan, de donde destaca que cuando se ofrezca prueba pericial y/o testimonial, se deberán señalar además los nombres y domicilios de los absolventes, así como los temas sobre los que habrán de pronunciarse; los conceptos de impugnación (perjuicios que causa la resolución impugnada al demandante), y la pretensión que se deduce.

Respecto a la competencia de las Salas Regionales, cabe destacar ésta se determina por la ubicación de la autoridad emisora de la resolución que se impugna. Las regiones en que se divide el territorio nacional son determinadas por la Sala Superior del Tribunal, mediante acuerdos que deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación; solo como ejemplo, podemos citar que en el Distrito Federal son competentes las Salas Metropolitanas, que tienen jurisdicción en la Ciudad de México y el Estado de Morelos.

Cuando en la demanda se omita el nombre del demandante o los datos relativos a la resolución que se impugna o a los conceptos de impugnación, la demanda se desechará por improcedente, mientras que en los demás casos se apercibirá al demandante para que subsane su omisión en un término de cinco días, apercibido de que en caso contrario se tendrá por no interpuesta la demanda o no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

Por otra parte, conforme al artículo 209 del referido ordenamiento, adicionalmente se deberán acompañar a la demanda, copias de traslado para cada una de las partes, incluyendo los anexos que deba llevar cada demanda; cuando el juicio no sea promovido por el servidor público sancionado, una copia del documento con el que su representante acredite su personalidad como tal, o bien, constancia de que la autoridad demandada le ha reconocido tal personería; el documento en el que conste el acto impugnado, en nuestro caso, la resolución cuya nulidad se demanda; la constancia de notificación del acto impugnado; en su caso, los cuestionarios que deberán contestar el perito y los testigos, y las pruebas documentales que se ofrezcan.

⁸ Idem, art 2°

El mismo precepto establece que en caso de incumplimiento a lo anterior, se requerirá al demandante para que subsane su omisión en un plazo de cinco días hábiles, apercibido de que en caso de no hacerlo, se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas cuando se trate de los documentos relativos a las mismas, y por no interpuesta en los demás casos.

Admitida la demanda, se correrá traslado a la autoridad o autoridades demandadas, para que en un plazo de 45 días hábiles rinda su contestación. Al respecto cabe destacar lo siguiente, cuando la contestación no sea rendida en tiempo o bien, no se refiera a la totalidad de los hechos imputados por el actor a la autoridad o autoridades demandadas, éstos se tendrán por ciertos salvo que sean desvirtuados por hechos notorios o por las pruebas rendidas.

Diez días después de concluida la substanciación del juicio, incluso hasta el desahogo de las pruebas ofrecidas y aceptadas, se notificará a las partes que cuentan con cinco días para presentar sus alegatos por escrito, al término de los cuales el asunto pasará a sentencia, la cual deberá dictarse dentro de los 60 días hábiles siguientes.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán tener los siguientes efectos:

- a) Reconocer la validez de la resolución impugnada
- b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- c) Determinar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.
- d) Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Entre las causales por las que se puede decretar la ilegalidad y, en consecuencia, la nulidad de las resoluciones administrativas impugnadas, destaca la equivocación de la autoridad demandada en cuanto a la fundamentación y motivación de la resolución recurrida, la incompetencia del funcionario que la haya emitido, la omisión de los requisitos formales que para su emisión señalen las leyes correspondientes o la ausencia de fundamentación o motivación y, en su caso, los vicios del procedimiento, cuando éstos afecten la defensa del demandante y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

Finalmente, cabe destacar que el Código Fiscal de la Federación prevé la posibilidad de que el servidor público afectado por la resolución impugnada solicite la suspensión de su ejecución; sin embargo, dada la orientación de la presente investigación, se estima intrascendente la ejecución o no de las destituciones decretadas como sanción administrativa, e incluso, su revocación o confirmación mediante sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues lo que se intenta demostrar es la ineficacia de la misma a pesar, precisamente, de que la misma sea declarada como un acto administrativo válido, legal y eficaz; aspectos a los que nos referiremos en el siguiente Capítulo.

CAPÍTULO IV

LA CONCLUSIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO POR DESTITUCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Cuando nació la inquietud por analizar el problema que se ha tratado de esclarecer ante el desarrollo de la presente investigación, lo primero que vino a nuestra mente a incontrovertible validez y aplicabilidad del régimen disciplinario de la administración a los servidores públicos empleados por organismos descentralizados, así como a esas clases de nuestros maestros de Derecho Administrativo, en las que nos esforzamos e hicimos entender como era necesario que el Estado se valiera de un régimen de derecho para llevar a cabo sus funciones y alcanzar los fines para los que fue creado.

Sin embargo, al mismo tiempo apareció la reiterada noción del principio de la estabilidad en el trabajo, tan apasionadamente defendida por los profesores de Derecho Administrativo y Trabajo debido a la importancia de la doble naturaleza de sus efectos para con los trabajadores, la primera, como garantía de que continuará recibiendo su sueldo y demás prestaciones que le permiten vivir dignamente, en tanto no de motivo suficiente para ser privado de su empleo; y en segundo lugar, como consecuencia de su permanencia en el empleo, generador de antigüedad que a su vez le dará derecho a disfrutar de la protección del seguro social cuando por los servicios prestados o por lo avanzado de su edad sea procedente su jubilación.

De tales nociones, en un paso muy corto y mediante un razonamiento básico de las enseñanzas recibidas en ambas materias, llegamos a dos consideraciones básicas que pretendemos de comprobar y resolver en este capítulo, basándonos para ello en los fundamentos teóricos que se expusieron en los primeros tres capítulos de la investigación:

a) La destitución de un servidor público adscrito a un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, decretada como consecuencia de haber incurrido en responsabilidad administrativa, será legal siempre que para su imposición se haya cumplido con las formalidades y requisitos exigidos para la expedición y validez de la resolución administrativa en la que se establezca su procedencia.

Como consecuencia de la ejecución de ese tipo de sanciones, se actualiza el derecho de terminación de la relación de trabajo entre el servidor público sancionado y el organismo subsidiario para el que trabajaba, lo que en materia laboral tiene los efectos de despido, como figura en la ley que mediante un acto unilateral del patrón se rescinde la relación laboral entre éste y su trabajador.

b) A fin de garantizar la vigencia de uno de sus principios rectores, el de la estabilidad en el empleo, el derecho del trabajo ha establecido entre otras disposiciones, que los patrones podrán terminar sin responsabilidad las relaciones de trabajo con sus empleados (despedirlos), sólo cuando se actualice una de las causas a las que la propia ley otorga tal efecto.

Derivado de lo anterior y como consecuencia de que las destituciones decretadas por autoridad administrativa no son consideradas como causal de despido, cuando tales efectos se actualizan (el despido de un trabajador) como resultado de una destitución, laboralmente nace la responsabilidad del organismo subsidiario en su carácter de patrón y se le puede obligar, entre otras cosas, a reinstalar al trabajador (servidor público sancionado) en el puesto y labores que venía desempeñando hasta antes de la ejecución de la sanción, lo cual a su vez generaría la ineficacia de la sanción disciplinaria, aun cuando en su carácter de acto administrativo sea legal y procedente.

Para tratar de superar la ineficacia de tal medida administrativa, importante para la administración pública como medio para mantener la disciplina de los servidores públicos y garantizar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que se deben ejercer las funciones públicas, analizaremos si la teoría de la norma jurídica nos aporta una salida, estableciendo algún orden jerárquico de las leyes que haga prevalecer a la norma administrativa o laboral por sobre la otra.

Finalmente, a efecto de evitar que se siga actualizando el conflicto descrito, se ensayarán algunas propuestas de reformas legales, para que ambas ramas del derecho puedan aplicarse en forma coordinada y sus destinatarios gocen efectivamente de la protección que se buscó otorgarles, es decir, que los trabajadores permanezcan protegidos por el principio de la estabilidad en el empleo, pero que también la administración pública encuentre una vía expedita que le permita hacer uso en esos casos, de su facultad sancionadora en materia disciplinaria.

1. Los Efectos de la Destitución de Servidores Públicos de Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal.

Partiendo de los elementos teóricos aportados, en este apartado se tratará de acreditar la actualización de las dos consideraciones básicas que inspiraron la realización de esta investigación, a saber, la procedencia y legalidad de la destitución de los servidores públicos de organismos descentralizados vista desde el derecho administrativo, y su ilegalidad e improcedencia en materia laboral.

1.1 Validez de la destitución como acto administrativo legal.

Conforme al criterio formalista para la determinación de la naturaleza de los actos de autoridad, cualquier manifestación de la actividad o del ejercicio de las funciones encomendadas a la administración pública es un acto administrativo, no obstante lo cual la doctrina ha distinguido claramente entre actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales²⁴⁹.

Antes de continuar, cabe aclarar que para los efectos de esta investigación entenderemos genéricamente por acto administrativo, a los actos jurídicos administrativos, es decir, aquellos que se traducen en una manifestación unilateral de la voluntad de la administración pública, y mediante los cuales se generan efectos de derecho.

²⁴⁹ Andrés Serra Rojas, Ob. Cit., Tomo I, p. 266

El contenido del concepto fue planteado por Antonio Royo Villanova, quien define al acto administrativo como "un hecho jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y, por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública".²⁵⁰

Desarrollar lo relativo a los elementos del acto administrativo para estar en condiciones de determinar cuando es válido o no, resultaría extenso, complicado y, quizá, infructuoso, pues, la doctrina nunca ha logrado alcanzar una opinión uniforme sobre ese aspecto, mientras que lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto a los elementos y requisitos del acto administrativo no es aplicable, pues el propio ordenamiento excluye de su imperio a la materia de responsabilidad de los servidores públicos²⁵¹, por lo cual nos limitaremos a señalar sólo los más relevantes.

Partiendo de lo anterior, y de que las resoluciones administrativas son consideradas sin discusión como los actos administrativos principales y básicos, podemos afirmar que el principal requisito de éste tipo de actos administrativos es que se encuentren debidamente fundamentados²⁵² y, agregaríamos, motivados, tal y como se requiere por virtud del principio de legalidad impuesto por nuestra Carta Magna a todos los actos de autoridad.

En efecto, derivado de la exclusión del régimen de responsabilidades de los servidores públicos del imperio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, de la prácticamente nula regulación en la ley de la materia sobre los requisitos y elementos que deben reunir este tipo de resoluciones, resulta acertado señalar que principalmente se tiene que observar lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, es decir, que como acto de molestia la resolución que imponga a un servidor público una sanción por su supuesta responsabilidad administrativa, debe constar por escrito, ser emitido por una autoridad competente y estar debidamente fundado y motivado.

Nuestra opinión se puede reforzar con lo dispuesto en la "Guía y Reglas para la aplicación de Sanciones Previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo de la falta", emitida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que establece y da a conocer a los servidores públicos que intervienen en los asuntos de esta naturaleza, diferentes criterios en la materia.

Dicho documento establece en su página 31 respecto a la imposición de sanciones, que en el cumplimiento de esa función se debe respetar la garantía de legalidad, entendida en términos de la Constitución Federal, y que consiste en que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, es decir, con apego a las garantías de audiencia y de fundamentación y motivación.

Partiendo de lo expuesto y, con base en los principales elementos del acto administrativo aportados por la doctrina, se puede decir que tales resoluciones administrativas serán actos administrativos legales, en tanto reúnan los siguientes requisitos básicos:

Citado por Jorge Olivera Toro, en Manual de Derecho Administrativo p 143
Ley Federal de Procedimiento Administrativo, art 1°
Andrés Serra Rojas, Ob Cit , Tomo I, pp. 268 y 270

a) Sujeto - Conforme a la doctrina, el sujeto del acto administrativo es la autoridad emisora, la cual deberá contar con capacidad para hacerlo, entendida ésta como las atribuciones necesarias, a efecto de que el mismo sea legal. En el caso que nos ocupa, para que la resolución administrativa sea válida deberá ser expedida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y/o las Contralorías Internas de los Organismos Descentralizados.

b) Objeto.- El objeto del acto administrativo se identifica como el contenido, es decir, la sustancia del mismo, finalidad o efectos jurídicos que se pretenden generar mediante su expedición y ejecución, lo cual debe estar también previsto por la ley. En éste tipo de actos administrativos es la sanción impuesta y, sin lugar a dudas, la destitución de servidores públicos de pleno sustento jurídico, ya que se encuentra contemplada no sólo por la Ley Reglamentaria de la materia sino incluso por la propia Constitución.

c) Forma.- La forma del acto administrativo se refiere a la materialización del mismo, es decir, a la manera en que deberá nacer y constar para generar los efectos jurídicos u objeto que se persiguen. Como se expuso, las resoluciones en las que se determine la responsabilidad administrativa de un servidor público y se impongan sanciones deben constar por escrito.

La doctrina ha señalado también como elementos, al motivo, entendido como el antecedente del acto administrativo o circunstancias de hecho y de derecho que lo hacen procedente; la finalidad, que se refiere al beneficio concreto que se busca alcanzar, es decir, como se favorecerá al interés público, y la oportunidad o mérito, que se entiende como la idoneidad del acto administrativo para alcanzar la finalidad que se persigue.

Desde nuestro punto de vista, los tres aspectos que nos hemos referido en el párrafo que antecede, no son otra cosa sino la motivación que por mandato constitucional debe revestir a todo acto de autoridad.

Tal opinión se basa en la definición de la motivación, como la expresión de los razonamientos lógico - jurídicos en los que se basa la aplicación de una disposición jurídica a un hecho concreto, es decir, como la valoración y análisis que hace la autoridad para llegar a la convicción de que procede resolver un asunto en el sentido que lo hace.

Al respecto, Genaro Góngora Pimentel opina que la motivación consiste en la exigencia de precisar los hechos en que se funda la decisión de la autoridad, basándose en las pruebas practicadas en el proceso; requiere que se analice y valore cada uno de los medios de prueba practicados y a partir de ello se determinen los hechos que sirven de motivación a la resolución, y a los cuales habrán de aplicarse las disposiciones correspondientes.²⁵³

Más allá de que se puedan o no identificar perfectamente los elementos señalados, como se expuso al inicio del presente apartado, conforme a la opinión del maestro Andrés Serra Rojas, la cual se comparte, el principal requisito de todo acto administrativo es que se encuentre plenamente fundado, para lo cual existen las condiciones necesarias en el caso que nos ocupa, conforme a las siguientes consideraciones:

²⁵³ Genaro Góngora Pimentel, Introducción al Juicio de Amparo, p 346

1.- Las facultades, personalidad y competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para conocer de las presuntas infracciones administrativas cometidas por servidores públicos, e imponer las sanciones que en su caso procedan, se encuentran consignadas en los artículos 37 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3° fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras que las concernientes a las Contralorías Internas se encuentran consignadas en los artículos 62 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 57 2° párrafo y 60 de la ley reglamentaria de la materia.

2.- En cuanto al otro elemento personal en los procedimientos administrativos disciplinarios, el pasivo, tampoco queda duda de la plena asimilación como servidores públicos de los trabajadores contratados por organismos descentralizados, personalidad que les deriva de lo dispuesto por el artículo 108 constitucional, como personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y de la ubicación de las entidades paraestatales dentro de ésta.

3.- Por lo que hace al elemento material, es decir, al hecho concreto o supuesto fáctico considerado como generador del procedimiento disciplinario y, en su caso, de la sanción correspondiente, vemos también que la ley de la materia, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 113 constitucional, establece en su artículo 47 un catálogo de conductas cuya inobservancia genera responsabilidad administrativa, por lo que también en este aspecto existe pleno sustento jurídico, tanto constitucional, como legal.

4.- Lo relativo al procedimiento que se debe seguir para la determinación de la existencia o no de responsabilidad administrativa y la consecuente imposición de la sanción procedente, se encuentra regulado por el artículo 64 de la multicitada ley de responsabilidades.

Al respecto, cabe destacar que, en una decisión que no compartimos, conforme a la tesis de jurisprudencia P. LIX/96, publicada en la página 127 del Tomo III del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de abril de 1996, correspondiente a la Novena Época; cuando el procedimiento lo requiera, se deberá aplicar en forma supletoria lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales.²⁵⁴

5.- Acerca de la procedencia y legalidad de la destitución como sanción por responsabilidad vimos también en el apartado correspondiente, que la misma se encuentra contemplada con ese carácter en los artículos 113 constitucional y 53 fracción I de la ley reglamentaria en la materia, disposiciones que sin duda le otorgan el debido sustento jurídico.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 54 las reglas para la individualización de las sanciones, circunstancia que tiene especial relevancia para una correcta motivación de la resolución a la que se imponga, pues otorga elementos adicionales para razonar y justificar la

"Responsabilidad Administrativa de Funcionarios Públicos Son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y no las del Federal de Procedimientos Civiles" ante: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III Abril de 1996, Novena Época, Instancia II, Tesis P. LIX/96, Página. 127

procedencia de su imposición, y en el 56 las relativas a la ejecución de las mismas, entre las que destaca la previsión de que, cuando la naturaleza de la relación de trabajo así lo requiera, la destitución del servidor público sancionado deberá ser demandada conforme a los términos de las leyes respectivas.

Como se puede desprender de lo expuesto, con independencia de que en cada caso concreto se desarrolle el procedimiento disciplinario para la destitución del servidor público con estricto apego a derecho, existen los elementos y sustento jurídico suficiente para que así sea.

Sobre el particular cabe destacar también, que en atención a que el principal fin de la administración pública es satisfacer el interés general, la doctrina ha considerado que sus actos se presumen siempre ejecutivos y legítimos, es decir, que sólo se requiere su emisión para que generen efectos jurídicos, pues se estima que fueron expedidos conforme a derecho, hasta en tanto no declare lo contrario una autoridad competente.²⁵⁵

Los actos administrativos se consideran ejecutivos cuando se conjuntan las tres condiciones requeridas, que sean perfectos, es decir, que reúnen los elementos esenciales para su existencia; que sean válidos, lo cual consiste en que sean expedidos con estricto apego a derecho; y que sean eficaces, que produzcan los efectos jurídicos buscados.

Hasta ahora hemos analizado lo relativo a las primeras dos de las anteriores características de los actos administrativos, las relativas a su perfección y validez, mismas que vimos son viables jurídicamente, en el caso que nos ocupa, pues existe fundamento para la legal conformación de los mismos; sin embargo, en lo relativo a la eficacia de los mismos es donde se presenta la controversia planteada, y lo cual analizaremos más adelante.

Por ahora nos limitaremos a señalar respecto a la eficacia de los actos administrativos, que tal como la doctrina lo ha admitido, ésta "puede depender de un término o de una condición"²⁵⁶, circunstancia que se actualiza clara y expresamente cuando se trata de la destitución de servidores públicos de base, pues como hemos señalado, en virtud de lo dispuesto tanto por la ley de la materia como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para ser eficaz, la conclusión de la relación de trabajo con éste tipo de servidores públicos debe ser demandada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1.2 Ilegalidad de la destitución para el Derecho del Trabajo.

Así como hemos acreditado que en el ámbito del derecho administrativo existen las condiciones y sustento legal para que la autoridad pueda determinar la destitución de un servidor público, en el presente apartado trataremos de demostrar que dicha medida, a pesar de ser un acto administrativo perfecto y válido, para el derecho del trabajo se constituye como un despido injustificado.

²⁵⁵ Jorge Olivera Toro, Ob. Cit , p 190

²⁵⁶ Jorge Olivera Toro, Ob Cit , p. 187

Como se recordará, al referirnos a los principios fundamentales del Derecho del trabajo y más tarde a la duración de las relaciones de trabajo, se dejó en claro la gran importancia que se atribuye al principio de la estabilidad en el empleo, y que entre las disposiciones incorporadas en la legislación laboral para garantizar su vigencia, destaca la relativa a que los patronos únicamente pueden despedir a sus trabajadores cuando exista una causa que así lo justifique.

Asimismo, se acreditó la existencia de una obligación intrínseca de los patronos que se desprende del planteamiento constitucional del citado principio, consistente en abstenerse de despedir a sus trabajadores cuando no exista causa que lo justifique, que resulta de no limitarse a prohibir los despidos injustificados, sino que al establecerse su nulabilidad, se eliminó la posibilidad de que los patronos infrinjan esa prohibición en detrimento de los trabajadores; es decir, que la norma no se limita a imponerles el deber de abstenerse de ejecutar la conducta (lo cual podría ser desatendido), sino que obliga a llevar a cabo las acciones necesarias para destruir las consecuencias generadas por el incumplimiento de la obligación primaria consistente en abstenerse de despedir injustificadamente a los trabajadores.

De lo expuesto en el párrafo anterior se deriva la primera hipótesis de ilegalidad, pues la exigencia de una causa justificada para la procedencia del despido sin responsabilidad para el patrón, ha sido entendida en el sentido de que éste puede llevar a cabo tal acto sin consecuencias, únicamente cuando el trabajador incurre en alguna de las causales EXPRESAMENTE consideradas por la Ley Federal del Trabajo, o bien, en una hipótesis, pero en este caso, declarada con ese carácter por la autoridad laboral.

La anterior aseveración encuentra fundamento en la doctrina establecida por el maestro Mario de la Cueva, para quien el Derecho del Trabajo establece, en materia de despido, "un sistema rígido que no admite sino las causas expresamente previstas y las conocidas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje".²⁵⁷

En ese sentido, el hecho de que las destituciones ordenadas como sanciones administrativas no estén consideradas como causal de despido por la Ley Federal del Trabajo, genera la ilegalidad de las rescisiones fundadas en ese tipo de determinaciones. En consecuencia, la responsabilidad de los organismos descentralizados, en su carácter de patronos, de pagar los salarios caídos y las demás prestaciones que se demanden y cuya procedencia se acredite y, sobre todo, a reinstalar al trabajador en el puesto del que fue separado injustificadamente o a pagarle la indemnización a que constitucionalmente tiene derecho, según la acción laboral que ejerza el servidor público sancionado.

Tal razonamiento es respaldado por las opiniones doctrinarias que se han referido y por el texto expreso de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 47, establece que los derechos laborales de los servidores públicos no serán afectados por las sanciones que se decreten en su contra por incurrir en responsabilidad administrativa.

Mario de la Cueva, Ob. Cit., p. 242

Además de dicha disposición, que en nuestra opinión avala plenamente nuestra afirmación sobre la ilegalidad del despido de servidores públicos de organismos descentralizados, con base en una resolución administrativa que ordene su destitución, cabe recordar que durante el desarrollo de la presente investigación, se hizo referencia a otros preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que refuerzan la idea de que, en esta materia, el legislador estimó que los derechos laborales de los servidores públicos debían prevalecer por sobre la facultad sancionadora de la administración pública.

Por otra parte, cabe destacar que junto a las anteriores consideraciones doctrinarias sobre la falta de sustento en materia laboral para la ejecución de las destituciones administrativas, aparece otra que también ocasiona la improcedencia de los despidos derivados de ese supuesto.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 517 fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores prescriben en un mes calendario, contado a partir del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación, tiempo que ni remotamente es suficiente para la substanciación del procedimiento disciplinario que implica la imposición de sanciones administrativas, pues incluso sin contar los días transcurridos antes de la celebración de la primera audiencia y los necesarios para el desahogo de las pruebas que se lleguen a ofrecer en cada caso, las contralorías cuentan con un plazo de 30 días hábiles, sólo para emitir la resolución correspondiente.

Ahora bien, ante la posible argumentación de que el término para despedir al servidor público sancionado comienza a correr a partir de la fecha en que se emite la resolución correspondiente, cabe destacar que, como lo dispone el artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo, la actuación de los servidores públicos responsables de la substanciación del procedimiento disciplinario, obligan al organismo descentralizado en su carácter de patrón, pues actúan como sus representantes.

En virtud de lo anterior, se debe considerar que si el procedimiento administrativo disciplinario inicia con la presentación de la queja o denuncia correspondiente²⁵⁸, o bien, cuando de las investigaciones y auditorías que llevan a cabo las contralorías se desprende la responsabilidad de algún servidor público²⁵⁹, la prescripción en materia laboral para despedir al trabajador comienza a correr a partir de la misma fecha, es decir, de aquella en que se presente la queja o denuncia, o concluya la auditoría, según sea el caso.

Las anteriores consideraciones sobre la prescripción de la acción para despedir a un trabajador resultan importantes, pues seguramente habrá quien pretenda asimilar la infracción administrativa a cualquiera de las causales de despido contempladas por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, tratar de acreditar que con su comportamiento, el servidor público además de cometer una infracción administrativa merecedora de ser sancionada con su destitución, incurrió en una falta grave a sus obligaciones como trabajador o causa análoga de rescisión sin responsabilidad para el patrón y, en consecuencia, procede su despido.

²⁵⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 49

²⁵⁹ Idem, art 62.

Lo anterior es posible principalmente en el caso de las destituciones decretadas por corrupción del servidor público sancionado, la cual es fácilmente equiparable a la falta de probidad, al caracterizarse esta "por un manejo en el desempeño de las labores, mediante medios carentes de honradez"²⁶⁰; sin embargo, aún en ese caso resultaría improcedente el despido pues, como se expuso, seguramente al momento de emitir la resolución administrativa habrá operado ya la prescripción de la acción para despedir al trabajador.

En resumen, se estima que conforme al marco normativo actual, el despido de servidores públicos de organismos descentralizados, con base en una resolución administrativa que decreta su destitución como sanción administrativa, debe ser declarado como injustificado, pues dicha medida no se considera en sí misma como una causal de despido, mientras que tratar de fundamentar la rescisión alegando que la infracción administrativa es análoga a alguna de éstas sería inútil, pues dados el tiempo que implica la substanciación de los procedimientos disciplinarios y el establecido como término para la prescripción de la acción con que cuentan los patronos para despedir a sus trabajadores y su responsabilidad, seguramente ésta habría operado ya.

Finalmente cabe destacar que, quizá por saber que las anteriores consideraciones sobre la ilegalidad de la destitución administrativa en materia laboral son acertadas, o ya por simple desconocimiento de que dicha sanción no vulnera los derechos laborales del servidor público destituido, la notificación que en ejecución de dicha medida se hace, generalmente se limita a señalar que los efectos de su nombramiento o contrato, según el caso, han cesado por virtud de la sanción impuesta, y en el mejor de los casos, que en fundamento en el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo y, en cumplimiento a la resolución administrativa que así lo ordena, se rescinde la relación de trabajo, pero sin especificar la causa concreta que originó la pérdida de la confianza en el trabajador.

Al respecto, cabe hacer las siguientes observaciones

1.- Cuando se analizó el concepto de trabajador quedó establecido que, a diferencia del esquema normativo aplicable a las relaciones de trabajo regidas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, el simple hecho de denominar a los puestos como "de confianza" no implica que efectivamente el trabajador tenga esa calidad, sino que en todo caso se debe demostrar que sus funciones efectivamente lo son; por lo que, la causal de rescisión establecida por el citado artículo 185 no opera en todos los casos y en forma automática, sino sólo cuando se acredite que el servidor público despedido era realmente un trabajador de confianza.

2.- Por otra parte, el Poder Judicial de la Federación ha determinado mediante ejecutoria firme emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo en el expediente del amparo directo número 8867/88, promovido por Azúcar, S.A. de C.V., que la notificación realizada en los términos descritos no cumple con lo ordenado por el último párrafo del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, circunstancia que por sí misma hace que el despido así realizado se deba declarar injustificado.

Mario de la Cueva, Ob. Cit., p. 244

1.3 Ineficacia de la destitución.

En diferentes ocasiones nos hemos referido al régimen exorbitante de derecho con que se dota a la actuación de la administración pública, a fin de favorecer que ésta pueda alcanzar los fines que le son propios, la satisfacción del interés general y el orden público.

Dicho régimen exorbitante de actuación descansa en la unilateralidad de sus actos y en la presunción de ejecutividad y legitimidad que se otorga a los mismos y, dada su finalidad de permitir que la administración pública pueda garantizar la satisfacción del interés general y el orden público, resulta importante analizar si tales supuestos son posibles y compatibles en el caso que se estudia.

Por lo que se refiere a la unilateralidad del acto administrativo, entendiendo por esta a la capacidad de la administración pública de llevarlo a cabo conforme a la potestad soberana que le es conferida para su actuación, es decir, sin que se requiera la conformidad o adhesión del tercero hacia quien se dirige, se puede asegurar que no sólo es posible, sino además compatible.

Lo anterior, en virtud de que tal característica es aplicable también en cuanto al despido de trabajadores, pues como se recordará, al analizar ese tema vimos que la doctrina ha establecido que el despido se constituye como un acto unilateral del patrón ante lo que considera una falta grave del trabajador rescindido, concepto que fue ratificado por nuestro máximo tribunal, quien ha determinado mediante sus resoluciones que, en virtud de que la facultad rescisoria de los patronos no es considerada como una acción por la Ley Federal del Trabajo, lo procedente es efectuar el despido en forma unilateral, pues en todo caso, la causal que en su opinión sustente su proceder deberá oponerse como excepción ante la eventual demanda de reinstalación o indemnización, por el supuesto despido injustificado.

En cuanto a la presunción de legitimidad, podemos decir que, aun cuando no se contempla como tal formalmente, materialmente se configura, dado que la conclusión de la relación de trabajo entre el patrono y el trabajador despedido, vista como el efecto jurídico de la rescisión ejecutada por el primero, surte sus efectos hasta en tanto no es revocada y destruida por la autoridad laboral y de hecho la defensa de la misma se lleva a cabo mediante la vía excepcional y no a través del ejercicio de una acción, diferencia que denota una presunción de procedencia y legitimidad, pues respecto de las excepciones se ha sostenido que constituyen la "invocación de derechos que, debidamente alegados y probados, tornan ineficaces los pretendidos por la demanda".²⁶¹

Respecto a la ejecutividad de los actos administrativos, vimos que significa la capacidad de éstos para producir sus efectos bajo cualquier circunstancia, es decir, su fuerza obligatoria o coercibilidad, y que tal calidad deviene a los actos administrativos cuando se conjuntan tres elementos, perfección, entendida como la reunión de los elementos esenciales para su existencia; validez, o adecuación del mismo al principio de legalidad que debe observar todo acto de autoridad, y eficacia

²⁶¹ Citado por Guillermo Cabanellas, Ob. Cit., Tomo II, p. 139.

La eficacia de los actos administrativos consiste en su cualidad de generar efectos jurídicos, de crear, modificar o extinguir circunstancias jurídicas concretas entre la Administración pública y un tercero; por lo tanto, y en lo que interesa propiamente a la presente investigación, descontando los casos en que ésta se encuentre sujeta al cumplimiento de algún término o condición, la ineficacia de un acto administrativo significa la incapacidad para producir esos efectos jurídicos.

Conforme a lo expuesto, la destitución de los servidores públicos de organismos descentralizados puede tornarse ineficaz, pues en caso de que el servidor público sancionado acuda ante la autoridad laboral en demanda de su reinstalación, ostentándose como un trabajador separado injustificadamente y, dada la acreditada ilegalidad de las destituciones en materia laboral, tenga éxito en el ejercicio de la acción que la Ley Federal del Trabajo le concede; la entidad paraestatal de que se trate será condenada, en su carácter de patrón del servidor público sancionado, a restituirlo en el puesto del que fue despedido injustificadamente y se verá obligada a cumplir con dicha resolución jurisdiccional.

Solución del Problema con Apoyo en la Teoría de la Norma Jurídica.

Hasta ahora, conforme a las consideraciones manifestadas en el anterior numeral, queda acreditada la existencia del problema planteado, es decir, que dadas las disposiciones de las materias, laboral y de responsabilidades de los servidores públicos, se puede actualizar un conflicto de normas, manifestado mediante la ineficacia de un acto administrativo legal, consistente en la destitución de un servidor público adscrito a un organismo descentralizado.

Para confirmar lo anterior, en el presente apartado haremos un análisis del problema a la luz de la teoría de la ley para saber si efectivamente existe o bien, si con base en ésta se puede resolver, si de acuerdo a nuestra Constitución existe algún rango jerárquico que nos permita establecer la superioridad de una disposición por sobre la otra.

2.1 Tipos de leyes conforme a la teoría constitucional.

Nuestra Constitución como documento básico en el que se definen los lineamientos generales para la organización y funcionamiento de la vida institucional de la Nación y de los sistemas político y jurídico, deriva la materialización, operación y eficacia de sus disposiciones en diferentes leyes, cuya expedición prevé como vía para el desarrollo de sus postulados básicos y las cuales conforman el marco normativo que da sustento al llamado Estado de Derecho.

A pesar de la importancia de dicho régimen jurídico, el constituyente fue omiso en señalar específicamente el tipo, contenido y jerarquía de las diferentes leyes cuya expedición se prevé en la Constitución, tarea a la que se ha venido dedicando la doctrina, a fin de conformar una Teoría de la Ley Mexicana.

Así, en una primera distinción, se debe partir de dos grandes esferas normativas, la federal y la local, cuyo orden y existencia se encuentra estrechamente ligado a la forma de organización política adoptada por nuestra Nación, mientras que su contenido también está determinado desde las disposiciones constitucionales, donde se establece el ámbito en que habrán de privar, así como el que tendrán vedado por encontrarse reservado a las leyes federales.

En cuanto a las leyes del ámbito federal, encontramos que nuestra Constitución sólo en forma esporádica hace mención de leyes orgánicas o reglamentarias, mientras que la mayoría de las referencias se encuentran hechas en forma genérica a la "ley" o "ley respectiva", e incluso hace uso indistinto de tales nombres.

No obstante lo anterior, la doctrina ha establecido como una regla general admitida por la mayoría, que nuestro marco normativo se encuentra integrado por un gran género formado por todas las leyes federales, en el que se aprecian como especies a las leyes, orgánicas, reglamentarias y ordinarias, sentido en el que se ha manifestado el maestro Fernando Tena Ramírez, quien clasifica a los actos legislativos del Congreso de la Unión en leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias, acerca de las cuales dice, que las primeras se oponen a las ordinarias, en cuanto a que tienen por objeto establecer los medios necesarios e idóneos para la operación de un precepto de la Constitución, mientras que las leyes ordinarias son "simplemente el resultado de una actividad autorizada por la Constitución".²⁶²

Como regla general se puede decir leyes orgánicas y reglamentarias son aquellas que desde la propia Constitución son nombradas como tales, y ordinarias las demás que emita el Congreso de la Unión con fundamento en el artículo 73 constitucional, siempre y cuando no se haga referencia expresa a otra especie; sin embargo, tal regla no puede ser considerada en forma absoluta, pues existen preceptos de nuestra Carta Magna cuyo desarrollo se remite específica y erróneamente a una especie de ley en concreto, como el artículo 28, que hace referencia a una ley orgánica cuando en la realidad dicho precepto fue acertadamente desarrollado por la ley reglamentaria en materia de monopolios.

Partiendo de lo establecido por la Constitución y la doctrina, podemos afirmar que el contenido de cada una de las diferentes leyes es el siguiente:

Las leyes orgánicas son ordenamientos que, en cumplimiento a una disposición constitucional concreta, crean, organizan y regulan la estructura, competencia y funcionamiento de órganos o instituciones gubernamentales.

Las leyes reglamentarias también se encuentran estrechamente vinculadas a preceptos constitucionales concretos; sin embargo, no se refieren a instituciones estatales, sino que mediante su contenido, "se desarrolla a detalle algún mandamiento contenido en

²⁶² Fernando Tena Ramírez, Ob Cit , p 287

Constitución"²⁶³, es decir, se precisa y desarrolla el alcance jurídico de la disposición regulada. Ejemplos perfectos de esta especie de leyes son los aplicables al fondo del conflicto que se analiza en la presente investigación, la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Las leyes ordinarias son por exclusión todas las demás, aquellas que no se refieren a ninguno de los asuntos señalados en los párrafos anteriores, las que expide el Congreso de la Unión con fundamento en las atribuciones que le confiere el artículo 73 Constitucional, salvo aquellas que tienen una denominación expresa, como la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, prevista por la fracción XXIV de dicho precepto.

2 El orden jerárquico de las leyes.

En el apartado anterior vimos que cuando la autoridad contenciosa laboral determina la reinstalación de un servidor público destituido, a pesar de que la autoridad administrativa haya impuesto tal sanción con estricto apego a derecho, se configura un conflicto de normas entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal del Trabajo, dado que un acto administrativo legal y válido se torna eficaz, privando con ello a la administración pública de su facultad sancionadora y de un importante medio de control sobre sus empleados.

Por lo anterior, en el presente numeral nos abocaremos a analizar la teoría de la norma jurídica, para determinar si existe solución a dicho conflicto de leyes.

Si bien la doctrina ha alcanzado un consenso mayoritario en cuanto a los tipos de leyes con que se integra nuestro sistema jurídico, en lo relativo a la jerarquía de cada especie no existe una opinión dominante, pues hay quienes, como el maestro Mario de la Hueva, defienden la existencia de un orden jerárquico que ubica por sobre las leyes ordinarias a las orgánicas y reglamentarias, a las que considera como materialmente emanadas de la Constitución y las cuales, estima, son ordenamientos que al desarrollar preceptos constitucionales se constituyen como el cuerpo y alma de nuestra Carta Magna, dando a entender que su contenido se debe considerar como parte de la propia Constitución.²⁶⁴

Otra corriente de la doctrina, entre cuyos autores destaca Don Fernando Tena Ramírez, se ha manifestado en el sentido de que el único poder soberano es el constituyente y de allí que su obra, que es la Constitución, sea la única suprema; por lo que únicamente se puede hablar de supremacía de una ley por sobre la otra cuando aquella es constitucional y ésta inconstitucional, es decir, que se trata de la supremacía orgánica de la Constitución, que se comunica a los actos que están de acuerdo con ella, frente a los actos que están en desacuerdo con la misma.²⁶⁵

Ibidem.
Citado por Jacinto Faya Viesca, en *Leyes Federales y Congreso de la Unión*, p. 65
Fernando Tena Ramírez, *Ob. Cit.*, p. 491.

En coincidencia con la postura de Fernando Tena Ramírez se manifiesta Elisur Arteaga Nava²⁶⁶, para quien toda la estructura normativa del País descansa sobre el Principio de la Supremacía Constitucional, según el cual toda ley diferente a la Carta Magna tiene el carácter de derivada de ésta, sin que exista orden jerárquico normativo alguno entre las diferentes leyes que prevé.

Para esta corriente del pensamiento, todas las leyes emanan formalmente de la Constitución como expresión del ejercicio de una facultad expresamente conferida por la Carta Magna al Congreso de la Unión para legislar en las materias de su competencia, sin que exista fundamento para suponer que una sea jerárquicamente superior a otra.

Quienes se oponen a la idea de que las disposiciones contenidas en leyes orgánicas y reglamentarias deben prevalecer sobre las establecidas en las leyes ordinarias, no reconocen la solución a los conflictos de leyes en la supremacía de unas sobre otras, sino en la realización de un análisis sobre la constitucionalidad de los ordenamientos en colisión, para determinar si el contenido de alguno invade la esfera del otro, pues en ese caso sí deberá prevalecer aquel que se apegue estrictamente a lo dispuesto por la Carta Magna, por sobre el inconstitucional, pues dicen, que "hay tres tipos de leyes, no porque sean distintas en rango jerárquico, sino porque deben ser distintos sus contenidos".²⁶⁷

Además del criterio de la materia reservada por la Constitución para cada tipo de ley, los conflictos de leyes también encuentran solución en el principio conforme al cual la ley posterior deriva a la anterior; ello siempre y cuando, ambas normas sean de la misma materia y tipo, es decir, que "una ley solamente puede ser derogada por otra ley cuando entre ambas medie igual ámbito cubierto (isometría) e identidad de razón (isomorfía), así como colisión opositiva entre sus normas".²⁶⁸

Independientemente de cual sea la corriente que tenga razón, dado el tipo de normas cuya colisión da origen al conflicto que se analiza en la presente investigación, las vías de solución propuestas con fundamento en la teoría de la ley no permiten encontrar una salida en este caso, pues al tratarse de dos leyes reglamentarias resulta inaplicable lo señalado por la corriente que defiende la supremacía de éstas sobre las ordinarias; tampoco es aplicable la teoría de la reserva constitucional por materia, ya que ambas gozan de pleno sustento constitucional, ni la de ley posterior, pues no se cumplen el requisito de identidad de materia.

²⁶⁶ Elisur Arteaga Nava, Tratado de Derecho Constitucional, Volumen I, pp 15 y subsecuentes

²⁶⁷ Jacinto Faya Viesca, Ob Cit , p 91.

²⁶⁸ Idem, p 128

Propuestas para una Alternativa de Solución.

Conforme a lo expuesto en los apartados anteriores de este capítulo, ha quedado hereditado el conflicto de leyes motivo de esta investigación, mismo que, bajo el esquema preceptos actuales no tiene solución, pues en estricto derecho y, dado que los procedimientos establecidos por las normas aplicables en cada materia no se pueden ordenar, los despidos de servidores públicos de organismos descentralizados que se realicen con base en una destitución administrativa, deberán ser declarados injustificados por la autoridad contenciosa laboral.

En virtud de lo anterior, en el presente apartado se harán diferentes propuestas para lograr que la aplicación de ambas leyes se haga en forma armónica, a fin de evitar las consecuencias del conflicto planteado, es decir, que la autoridad administrativa pueda hacer uso efectivo de ese medio de control y de su facultad sancionadora sobre los servidores públicos, pero, como lo ordena la propia Ley Federal de Responsabilidades, sin afectar sus derechos laborales.

1 Reformas a la Ley Federal del Trabajo.

Como se manifestó, el conflicto que se analiza tiene su origen en el hecho de que la rescisión administrativa consistente en la destitución de servidores públicos no es contemplada como causal de despido por la Ley Federal del Trabajo, por lo que la solución que se estima más adecuada y sencilla, consistiría en incorporar dicho supuesto como causal de rescisión sin responsabilidad para el patrón, lo cual se considera procedente, con base en las siguientes consideraciones:

a) Como se expuso en el capítulo correspondiente,²⁶⁹ el maestro de la Cueva definió brillantemente que una característica esencial para la teoría del despido es que se trata siempre de un acto humano carente de necesidad física que, por lo tanto, pudo haberse evitado, es decir, que el despido se vincula y opera sólo a partir de una conducta impositiva del trabajador. Tal carácter hace aparecer a la rescisión practicada por los patronos, como un despido "sancionador", es decir, como una medida que procede ante la falta grave del trabajador a cualquiera de sus principales obligaciones, por estimarse que dicha conducta implica deficiencias en la prestación del trabajo y pone en riesgo aspectos prioritarios que comprometen el normal desarrollo de las actividades de la empresa para la que trabaja.

b) Otra circunstancia que otorga viabilidad a la inclusión de la causal que se propone, es la identidad que existiría entre la sentencia ejecutoriada que impone una pena de prisión y la resolución administrativa que ordena la destitución del servidor público, pues ambas impiden la prestación del trabajo por parte del servidor público; la primera, materialmente, pues la reclusión en prisión hace imposible la asistencia al centro de trabajo; la segunda, jurídicamente, pues como también se expuso, la imposición de ese tipo de sanciones goza de pleno sustento.

Supra, Capítulo II, 2 3 3

Con base en las anteriores consideraciones, se propone reformar el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, mediante la inclusión de una nueva fracción en los siguientes términos:

“La resolución administrativa que ordene la destitución del trabajador en los términos de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional”

La operación de dicha causal se condiciona al hecho de que haya sido impuesta en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de que sólo pueda ser esgrimida en los casos de trabajadores que tengan el carácter de servidores públicos y cuya relación de trabajo, por ser con una entidad paraestatal, se rija por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo

Una segunda opción de reforma podría consistir en la modificación de las reglas aplicables para determinar el momento en que se inicia el cómputo para la prescripción del derecho que se otorga a los patrones para despedir a sus trabajadores

Tal propuesta obedece a que, como también se señaló en su oportunidad, a pesar de que existe la posibilidad de rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad, acreditando que existe analogía entre la infracción administrativa que originó la destitución y alguna de las causales de despido, la figura contemplada por la fracción XV del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo carece de aplicabilidad, pues dado el tiempo que implica la tramitación de los procedimientos disciplinarios, cuando éste haya concluido habrá operado la prescripción del derecho que el estatuto laboral otorga al patrón para despedir sin responsabilidad a sus trabajadores, en este caso al servidor público sancionado.

A efecto de evitar lo anterior, se propone reformar el artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo, agregándole un último párrafo conforme a la siguiente redacción:

“Cuando se trate de trabajadores cuyo despido se lleve a cabo por haber sido sancionados con la destitución del empleo, cargo o comisión, el plazo para que opere la prescripción comenzará a correr a partir de la fecha en que se emita la resolución administrativa que determine la imposición de esa sanción”.

Con relación a la anterior propuesta de reforma, cabe destacar lo siguiente:

a) Aun cuando esta reforma se llevara a cabo, persistiría la obligación del patrón de acreditar que la infracción administrativa en que incurrió el servidor público es análoga a alguna de las causales de despido contempladas por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, a diferencia de la otra propuesta de modificación, que haría de la destitución administrativa una causal de despido autónoma.

b) En virtud de las disposiciones aplicables con motivo de la substanciación de los procedimientos disciplinarios para la imposición de sanciones por responsabilidad administrativas, cuando se lleve a cabo algún despido bajo este supuesto, existirá la certeza de que el trabajador tuvo la oportunidad de defenderse y desvirtuar la infracción imputada, lo que a su vez implicaría la presunción a favor del patrón, en el sentido de que actuó conforme a derecho.

! Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se considera que la propuesta de reforma al artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo es la alternativa más pulcra y adecuada para solucionar el conflicto que motivó la presente investigación; sin embargo, aun al margen de las discusiones que actualmente sostienen sobre la necesidad de hacer diferentes modificaciones a esa ley para pulsar una nueva cultura laboral, el prurito por llevar a cabo reformas a la misma, dada la resistencia que tradicionalmente ha existido en torno a ello, hace del tema un asunto delicado que requeriría de una sensibilidad que hoy día parecen no tener nuestros gobernantes, especialmente el secretario del ramo, quien se ha visto involucrado en diferentes conflictos ocasionados por el contenido de sus discursos públicos.

En virtud de lo anterior, se estima que habría más posibilidades de solucionar el problema mediante una reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de hacer compatible el procedimiento disciplinario con las formalidades que impone el Derecho del Trabajo en materia de despido, para lo cual se propone la adición de un artículo en los siguientes términos:

“En caso de que la relación de trabajo con el servidor público sujeto al procedimiento disciplinario regulado por el artículo 64 de esta ley se rija por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y, la presunta infracción sea susceptible de ser sancionada con la destitución del servidor público, la contraloría interna correspondiente o autoridad que instruya el procedimiento, deberán coordinar su actuación con el área competente para la atención de los asuntos laborales del personal, a efecto de que paralelamente a éste se lleven a cabo las actuaciones necesarias para que, con estricto respeto a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, se determine la procedencia o no de rescindir la relación de trabajo con el servidor público sujeto al procedimiento disciplinario, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, resulten procedentes por la infracción administrativa cometida.

Cuando con base en lo dispuesto por el presente artículo se determine la procedencia de despedir al servidor público, y agotado el procedimiento disciplinario se resuelva que no se actualizaron los extremos requeridos para su destitución, el despido practicado quedará sin efecto y a partir de esa fecha se reanudará la relación de trabajo rescindida”

Cabe destacar que el único efecto de la reforma propuesta, consistiría en evitar que cuando el tiempo necesario para la tramitación de los procedimientos disciplinarios, haya operado la prescripción del derecho a despedir sin responsabilidad al servidor público sancionado, cuando el procedimiento administrativo haya concluido; por lo que mantendría la necesidad de acreditar que el servidor público incurrió en una causal de despido, o bien, que la infracción administrativa es análoga a alguna de ellas, especificando concretamente cual y señalando las bases que sustenten tal aseveración.

3.3 Esquema para el tratamiento de los casos en que se determine la destitución de servidores públicos de organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, bajo el marco jurídico actual.

Como se acreditó en los apartados anteriores, conforme al escenario jurídico vigente, la destitución de servidores públicos adscritos a organismos descentralizados efectivamente genera un conflicto entre la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, los superiores jerárquicos de los servidores públicos destituidos se ven en la obligación de ejecutar la sanción, pues de lo contrario serían a su vez sujetos de responsabilidades administrativas. A efecto de contar con mejores elementos para enfrentar la defensa de esos casos, se sugiere la instrumentación de un procedimiento que, en la medida de lo posible, se lleve a cabo conforme a la propuesta de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se hizo, es decir, que se actúe de la siguiente manera:

a) Cuando mediante la realización de una queja, denuncia, auditoría o investigación, la contraloría interna del organismo descentralizado o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en caso de que sea dicha Dependencia la que conozca de la misma, se enteren de la presunta comisión de una infracción administrativa que amerite la destitución del servidor público inculpado, deberá hacer contacto con el área de recursos humanos responsable de dar atención a las cuestiones relacionadas con la situación y derechos laborales de los servidores públicos de la entidad de que se trate, a efecto de instrumentar en forma coordinada un procedimiento administrativo para determinar si procede la rescisión de la relación de trabajo del presunto infractor.

b) El procedimiento se iniciará citando al presunto infractor, mediante escrito en el que se deberán hacer de su conocimiento las faltas que se le imputan, a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, apercibido de que en caso de que no asista, se emitirá la resolución que en derecho proceda

c) Adicionalmente, se llevarán a cabo todas aquellas diligencias que, a juicio de quien instruya el procedimiento, puedan resultar útiles para la emisión de una mejor resolución.

d) Todas los pormenores y diligencias que se practiquen con motivo del procedimiento deberán hacerse constar en actas administrativas debidamente circunstanciadas, a efecto de que hagan constancia del mismo y, de ser el caso, se ofrezcan como prueba ante la autoridad contenciosa laboral.

e) La resolución que con base en las actuaciones practicadas se emita, deberá ser notificada al servidor público antes del término de un mes, contado a partir de la fecha en que se haya tenido conocimiento de la falta que se le impute

f) Dicha notificación deberá ser practicada, previa citación, en la oficina del área de recursos humanos responsable de la atención a los asuntos de índole laboral y ante la presencia de dos testigos

g) En caso de que el servidor público no acuda a recibir dicha notificación, se será proceder conforme a lo ordenado por el último párrafo del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, que dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se emitió la resolución en la que se determine el despido del servidor público, se será informar a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la negativa del trabajador a recibir la notificación de su rescisión, solicitándole que lleve a cabo dicha notificación, a efecto de lo cual se deberá proporcionar la dirección que se tenga registrada como domicilio del trabajador.

Se estima que la ejecución del procedimiento propuesto aportaría bases y argumentos suficientes para defender la procedencia del despido practicado, acreditar su derecho a derecho y evitar las responsabilidades que se generan cuando una rescisión es declarada injustificada por la autoridad contenciosa laboral; sin embargo, bajo este esquema persiste la obligación de motivar y sustentar el despido en alguna de las causas establecidas por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

Finalmente, otra alternativa para fundar la procedencia del despido cuando no se pueda acreditar la comisión de alguna de las faltas establecidas por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo y, el servidor público se encuentra contratado como personal de confianza, consiste en acogerse a lo dispuesto por el artículo 185 del mismo Reglamento²⁷⁰, en cuyo caso se requeriría acreditar lo siguiente.

a) En primer lugar se requiere acreditar que las labores del servidor público son de confianza en los términos establecidos por la Ley Federal del Trabajo, es decir, que la simple denominación que de tal se haga a la plaza es insuficiente, pues tal categoría depende de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto²⁷¹, como manifestó el maestro de la Cueva, se deberá acreditar que con motivo de las acciones del trabajador, "están en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden social que debe reinar entre los trabajadores".²⁷²

b) Se deberán señalar las causas y circunstancias concretas que prueben la existencia de un motivo razonable de pérdida de la confianza²⁷³, es decir, que se señalen hechos objetivos que en opinión del patrón, le hagan estimar "que la conducta del trabajador no le garantiza la plena confianza en su función, siempre que esa opinión no sea ilógica".²⁷⁴

Ley Federal del Trabajo, art 185 - El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que refiere el artículo 47 "

Ley Federal del Trabajo, art 9

Mano de la Cueva, Ob. Cit , p 155

Citado por Juan B. Climent Beltrán, Ob. Cit , p 233

ibidem

CONCLUSIONES.

Primera.- Su origen y el que tenga como objetivo resguardar el interés general, el orden social y el bien común, hacen comprensible que el marco jurídico para la actuación de la Administración Pública se caracterice como un régimen de derecho exorbitante, en el que sus actos se aceptan unilaterales y se presumen legítimos y ejecutivos, sobre todo, respecto de los instrumentos para el control administrativo de sus funciones y del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Segunda.- Las características especiales del derecho del trabajo están dadas por una serie de instituciones jurídicas, éticas y filosóficas que conforman los principios en que se inspira, entre los que destacan la calificación del trabajo como un derecho y deber sociales y el principio de la estabilidad en el empleo, parte esencial de las razones por las que se le ha calificado como un derecho tutelador.

Tercera.- De los regímenes jurídicos derivados de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se desprenden serias diferencias normativas, entre las que destaca, que en el caso del primero existe un sólo marco aplicable a todo trabajador, complementado con disposiciones especiales que obedecen a diferentes características de algunas actividades en particular; mientras que el régimen federal sólo es aplicable a los empleados calificados como de base y una parte muy importante de los trabajadores al servicio del Estado, los sujetos al régimen de confianza, carecen de toda regulación y, prácticamente, protección, pues son excluidos de lo dispuesto por la ley de la materia.

Cuarta.- Dado el marco normativo del Poder Judicial y, conforme a la decisión adoptada por nuestro máximo tribunal respecto al régimen aplicable a las relaciones de trabajo con los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, cualquier controversia laboral de éstos con sus empleados deberá ser resuelta con base en lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.

Quinta.- Los trabajadores de confianza cuya relación de trabajo se rige por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, gozan de la protección que les brinda el principio de estabilidad en el empleo, por lo que únicamente podrán ser despedidos cuando su conducta se pueda tipificar como una de las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, o se logre acreditar que existe una razón lógica que haya hecho desaparecer la confianza que tenía depositada, además de que la ejecución del despido se deberá llevar a cabo conforme a lo que dispone el mismo ordenamiento, es decir, dentro del plazo de un mes contado a partir de que se tuvo conocimiento de la falta y con la debida notificación al trabajador.

Sexta.- Dada la amplitud del concepto de servidor público, no queda duda de la plena asimilación a éste de los trabajadores al servicio de organismos descentralizados, como personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, en este caso, paraestatal.

ptima.- Como servidores públicos, los trabajadores de organismos descentralizados de la administración pública se encuentran obligados a cumplir el código de ética impuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para salvaguardar la veracidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben llevar a cabo sus labores, el cual se expresa mediante las obligaciones establecidas en el artículo 47 de dicho ordenamiento, y junto con la facultad sancionadora de la administración pública a los servidores administrativos, se constituyen como su principal medio de control del ejercicio de las funciones públicas.

ptava.- Si bien los empleados de organismos descentralizados se encuentran sujetos a los regímenes, disciplinario y de responsabilidades de la administración pública en su carácter de servidores públicos, como trabajadores se encuentran protegidos por el principio de la estabilidad en el empleo, por cuya virtud, sólo pueden ser despedidos cuando se actualice alguna de las causales expresas establecidas por la Ley Federal del Trabajo.

ptvena.- Aun cuando sepa que la destitución de su subordinado podría ser impugnada con éxito en la vía laboral y generar responsabilidad para el organismo descentralizado por equipararse a un despido injustificado, el superior jerárquico del servidor público sancionado tiene la obligación de acatar y ejecutar la resolución administrativa en la que se determine la destitución, pues de lo contrario incurriría a su vez en responsabilidad administrativa por incumplir una instrucción de la Contraloría.

ptécima.- Cuando se destituye a un servidor público como resultado de una infracción administrativa, existe la obligación de ejecutar dicha sanción "de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas"; además de que, conforme a las disposiciones de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la imposición de sanciones por infracciones administrativas no puede implicar perjuicio alguno para los derechos laborales del servidor público.

ptécima primera.- En el caso de los organismos descentralizados, implica el estricto cumplimiento a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, lo cual bajo el marco jurídico actual no es posible, pues aun cuando se lograra acreditar que el servidor público incurrió en una causal de rescisión o incluso en alguna análoga, dado el tiempo que implica la substanciación de los procedimientos disciplinarios, para cuando se determine la procedencia de la destitución y se ordene su ejecución, habrá operado la prescripción de la acción de despido otorgada a los patrones.

ptécima segunda.- Dado el marco normativo actual, a pesar de que la destitución de un servidor público como sanción por la comisión de infracciones administrativas se constituya como un acto administrativo legal, como sustento para rescindir su relación de trabajo con el organismo descentralizado es improcedente, pues la Ley Federal del Trabajo no la considera como causal de despido, lo cual implica que las destituciones se deban declarar como despidos injustificados, se prive de eficacia a dicha sanción administrativa y se anule la facultad sancionadora que se otorga a la administración pública como medio de control, pues la responsabilidad del organismo descentralizado en su carácter de patrón por un despido injustificado, otorga al trabajador el derecho de que se obligue al patrón al cumplimiento del contrato de trabajo.

Décima tercera.- La posibilidad de no acatar el laudo que condene al organismo descentralizado a reinstalar al servidor público sancionado y con ello evitar la ineficacia de la destitución, se encuentra restringida a los casos en que se logre acreditar que las labores del servidor público eran efectivamente de confianza, único supuesto en que podría prevalecer la destitución administrativa frente al laudo que ordene la reinstalación del trabajador despedido injustificadamente; sin embargo, ello implicaría remplazar su cumplimiento con el pago de una indemnización, cuya pertinencia podría ser cuestionada.

Décima cuarta.- A diferencia de las destituciones de servidores públicos de organismos descentralizados ordenadas como sanción por responsabilidades políticas o penales, las propuestas como consecuencia de infracciones administrativas no justifican la rescisión de las relaciones de trabajo, porque en el caso de las responsabilidades políticas la resolución emana del Congreso de la Unión, circunstancia que las hace inatacables y definitivas, mientras que la responsabilidad penal, más allá de la validez y eficacia o no de la destitución, constituye por sí misma una causal de despido que se puede hacer valer en forma autónoma a la sanción penal.

Décima quinta.- Ni en nuestro sistema jurídico ni en la teoría de la norma jurídica existen elementos que permitan establecer la supremacía de una norma sobre otra, en tanto ambas se hayan emitido con apego a la Constitución, por lo que tampoco se puede encontrar ahí una solución al conflicto de normas que se actualiza con la destitución administrativa de servidores públicos de organismos descentralizados.

Décima sexta.- La instrumentación de las reformas propuestas es, si no necesaria, al menos recomendable, pues mediante la misma se lograría lo siguiente:

- a) De impulsarse la reforma a la Ley Federal del Trabajo, que la vigencia y efectividad de la facultad sancionadora de la administración pública como medio de control del ejercicio de las funciones públicas quede garantizada, para lo cual se propone la adición de su artículo 47 con una nueva fracción, en los siguientes términos:

"La resolución administrativa que ordene la destitución del trabajador en los términos de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional"

- b) De preferirse la adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que las contralorías, como autoridades en materia disciplinaria, cuenten con normas que orienten su actuación; circunstancia que paralelamente garantizaría la vigencia y efectividad de la facultad sancionadora de la administración pública y su carácter de controladora y supervisora del correcto ejercicio de las funciones públicas. Para ello, se propone la adición de un nuevo artículo con el siguiente contenido:

"En caso de que la relación de trabajo con el servidor público sujeto al procedimiento disciplinario regulado por el artículo 64 de esta ley se rija por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y, la presunta infracción sea susceptible de ser sancionada con la destitución del servidor público, la

contraloría interna correspondiente o autoridad que instruya el procedimiento, deberán coordinar su actuación con el área competente para la atención de los asuntos laborales del personal, a efecto de que paralelamente a éste se lleven a cabo las actuaciones necesarias para que, con estricto respeto a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, se determine la procedencia o no de rescindir la relación de trabajo con el servidor público sujeto al procedimiento disciplinario, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, resulten procedentes por la infracción administrativa cometida.

Cuando con base en lo dispuesto por el presente artículo se determine la procedencia de despedir al servidor público, y agotado el procedimiento disciplinario se resuelva que no se actualizaron los extremos requeridos para su destitución, el despido practicado quedará sin efecto y a partir de esa fecha se reanudará la relación de trabajo rescindida.”

- c) Finalmente, que los derechos laborales de los servidores públicos no sólo se mantuvieran intactos, sino que, al establecer reglas claras y eliminar el conflicto que se presenta bajo el marco normativo actual, incluso se verían fortalecidos con las disposiciones expresas que se deberán cumplir en esos casos.

BIBLIOGRAFÍA

COSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1995, 12 p.

_____, Teoría General del Derecho Administrativo, Décima edición, México, Ed. Porrúa, 1991, 897 p.

ELVARADO LARIOS, Ana María, Temas Selectos de Derecho Laboral, México, Ed. Progreso, 1998, 334 p.

ERROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1998, 316 p.

MARTEAGA NAVA, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, México, Ed. Oxford University Press, 2000, 547 p.

MARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Conceptos Básicos de Derecho del Trabajo, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1997, 328 p.

_____, Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, México, Ed. Porrúa, 1985, 264 p.

MARROSO FIGUEROA, José, Derecho Internacional del Trabajo. Con referencias y soluciones aplicadas a México. Con la colaboración de Lucelia López Ramírez e Ignacio Jiménez Silvestre, México, Ed. Porrúa, 1987, 402 p.

MORJA SORIANO, Manuel, Teoría General de las Obligaciones, Tomo II, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1956, 415 p.

MUEN L., Nestor de, Derecho del Trabajo Tomo I, Décima primera edición revisada y actualizada, México, Ed. Porrúa, 1998, 669 p.

_____, Derecho del Trabajo Tomo II, Décima tercera edición actualizada, México, Ed. Porrúa, 1999, 931 p.

_____, El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México, México, Ed. Porrúa, 1994, 119 p.

MUAVASOS FLORES, Baltazar, 40 Lecciones de Derecho Laboral, Novena edición, México, Ed. Trillas, 1999, 397 p.

_____, Causales de Despido, Cuarta edición, México, Ed. Trillas, 1999, 112 p.

_____, Responsabilidades por Despido Injustificado, México, Ed. Trillas, 1996, 271 p.

MUCHARIS GÓMEZ, Roberto, Estudios de Derecho del Trabajo, Prólogo de Héctor Santos Azuela, México, Ed. Porrúa, 1997, 192 p.

VA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo I, Décima séptima edición, México, Ed. Porrúa, 1999, 776 p.

ALOS, José, Derecho del Trabajo I, Novena edición actualizada, México, Ed. Porrúa, 1999, 478 p.

_____, Un Nuevo Artículo 123. Sin Apartados, Tercera edición actualizada, México, Ed. Porrúa, 1998, 250 p.

GADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1998, 211 p.

LA VIESCA, Jacinto, Leyes Federales y Congreso de la Unión, Prólogo de Andrés Bello Rojas, México, Ed. Porrúa, 1991, 146 p.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima octava edición, revisada y actualizada por Manuel Fraga, México, Ed. Porrúa, 1998, 506 p.

MEZPERALTA DAMIRÓN, Manuel, La Revolución Laboral, México, Plaza y Valdés Editores, 1996, 94 p.

ANGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Tercera edición ampliada, México, Ed. Porrúa, 1990, 469 p.

FERRERO, Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, Vigésima edición, México, Ed. Porrúa, 1998, 614 p.

GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel, Lineamientos de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social en México, Décima primera edición, México, Porrúa, 1998, 119 p.

ARRÁN SALVATI, Mariano y QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Legislación Burocrática General. Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Segunda edición actualizada, México, Ed. Porrúa, 1999, 600 p.

RALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Prólogo del Dr. Guillermo Colín Sánchez, México, Ed. Porrúa, 1995, 547 p.

VERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. Cuarta edición, México, Ed. Porrúa, 1998, 382 p.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, México, Ed. Porrúa, 1999, 292 p.

MÍREZ FONSECA, Francisco, El Despido Comentarios y Jurisprudencia, Décima edición, México, Ed. PAC, 1997, 197 p.

_____, Suspensión, Modificación y Terminación de la Relación Laboral, Tercera edición, México, Ed. PAC, 1992, 130 p.

EYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, México, Ed. Porrúa, 1999, 22 p.

_____, El Despido Individual en América Latina, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, 269 p.

OQUE FUORCADE, Elsa, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1996, 23 p.

ÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa: recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo. Doctrina, Jurisprudencia y Formularios, México, Ed. Porrúa, 1997, 553 p.

ERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Primer Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Vigésima edición, corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí, México, Ed. Porrúa, 1999, 905 p.

OTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio, Teoría de la Norma Jurídica, Prólogo de Efraín González Morfín, México, Ed. Porrúa, 1997, 168 p.

ENA RAMÍREZ, Fernando, Derecho Constitucional Mexicano, Cuarta edición revisada y aumentada, México, Ed. Porrúa, 1958, 523 p.

TRUEBA URBINA, Alberto, La Primera Constitución Política – Social del Mundo. Teoría y Proyección, México, Ed. Porrúa, 1971, 427 p.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, 343 p.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomos I y II, Décima cuarta edición, México, Ed. Porrúa, 1999, 1,573 p.

Ley Federal del Trabajo, Comentada por CLIMENT BELTRÁN, Juan B., Décima novena edición, México, Ed. Esfinge, 1999, 726 p.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Trigésima octava edición, México, Ed. Porrúa, 1999, 686 p.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cuadragésima edición, México, Ed. Porrúa, 2000, 1246 p.

· Federal de las Entidades Paraestatales, Cuadragésima edición, México, Ed. Porrúa, 2000, 1246 p.

· Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuadragésima edición, México, Ed. Porrúa, 2000, 1246 p.

· Federal de Procedimiento Administrativo, Cuadragésima edición, México, Ed. Porrúa, 2000, 1246 p.

· Código Fiscal de la Federación, Décima edición, México, Ediciones Fiscales Isef, 2001, 17 p.

· Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Décima edición, México, Ediciones Fiscales Isef, 2001, 17 p.

· Sistema de Información Jurídico Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

· Sistema IUS 2000, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917 – 2000, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OTRAS FUENTES

· Diccionario de Derecho Usual, Tomo III, CABANELLAS, Guillermo, Argentina, Ed. Trilce, 1954, 933 p.

· Manual del Juicio de Amparo, Novena Reimpresión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Ed. Themis, 1992, 555 p.

· Guía y Reglas para la Aplicación de Sanciones Previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo de la falta, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2001, 64 p.

· Revista Jurídica PEMEX LEX, Petróleos Mexicanos, Edición Especial de Antología, Marzo de 1998, 315 p.

· Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995: Perspectivas regionales, Reformas Laborales y Económicas en América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C., EE. UU., Noviembre de 1995, 33 p.

· Periódico Reforma "Corazón de México", Sección A, Lunes 11 de septiembre del 2000.

V. b.
J. M. A.