

FACULTAD DE DERECHO

U.N.A.M.

"EL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL"

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a:

JORGE RAFAEL OLIVERA TORO Y ALONSO





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Al elaborar este trabajo recibí del
C. Ministro de la Suprema Corte de Justicia
Lic. Don Alfonso López Aparicio, su consejo
sabio, a la vez que su orientación diáfana.

A los maestros de la Facultad de
Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma
de México, quienes me brindaron su saber en
forma desinteresada y generosa, expreso mi -
profundo agradecimiento en la figura del C. Ma
gistrado del Tribunal Colegiado de Circuito
Lic. Don Fernando Castellanos Tena, maestro
insustituible.

Es norma de organización familiar
expresar nuestro sentir profundo en la íntimo;
por ello no necesito hacer alusión a mis senti-
mientos familiares por ser consubstanciales.

Esta tesis fue elaborada con
autorización del Sr. Dr. Alberto Trueba Urbina
Director del Seminario de Derecho del trabajo
de la propia Facultad y revisada por el Sr. Lic.
Alfredo Sánchez Alvarado, a quien agradezco
sus indicaciones.

PROLOGO

Por el Lic. Don Alfonso López Aparicio
Ministro de la H. Suprema Corte de Justicia

El desarrollo del Derecho mexicano del trabajo, tanto en su aspecto de actividad legislativa como en su aplicación práctica en la vida social, ha determinado la formación de un Derecho administrativo del trabajo que es ya una parte fundamental de nuestra Legislación laboral y constituye un instrumento eficaz para lograr la realización de los propósitos esenciales de las normas de trabajo.

El Derecho administrativo del trabajo, que podría describirse como un conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad de los órganos del Estado encargados de intervenir en la vida de las relaciones obrero-patronales, forma parte del macizo cuerpo de nuestra Ley laboral y se encuentra consignado en los propios textos de la Ley reglamentaria de la parte "A" del Artículo 123 de la Carta Magna, y por ello se haya imbuído de las características derivadas de la naturaleza misma del Derecho del trabajo y coadyuva a lograr su objetivo. A esta actividad pertenecen normas como las destinadas a la fijación de los salarios mínimos, generales y profesionales; a establecer el sistema para hacer e-

fectiva la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; la inspección del trabajo en sus diversas especialidades técnicas, y otras más.

De otro lado, este Derecho administrativo del trabajo no se aparta formalmente de los conceptos básicos del Derecho administrativo tradicional, en cuanto se trata de una actividad estatal creadora de una vinculación jurídica entre gobernantes y gobernados, esto es, entre el Estado y los particulares.

Concebido así el Derecho administrativo del trabajo, independientemente de sus características de tipo puramente legal, nos encontramos ante un nuevo instrumento de realización de una política social cuyas finalidades son las de promover el desarrollo económico y social de grandes sectores de la población, para alcanzar más altos niveles de vida en todos los órdenes y satisfacer, de esa manera, la meta fundamental de la justicia social que es la médula y la meta del frondoso cuerpo de la Legislación del trabajo. Este propósito se encuentra enunciado en el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1970 que establece: "Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones". Realizado este propósito se desemboca en la meta suprema de toda organización social, como lo es el respeto, efectividad y aseguramiento de la libertad y dignidad del hombre, idea plasmada por el Legislador de 1970 en el artículo 3º de la propia Ley Federal del Trabajo.

El desarrollo del Derecho administrativo del trabajo ha creado nuevos campos de actividad estatal dentro de la vida de la comunidad. Un solo ejemplo podría ilustrar esta afirmación. Los regímenes de seguridad social, en particular el aplicable a los trabajadores comprendidos en el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, son campos frondosos que tuvieron su origen en el Derecho del trabajo y que han logrado cobrar una auténtica autonomía legal y práctica mediante instrumentos creados por el propio Derecho administrativo laboral.

En nuestras sociedades contemporáneas la Legislación social y el conjunto de normas administrativas encaminadas a su aplicación y vigencia efectiva, constituyen un eficaz instrumento de realización y -- promoción de una política social cuyo campo se amplía hacia el futuro a zonas cada vez más amplias en la vida comunal hasta llegar a penetrar la por completo.

Estas consideraciones sirvieron de punto de partida al distinguido alumno de esta Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, señor Jorge Olivera Toro, para elaborar la presente tesis profesional y presentar, en visión panorámica, el nutrido cuerpo del Derecho administrativo del trabajo.

Un estudio metódico permitió al alumno Jorge Olivera Toro presentarnos una nómina completa de las instituciones que integran ese Derecho administrativo del trabajo. Aparecen en esta tesis los órganos de la Jurisdicción laboral, la inspección de trabajo y los diversos órganos de la Administración pública, tanto en el plano federal co

mo en el local, para desembocar en el capítulo final con un estudio de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, recientemente aprobada por el H. Congreso de la Unión.

La lectura de la presente tesis arroja una luz meridiana sobre el campo del Derecho administrativo del trabajo y constituye una va liosa aportación a la Doctrina mexicana que nutre tanto al Derecho del trabajo como al Derecho administrativo.

México, D.F. junio de 1972.

CAPITULO I

DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACION PUBLICA

- A) Definición del Derecho administrativo.**
- B) Concepto del Derecho administrativo en relación al desarrollo histórico de la Administración pública, a partir de los Estados liberales hasta los Estados sociales contemporáneos.**

CAPITULO I

DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACION PUBLICA

A) Definición del Derecho administrativo.

Múltiples definiciones pueden darse del Derecho administrativo, tanto de carácter formal, atendiendo al conjunto de disposiciones administrativas, como de contenido material, en relación con la actividad que regula; pero cualquiera de ellas se referirá al estudio de la determinación jurídica de la Administración pública.

Por lo anterior, definimos al Derecho administrativo como: la rama del Derecho público que regula la organización y comportamiento de la Administración, directa o indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de necesidades públicas, y disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado.

Dicha normatividad comprende la estructura y la actividad de la Administración pública, abarca la del Estado y a las entidades que realizan actividades administrativas, establece la relación jurídica de colaboración de los particulares, así como las garantías jurídicas que éste tiene frente a la Administración.

En forma palpable el Derecho administrativo regula la actividad externa de la Administración, en cuanto que esta incide en la esfera jurídica de terceros, en interés de la satisfacción de necesidades públicas.

Debemos apuntar que también existe una actividad interna de la administración, relacionada con su mejor organización, métodos y procedimientos de trabajo, sistemas cibernéticos o teoría de los sistemas, formulación de manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo, cuyo estudio corresponde a la ciencia de la administración.

El Derecho administrativo, en su aspecto más amplio, constituye el conjunto de reglas que definen los derechos y obligaciones de la Administración y del aparato administrativo. "regula uno de los tres poderes del Estado, que, además, es el más poderoso: trazo fundamental, verdadera ""base constitucional"" (Vedel), que no puede, si se quiere entender el Derecho administrativo, descuidarse. El Derecho administrativo no es ni puede ser un Derecho como los restantes: - se podría decir, si estas palabras tuvieran significado, que es un Derecho político y no un Derecho jurídico. En todo caso sus reglas, con -

ceptos e instituciones no pueden ser comprendidos con nitidez si se utilizan los esquemas interpretativos normalmente utilizados en el Derecho civil"⁽¹⁾, puesto que sus raíces se encuentran en las relaciones de Estado y del ciudadano, en la autoridad y libertad, en la sociedad e individuo.

Pero el Derecho administrativo, como derecho limitador o controlador de la Administración, en su aspecto jurídico-formal, se convierte en un Derecho dinámico cuando se intuye que la Administración debe disponer de los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas.

Si por un lado se tiene el concepto de limitar la acción de la omnipresente Administración, por otra parte debe aceptarse que esa acción tiene que disponer de los medios necesarios para satisfacer necesidades públicas. La primera exigencia provoca limitación y control, - la segunda suscita el otorgamiento de privilegios y prerrogativas. Dentro de esa tensión, que no es contradicción, dentro de esos dos polos, - "la síntesis es imposible; a lo más que puede llegarse es tener en cada momento un punto de equilibrio, siempre amenazado, siempre puesto en entredicho según los movimientos pendulares de la historia".⁽²⁾

No puede someterse simplemente a la Administración al Derecho, sino a uno que le permita cumplir sus finalidades de interés general.

La función administrativa, formalmente la realiza el po-

der Ejecutivo, aunque materialmente puede ser ejercida por los demás poderes del Estado. Dentro de la función administrativa, específicamente considerada, quedan incluidas las actividades por medio de las cuales el Estado provee a la satisfacción de las necesidades públicas.

Debe advertirse que, a cada requerimiento de las necesidades públicas corresponde una categoría de servicios administrativos. "Y es propio de ellos, como de toda la función administrativa en general, el ajustarse a las leyes previamente establecidas y de exacta aplicación en el caso. Regirse, en otras palabras, por el principio de legalidad. A diferencia del régimen de Derecho privado, en el que la capacidad de los sujetos jurídicos se presume, en el Derecho administrativo la competencia de los órganos del Estado debe estar claramente establecida en las leyes, y fuera de ella el órgano actúa ilegalmente e incurrir en responsabilidad". (3)

A lo anterior debemos agregar que el Derecho administrativo clásico, orientado por el ideario del Estado de Derecho liberal, no ha reconocido la importancia de la Administración cuando aporta prestaciones en bienes y servicios del Estado moderno.

- B) Concepto del Derecho administrativo en Relación al Desarrollo Histórico de la Administración pública, a partir de los Estados Liberales, hasta los Estados Sociales Contemporáneos.

El Derecho administrativo, de corte liberal en su fase primitiva, se limitó estrictamente a regular la actividad de una Administración

tración abstencionista, dado el dogma fisiocrático de: "dejar hacer, de
jar pasar". La actividad administrativa aseguraba únicamente el orden
público y no traspasaba de los límites de la defensa, la tranquilidad pú-
blica, y acaso, permitía la intromisión en las materias educativa y de
asistencia social o beneficencia pública.

Pero al fracaso del Estado liberal, el intervencionismo -
estatal irrumpió obedeciendo a causas profundas como "el aumento de-
mográfico, el progreso material, la concentración de la población, la -
elevación del nivel de vida y la inseguridad producida por la ruptura de
la unidad espiritual y política y por la expansión exterior de algunos pue-
blos". (4)

Sin embargo, la dogmática del Derecho administrativo -
ha llevado el sello de su origen: sujetar a la Administración y garanti-
zar la libertad. "Libertad individual y coacción estatal, norma general
y mandato autoritario: ambas oposiciones constituyen la básica arma-
zón de toda la dogmática del Estado de Derecho en el sector del Derecho
administrativo. Partiendo de ellas se ha extraído esa dogmática, como
una dogmática autónoma de la totalidad material del ámbito del Derecho
público". (5)

La aceptación por parte del Estado de someterse a la --
Ley, es una conquista realmente prodigiosa. Esa sumisión al Derecho
y después al control jurisdiccional, abarca toda la marcha del inmenso
aparato que se denomina Administración pública.

El Derecho regulador de la Administración existe de acuerdo con la forma que adopte cada Estado, "el prestigio del derecho y de los jueces y el espíritu del momento. El Derecho administrativo no puede en ningún momento desvincularse de la historia y, muy especialmente de la historia política; en ella encuentra un verdadero fundamento y de ella recibe su filosofía y trazos característicos. No se trata en absoluto de un mero recordar el pasado, sino, por el contrario, de conocer el suelo del que el Derecho administrativo ha extraído la sa via con la que aun hoy día se nutre". (6)

Sin que el principio de legalidad pierda su profundo sentido, el Derecho administrativo modernamente se construye tomando en cuenta la finalidad que le corresponde a la Administración pública dentro de los Estados contemporáneos, y de esa suerte, el Derecho administrativo disciplina a una Administración que busca el desarrollo de cada país.

Por desarrollo debe entenderse la transformación orientada del país hacia el cumplimiento de sus metas, no sólo económicas, sino políticas y sociales, que se hayan aceptado.

Al decir que no sólo económico, lo hacemos porque se ha pensado que el desarrollo es un proceso por cuyo intermedio se elevan los estándares de bienestar de una sociedad durante cierto tiempo.

Ante el crecimiento del Estado, dados los requerimientos de la época, surgen nuevos servicios que se agregan a los ya exis-

tentes y se impone una reorganización administrativa, para que sea un instrumento eficaz en el proceso de desarrollo. La Administración pública para el desarrollo, corresponde a las funciones del Estado actual, y "es una característica del moderno aparato del Estado entendido como una totalidad". (7)

Además, "la parte más dinámica del Gobierno radica en el órgano ejecutivo, quien tiene bajo su responsabilidad la coordinación de las actividades del Estado, por la iniciativa que ejerce; por la técnica con que trabaja, por la elaboración de los planes, programas, proyectos y presupuestos públicos; por su mayor contacto con el resto del mundo; por el liderazgo motivador y directriz que tiene o debería tener el jefe del ejecutivo y sus principales colaboradores, etcétera". (8)

Claro que con ello no se debe apartar o sufrir mengua la idea de libertad. Ya, en frase calderoniana, como dice el Dr. Niceto Alcalá Zamora, se precisa que: "El bien más precioso del hombre es la libertad. Quizá más que la vida misma, pues poco vale la vida sin libertad". (9)

La amplitud del Derecho administrativo es concordante con la acción expansiva de la Administración moderna que exige una creciente extensión de servicios sin que se escape alguna esfera o realidad social. Lo que a la sociedad actual le importa, es el disfrute efectivo de la seguridad social, de la elevación del nivel de vida y de la paz.

De todo lo anterior, podemos desprender que el concepto

de Derecho administrativo ha escapado del cuadro rígido del Estado de Derecho liberal y de sus postulados.

La situación actual ahonda en profundas meditaciones.

"Ante estos extremos a los que ha llegado el fenómeno del crecimiento de la acción administrativa, Jordana de Pozas se pregunta: ¿No quedará un refugio, siquiera mínimo, libre de la omnipresencia de la Administración? Y, contesta: ""Si ciertamente, debe salvaguardarse un reducto exento, pero es lo más probable que no alcance a más que a la conciencia y al hogar y que la conciencia esté acuciada por la propaganda y el hogar reducido, para muchos seres, al dormitorio y al lecho"".

Realmente, es triste tener que llegar a tal conclusión; tener que llegar a reconocer que, salvo la conciencia y el hogar, nada escapa a la despiada intervención de la Administración moderna.

Ante estos hechos, la defensa de la libertad se ha movido en planos distintos:

- 1) Por lo pronto, la lucha por reducir la intervención a sus justos límites.
- 2) En segundo lugar, la lucha porque la intervención se ajuste a unos principios de justicia y equidad, que la hagan más llevadera.
- 3) Y, por último, la lucha por la instauración de un sistema de garantías que haga efectiva la sumisión a aquellos principios".(10)

Para proteger al individuo, el Derecho administrativo -
crea las reglas para el actuar de la Administración o para prohibirla,
y para que el administrador tenga a su disposición los sistemas jurídicos necesarios que aseguren el respeto de sus derechos, de sus libertades y de su dignidad.

Quedan en el Derecho administrativo muchos puntos -
nebulosos, ininteligibles o ineficaces, pero "doctrina y jurisprudencia
sabrán (estamos seguros de ello) efectuar los ajustes necesarios y -
construir el Derecho administrativo de mañana sobre los mitos del --
de hoy". (11)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO I

- 1.- Weil, Prosper, El Derecho administrativo, Ed Taurus, S.A., Madrid, 1964, No. 74, p. 19.
- 2.- Weil, Prosper, opus cit, p. 29.
- 3.- González Uribe, Héctor, Teoría Política, Ed Porrúa, S.A., México, 1972, p. 376.
- 4.- Jordana de Pozas, Luis, El Problema de los Fines de la Actividad Administrativa, Revista de Administración Pública No. 4, Enero-Abril, Madrid, 1951, p. 16.
- 5.- Forsthoff, Ernest, Sociedad Industrial y Administración Pública, Estudios Administrativos, Madrid, 1967, p. 42.
- 6.- Weil, Prosper, opus cit, pp. 19 y 20.
- 7.- Waldo, Dwight, Teoría Política de la Administración Pública, El Estado Administrativo, Madrid, 1961, Ed Tecnos, p. 307.
- 8.- Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, Ed Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 173.
- 9.- González Pérez, Jesús, Administración Pública y Libertad, U.N.A.M., México, 1971, p. 17.
- 10.- González Pérez, Jesús, opus cit, p. 20.
- 11.- Weil, Prosper, opus cit, p. 126.

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL DERECHO DEL TRABAJO

- A). El Estado como garante del cumplimiento de las normas laborales.
- B). Intervención del Estado en la relación de trabajo.
- C). Diferentes niveles de intervención del Estado en -
México para la aplicación de la Ley Federal del -
Trabajo.

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL DERECHO DEL TRABAJO

A). El Estado como garante del cumplimiento de las normas laborales.

El nacimiento del moderno Derecho del trabajo está vinculado a una especial postura filosófica-política del Estado frente a los problemas económicos y sociales.

Debemos arrancar, para comprender el problema, desde mediados del siglo XVIII (siglo de la "revolución intelectual, técnica y política") y principios del XIX en que se produce el fenómeno conocido con el nombre de revolución industrial y aparece el Estado intervencionista en dos formas: a) Estado legislador; b) Estado que hace cumplir la legislación, o Estado aplicador.

"La primera revolución industrial comenzó en Inglaterra desde mediados del siglo XVIII. Otras naciones de Europa participan de este extraordinario movimiento económico".(1)

Los dos grandes acontecimientos con que finaliza el siglo XVIII, la revolución política y la técnico-económica o industrial, llevan en sí los gérmenes para una reglamentación general del trabajo.

Sin embargo, es a principios del siglo XIX en que aparecieron con mayor vivencia las cuestiones sociales, que se abordaron desde un punto de vista humanitario y romántico, sin favorecer en nada al trabajador.

En ese siglo se constituyó la gran industria y surgió el movimiento obrero para ejercer una marcada influencia en las leyes de alto contenido social.

"Los que producían las cosas necesarias para la vida estaban faltados de ellas; en casa de los que no las producían, sobraban".(2)

El moderno Derecho del trabajo nació ante la insuficiencia del viejo Derecho civil para resolver las controversias en el mundo del trabajo, lo que explica el porqué en el Derecho del trabajo se adoptan principios que están en contraposición a lo que podría llamarse los clásicos del Derecho civil tradicional; así por ejemplo, el carácter totalmente imperativo de las normas del Derecho del trabajo frente al carácter dispositivo de la mayor parte de las normas del Derecho privado:

en tanto que las normas del Derecho del trabajo son de aplicación imperativa no sólo a falta de, sino aún en contra de la voluntad de las partes, en cambio en el Derecho civil sólo opera la voluntad y la ley únicamente suple su omisión.

Al tratar de resolver problemas laborales de acuerdo con el Derecho civil se estableció un régimen de desigualdad entre el empresario y el obrero, en perjuicio de este último.

Nos parece reiteración innecesaria insistir en las consecuencias que produjo el régimen liberal. Lo fundamental fue que, no habiendo justa correspondencia entre la prestación y la contraprestación se apartó esta cuestión de una normatividad particular de relaciones jurídicas.

Poco a poco surgieron disposiciones especiales tales como el reconocimiento de la libertad sindical, el derecho de huelga, el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo y los derechos económicos, y luchando por las reivindicaciones laborales, surgió la necesidad de una legislación de trabajo inspirada en propósitos de justicia social y redistribución del ingreso.

En el Derecho del trabajo el legislador dice que dada la desigualdad social y económica entre las dos clases, resultará indispensable el principio de la irrenunciabilidad de derechos en perjuicio del trabajador; es decir, es nula la renuncia que el trabajador haga de los

derechos mínimos que la ley le otorgue. El derecho no puede permitir una situación de privilegio para la parte más fuerte, esto es el patrón o empresario.

No consideramos que sea necesario exponer las circunstancias determinantes de la intervención del Estado en las relaciones y régimen de desenvolvimiento de las realidades económicas y sociales.

Lo cierto es que la legislación laboral, por obra de la intervención del Estado, fue de carácter tuitivo. Debemos advertir que la proyección y el sentido protector y tutelar de las primeras normas jurídico-laborales no las sitúan dentro del marco del Derecho Administrativo, pese a que nacen dentro de una clara actividad intervencionista de la Administración, como lo es la relación que se establece entre ella y las partes del contrato de trabajo, en la exigencia de un mínimo de garantías. Claro que el Derecho del trabajo no se refiere únicamente al contrato laboral, sino se extiende a acciones diferentes en que su objeto material son cuestiones de trabajo o laborales, pero tienen su impacto en el círculo jurídico-administrativo por el sentido de la relación creada (Estado-partes). Por ello la diferenciación Derecho administrativo y Derecho del trabajo no es suficientemente clara.

El carácter protector o tuitivo de la primitiva legislación laboral se advirtió particularmente en los países europeos.

Dos materias se regularon en principio: el régimen de las asociaciones profesionales y la protección de las mujeres y menores

limitando la jornada de trabajo o señalando algunas prohibiciones a su empleo, pues el empresario aprovechaba todos los recursos de la naturaleza, sin preocuparle el factor humano que participa en el proceso económico.

Debemos advertir aquí, como ya lo señalaremos después, que el carácter protector del Estado en las relaciones jurídico laborales, nacida de una necesaria intervención para tratar de restablecer una igualdad perdida, no es criterio suficiente para permitirnos la aplicación del Derecho administrativo laboral, sino que se trata de normas de Derecho del trabajo.

El sentido protector de determinados preceptos no convierte en administrativas las relaciones laborales.

Lo que sí entrañan es algo más profundo, de más honda significación jurídica, o sea la socialización del Derecho y la intervención que al Estado le corresponde en tal proceso.

A pesar de ello, nada tiene de extraño que en el Derecho del trabajo aparezcan o se recojan determinados principios que se consideran propios del Derecho administrativo. ¿Acaso se tratará de normas heterogéneas que conviene reunir en estudios unitarios, contemplando el objeto a que se refieren?

Existen determinados principios jurídicos unitariamente absolutos que no cabe pensarlos exclusivos de un campo determinado del derecho, sino que por su estimación teleológica reafirman una vez

más la indestructible unidad del Derecho.

Pero, repetimos, la intervención de la Administración es necesaria, se encuentra apoyada en una serie de razones poderosas y sostenida por un conjunto de circunstancias sociológicas, económicas y políticas.

La intervención que en un principio fue simplemente jurídica, o sea del Estado legislador, más tarde habría de convertirse en una clara y franca actividad jurídica laboral de la Administración, esto es, del Estado que hace cumplir la legislación o Estado aplicador, garante del cumplimiento de las normas laborales.

Así, inicialmente el régimen administrativo fue de estimula vigilancia, fiscalización y cuidado, de las relaciones obrero-patronales, después se transformó en decidida actividad social, encarnando funciones a su directa responsabilidad.

Al tomar la Administración la responsabilidad de algunas prestaciones (seguridad social) se hace referencia a normas de carácter jurídico-laboral, pero con cierta matización administrativa sin que pueda calificarse con ese adjetivo a dicha actividad, sino de índole laboral, campo éste en donde se ajustan íntegramente.

La Administración, reiteramos, toma sobre sí, bien directamente o al través de organismos o entidades semipúblicas, la tarea de ejecutar determinados cometidos de carácter laboral y así, pueden señalarse un cuadro de derechos o prestaciones específicas.

Rendimos aquí un cálido tributo al Derecho administrativo. En efecto, esta disciplina jurídica ha realizado aportes valiosos al Derecho del trabajo, quizá de mayor enjundia que el Derecho civil, que por oposición hizo que surgieran instituciones propias del Derecho del trabajo; en cambio, el primero fué de franca colaboración. De esa suerte, por ejemplo, las asociaciones profesionales y la seguridad social caen dentro del Derecho administrativo como materias que no le son del todo desvinculadas.

Por ello el Derecho del trabajo tiene una significación biface, en relación a las otras disciplinas.

Pero además, ya lo señalaremos posteriormente, existen funciones, normas, organismos e instituciones enclavadas dentro del Derecho del trabajo, pero que de cuajo pueden pertenecer en su estudio y configuración al Derecho administrativo de donde provienen, por lo menos en los principios que las estructuran. No pueden negar su parentesco esas dos disciplinas, la una de claro origen de Derecho social, nacido de la sociedad que regula y ordena; la otra, que configura y norma a la Administración directa o indirecta del Estado, y que como lo indica el vocablo administrar, servir a la sociedad en que se desenvuelve, o de lo contrario no sería Administración pública.

B). Intervención del Estado en la relación de trabajo.

No pretendemos describir la historia del Derecho del trabajo, sino para dar proyección a esta tesis, apuntaremos ciertas etapas de carácter histórico-ideológico para precisar el intervencionismo del Estado en materia laboral y especialmente en la relación de trabajo.

Las relaciones de trabajo de finales del siglo XIX y principios del XX fueron contempladas como una forma de contrato de arrendamiento, tal como lo habían proclamado los jurisconsultos romanos. Los juristas establecían que, en las relaciones de trabajo, no era la persona humana, sino su energía la cosa arrendada, pretendiendo con ello salvaguardar la libertad y la dignidad del hombre-trabajador; añadiendo que, ya que el trabajo era una cosa que se encuentra dentro del comercio, su precio o contraprestación debía regirse por la ley de la oferta y la demanda.

Sin embargo, en los primeros años del siglo XIX se anunció para la humanidad una nueva era de optimismo, de una aparente fe en la justicia con el establecimiento de los sistemas individualista y liberal⁽³⁾, cambia la estructura de los pueblos; la nobleza perdió sus privilegios y los campesinos obtuvieron su teórica libertad de trabajo, pero pronto llegó el desengaño al encontrarse el trabajador sin protección alguna frente al empresario.

"Los excesos del liberalismo y sus falsos supuestos, ori-

ginan la oposición de diversas corrientes de pensamiento, que demandan la intervención del Estado, para corregir las situaciones injustas de la revolución industrial. Desde luego que el dogma de la igualdad deja de ser una fantasía para cobrar un nuevo sentido social y legal". (4)

La lucha entre el empresario y el trabajador fué de concurrencia económica, en la cual el empresario necesariamente triunfó.

Apareció entonces una división: los poseedores y desposeídos o sea capitalistas y proletarios marcando una nueva etapa en la lucha social. El objetivo que era hasta el siglo XIX la apropiación de los elementos de la producción, favorecido por el "laissez-faire, laissez-passer" del liberalismo, dió nacimiento al Derecho del trabajo, que para la burguesía fué una concesión para calmar la inquietud de las clases laboriosas y para el proletariado una conquista que proporcionó su unión, "... Es claro que el liberalismo, aún en su triunfo, no aparece como un cuerpo de doctrina o práctica netamente logrado. Trató de crear el mercado mundial, pero la lógica de este empeño se frustró ante las implicaciones políticas del nacionalismo que dominaba en los días de su aparición y que floreció con su crecimiento. Quiso reivindicar el derecho del individuo a labrar su propio destino, sin miramiento para ninguna autoridad externa que pretendiere limitar sus posibilidades; pero se encontró con que tal propósito llevaba consigo un desafío implícito de la comunidad a la soberanía del individuo. Buscó salida contra todas las trabas que la Ley impone al derecho de acumular la propiedad, y tropezó

con que este derecho llevaba en el seno, como agente auto destructor, el fomento de toda una clase proletaria. En una palabra: No bien alcanzó su propósito, cuando vió aparecer ante sí una amenaza contra todos sus postulados, amenaza que a buen seguro transforma a la vez el mundo que el liberalismo había engendrado... "(5)

El trabajador no podía enfrentarse ante el patrono, la miseria era mayor cada día para el primero, pues el patrono fijaba las condiciones de trabajo, no existía el contrato escrito, lo que permitía - darlo por terminado a la voluntad o modificar a su arbitrio las condiciones de trabajo; el salario disminuía al aumentar el número de trabajadores y se exigían jornadas cada vez mayores, se empezó también a adoptar la práctica de substituir a los hombres por niños y mujeres en los casos en que la naturaleza del trabajo lo permitía, lo que motivó la conformidad de los trabajadores a salarios irrisorios o de hambre.

Y eso no era todo, la Justicia ponía obstáculos a las reclamaciones de los obreros tales como procesos largos y costosos, con los recursos y ardides que consigna el procedimiento civil, que hacen difícil una administración de justicia expedita.

Con las doctrinas que rechazan los principios del individualismo y el liberalismo, nace el intervencionismo de Estado, pues se afirma que corresponde al Estado intervenir en forma diversa en el fenómeno económico y no mantener la actitud del Estado que frente a los conflictos de trabajo adoptaba una posición de espectador: "Era el Est

do gendarme que se cruzaba de brazos e inmutable veía la lucha, en ocasiones desigual, entre el rico y el pobre, entre el obrero y el industrial. Finalmente, con el crecimiento del sistema capitalista, los conflictos obrero-patronales son más profundos y más amplios, al grado de hacer bambolear a los mismos gobiernos; entonces, el Estado, deja su actitud de mero espectador e interviene directamente frente a las dos partes en pugna. Es decir, el Estado se transforma en una entidad política-jurídica francamente intervencionista".(6)

Con el origen del intervencionismo estatal se inicia la destrucción del régimen de libertad, concebido en forma absoluta, ya que ésta se adquiere solo cuando los contratantes se encuentran en un mismo plano, con intereses iguales, con la misma potencia defensiva e igual fuerza.

Las escuelas intervencionistas, iniciadas a finales del si glo XIX, piden al Estado el aseguramiento de la vida económica nacional, el predominio del interés colectivo sobre el interés privado, quieren por medio de una política adecuada en materia de precios y salarios la protección del interés social, de esa situación social dañada por una inadecuada distribución de la riqueza, defendiendo así mismo la economía nacional perjudicada por la acción de otras economías nacionales.

Se ha dicho, sobre el Estado intervencionista que en este se encuentran diversos grados y matices, desde un intervencionismo tímido y medroso, hasta una participación abierta y decidida en la produc-

ción, la economía y el Derecho.

Para lograr la realización de estas ideas, se pensó en la intervención de una fuerza superior y extraña: el Estado. Es como ya dijimos el cambio de un Estado espectante a un Estado intervencionista que ya no mira con indiferencia el sometimiento de una enorme masa de población a condiciones homicidas de trabajo.

Surgen precursores de ideas que se oponen a los contrarios que destruyen lo más preciado de la condición humana: la libertad.

Carlos Heinrich Marx, es una de las figuras históricas de investigador social que encontró una colaboración decisiva en Federico Engels a fines de agosto de 1844. La doctrina de Carlos Marx tuvo tal propaganda y fuerte impacto que se consideró la expresión del Socialismo Científico Moderno. Entre sus obras encontramos de las más importantes: El Manifiesto del Partido Comunista y El Capital, su obra cumbre que fué publicada en 1867. Los demás libros fueron publicados después de 1883 fecha de su fallecimiento.

El Manifiesto del Partido Comunista, hace un estudio de las estructuras económicas de los pueblos en su devenir histórico, se refiere a explotados y explotadores en razón directa de la apropiación de los instrumentos de producción, estructurándose con ello la poderosa clase capitalista que da origen a una clase social explotada, llamada proletariado, por contar sólo con su fuerza de trabajo y su prole.

El Estado, como forma política superior, según estos au-

tores no debe ser el instrumento de la clase poseedora de los medios de producción para proteger sus intereses, sino el expropiador de dichas - medios, transformándolos en propiedad colectiva.

El Marxismo interviene al darse una descripción del Estado, más no una explicación y se revela como una visión total del fenómeno social. Es la ley de la historia que en todo régimen de propiedad privada exista la lucha de clases y dentro de un sistema jurídico cada clase debe obtener aquello que justamente le pertenece, no permitiendo la explotación de una clase por la otra y para impedirlo promulga la legislación de trabajo, prohíbe los monopolios, resuelve autoritariamente, por medio del arbitraje obligatorio los conflictos entre el Capital y el Trabajo.

Esta forma de plantear el problema descansa en un principio fundamental "La necesaria participación del Estado en los fenómenos de la producción y distribución".⁽⁷⁾ El Derecho viene a ser sólo - una de las formas de la intervención estatal.

De su obra cumbre "El Capital", "Se desprenden una serie de tesis dentro de las que destacan: El materialismo dialectico histórico, la lucha de clases; la teoría del valor, teoría del sobre-trabajo; teoría de la plus-valía; acumulación creciente de capitales; proletarianización creciente, etc."⁽⁸⁾

El Socialismo Científico iniciado con Marx y Engels se - complementa con el pensamiento de Vladimir Ilich Ulianov (Lenin) quien

sostenía que la clase trabajadora debía emanciparse por sí misma de la opresión política, social y económica de que era objeto, para lo cual necesitaban tener conciencia de su propia unión y conocer las causas de su malestar, la fuerza emanada de la clase trabajadora debía incrustarse dentro del poder del Estado para lograr con ello la democracia proletaria, es decir "Era indispensable que el proletariado se adueñara del poder político, hecho que, en opinión de Engels" "pone fin a todas las diferencias y antagonismos de clase y como consecuencia también termina con el Estado como Estado" ". A esa actitud del socialismo obedece la gran propaganda política en las asociaciones para la conquista del poder público, por las vías legales del sufragio o de la propaganda, o por el ejercicio de la violencia de lo que es un ejemplo la revolución rusa de 1917, uno de cuyos dirigentes, Nicolás Lenin, ha recogido finalmente este pensamiento al expresar que: " "La sustitución del Estado capitalista por el Estado proletario debe imponerse por una revolución violenta... El proletariado necesita del Estado, necesita de una organización de fuerza y de violencia centralizadas, ya para vencer las resistencias que opongan los explotadores, ya para guiar a las masas de campesinos burgueses de la capa inferior y semi-proletarios en la obra de la reconstrucción socialista" ". Al triunfo de la revolución rusa el socialismo marxista-leninista ha cobrado un vigor extraordinario en el mundo entero". (9)

El Socialismo de Estado representado por sus precursores

res: Rodbertus y Lasalle y su expositor Schmoller, es la mezcla de varias ideas que intentan ser un correctivo a las tendencias radicales. A Rodbertus se debe la primera ley para mejorar la condición del trabajo de las mujeres y los niños. Para una mejor distribución de la riqueza - relaciona el derecho y la economía, es necesario buscar un equilibrio - entre la autoridad y la libertad, es decir entre los derechos individuales y los derechos del Estado.

Para Lassalle la propiedad debe ser limitada hasta su desaparición, lucha por las asociaciones de producción subvencionadas - por el Estado y es el autor que da un mayor impulso a las ideas de inter vención del Estado.

El expositor de estos autores: Schmoller, habla del Estado como la personificación de la solidaridad moral, producto de elementos como son el lenguaje común, las costumbres, la cultura y las institu ciones políticas.

Debe robustecer, el Estado, la solidaridad moral y no - puede permanecer espectador frente al fenómeno económico y debe evitar la lucha por la apropiación de la riqueza.

El Estado dirige la economía de manera integral, no estando en concordancia con la economía capitalista que tiene como propósito primordial el lucro individual, la producción debe tener el objetivo de servir a las aspiraciones sociales y no enriquecer a unos cuantos. - Corresponde al Estado vigilar a las empresas particulares, convirtiéndo

se en empresario, reservando a su actividad exclusiva, alguna fuente de riqueza o socializando alguna rama de la industria. Debe fijar los precios y vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías. Y para la iniciativa individual debe mantener siempre el límite justo y razonable, crear impuestos progresivos suprimiendo el provecho exagerado y limitar las utilidades de los particulares al igual que la propiedad privada.

La Tesis de Keynes, uno de los autores de mayor influencia en los últimos tiempos (1883-1946), señala una fase del intervencionismo de Estado de tipo capitalista al afirmar que la moneda no es ya un simple instrumento de cambio, sino un elemento importantísimo y decisivo en la economía, surgiendo la necesidad de una mayor dirección sobre el proceso económico. Sus ideas en el campo de la justicia social, son débiles.

Sismondi, hace una crítica al capitalismo, reclama del Estado su intervención reprimiendo la acumulación de riquezas, las cuales entre otras graves consecuencias traen el pauperismo, pedía una organización social inspirada en las ideas cristianas.

Federico List basó sus ideas en el sistema de economía nacional. La nación es una confederación de fuerzas productoras y conservadoras; el "laissez faire" no puede ser tolerado, e invocaba para la mayor grandeza de la nación, la intervención del Estado.

La Doctrina Alemana del Estado, elaborada por Jellinek y

Laband, reclaman del Estado la solución del problema de la lucha de --
clases, interviniendo activamente en la procuración del bienestar del -
pueblo y como consecuencia no puede tolerar la lucha social, el Estado
debe ser el mediador entre la clase obrera y la patronal.

Cabe hacer notar que el Socialismo de Estado, el Marxis-
mo y el Intervencionismo de Estado han ejercido por las ideas de sus -
precursores una notable influencia en la evolución del Derecho del traba-
jo.

La Doctrina Social Católica o Socialismo Católico, censu-
ra la lucha de clases, porque atenta contra la fraternidad y el amor del
prójimo, así como también la explotación de los trabajadores por los -
empresarios.

La doctrina Social Católica se manifiesta por medio de -
Encíclicas, o sean cartas que dirige el Papa a todos los obispos del mun-
do. Estas encíclicas que muestran una verdadera preocupación por la -
explotación del trabajador y países que son explotados por los poderosos
son: "Rerum Novarum"; "Quadragesimo Anno"; "Divini Redemptoris"; -
"Mater Magistra" y "Popularum Progressio". Siendo las más destaca--
das: la "Rerum Novarum" y la "Popularum Progressio".

La "Rerum Novarum" (cosas nuevas) es de fecha 15 de ma-
yo del año de 1891, firmada por León XIII, según ella la abolición de la
propiedad privada perjudica al obrero, pues el fin del trabajo es la pro-
curación de bienes mediante el salario que es libre de emplearse en lo -

que se quisiere. Presupone que el origen de los males de los obreros es su falta de hábito por el ahorro, la igualdad añade no es posible en la sociedad civil ya que la naturaleza pone entre los hombres grandes diferencias y desigualdades, menciona los deberes de los obreros tales como - el cumplir fielmente lo pactado sin perjudicar al capital, ni dañar con rebeliones a los empresarios; entre los deberes de los patronos están el - no esclavizar a sus obreros, ni aprovecharse de la pobreza de los mismos.

La Encíclica "Popularum Progressio" (sobre el desarrollo de los pueblos), de fecha 26 de marzo de 1967, firmada por el Papa Paulo VI, condena los efectos negativos del capitalismo, sin analizar las causas de dichas injusticias, todo lo de la tierra está destinado al uso de -- los hombres, inclusive los de propiedad y comercio libre. La propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto y no debe ejercitarse con detrimento de la utilidad común, si se llegase al conflicto entre los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales toca al Estado intervenir en la procuración de la solución. Se considera al Socialismo según esta Encíclica, en su segunda - parte como la forma de lograr el progreso y la paz social en un Estado - y entre los Estados mismos.

La sociedad, añade, es reflejo de una creciente intervención del Estado (poderes públicos), pero también es fruto y expresión de una tendencia natural de los seres humanos. La tendencia a asociarse y

la socialización acarrea ventajas al satisfacer derechos de las personas, particularmente los de tipo económico-social.

Todos estos fenómenos y movimientos ideológicos hicieron surgir al Estado intervencionista. Había vivido al margen de los acontecimientos y bajo un patrón liberal de autonomía de la voluntad.

La índole de las relaciones privadas era el absoluto respeto a la autonomía de la voluntad y ésta imperaba como dueña absoluta, era el omnimodo mandato del contenido y de los efectos de la relación libremente establecida. Ese principio de autonomía de la voluntad que representaba la congruencia y fidelidad al régimen civil se marcaba también en el contrato de trabajo.

La intervención del Estado que hubo de prodigarse después, fué con el objeto de contener, por lo menos, el abuso de la aplicación irrestricta de la autonomía de la voluntad en las relaciones de trabajo.

El viejo Derecho civil dió a las relaciones laborales un carácter eminentemente privado. Así, el contrato de trabajo se pensó como contrato de ejecución de obras o de prestación de servicios.

Este campo de relaciones jurídicas era de un dominio ajeno al Estado y sólo pertenecía al poder de la voluntad. La libertad de contratación significaba prohibición de intervención estatal. Las limitaciones del contrato eran de índole privada. De esa suerte, la institución básica del Derecho del trabajo, como lo es el contrato de trabajo o rela-

ción de esa índole se desenvolvió como una simple cuestión de carácter civil.

Pero con el intervencionismo estatal reformista se rompió con el anterior concepto, a efecto de que el progreso social abarcara a los grupos desheredados. Todos los Estados en mayor o menor proporción, intervienen en la vida económica y en la relación de trabajo para que por encima del interés individual se establezca el interés social.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931 se intentó quebrantar definitivamente con la concepción esclavista del trabajo-mercancia, pero declara al derecho común, entendido como derecho privado, norma supletoria del Derecho del trabajo y concibió al salario como la retribución que se estipule libremente en el contrato.

Lentamente se fue formando la doctrina y con ella la destrucción de la concepción del trabajo-mercancia. "Para ello contó con fuertes aliados internacionales: la declaración de principios de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Filadelfia, la Declaración de la Quinta Conferencia Internacional Americana de Santiago de Chile, y el capítulo Normas Sociales de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, aprobado en Bogotá en 1948 a propuesta de México, contienen la afirmación rotunda de que el trabajo no es una mercancía o artículo de comercio".⁽¹⁰⁾

En la Ley Federal del Trabajo de mayo de 1970 se encuen

tra la victoria en la batalla por la idea del trabajo no-mercancía, la idea que tanto tiempo había perdurado nutrida por los aspectos aristotélicos de la justicia y por un acendrado individualismo además de las tesis del liberalismo económico que gobernaron las estructuras de la sociedad capitalista.

Desprendiéndose esta idea del trabajo no-mercancía de los artículos 2o. y 3o. en los que se tiende a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

En el artículo 3o. particularmente se afirma que el trabajo exige respeto para la dignidad y libertad de quien lo presta, así al declarar que el equilibrio entre el trabajo y el capital es declarar un equilibrio que surge de la justicia social.

Es esta justicia social la que a fin de otorgar al trabajador un nivel económico decoroso y una existencia digna propone distribuir los bienes de la producción económica.

Logrando así como dice el Lic. Mario de la Cueva, un nuevo Derecho del trabajo que es "La norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital". (11)

Y es verdad que el Derecho del trabajo no es un derecho de carácter patrimonial, pues no regula el tránsito de las cosas de un patrimonio a otro, su concepto es más humano, es asegurar en todos sus derechos y libertades al hombre-trabajador.

Como consecuencia de esta evaluación del Derecho del trabajo y de todo un cuerpo legislativo, producto de la intervención del Estado legislador, aparece un conjunto de normas que es necesario clasificar.

I. Disposiciones que aseguran al trabajador un mínimo de derechos, lo que constituye el Derecho sustantivo del trabajo, que a su vez se integra tanto con las disposiciones que se refieren a la esfera personal del trabajador (jornada, descanso, vacaciones, salarios, garantías del salario, régimen indemnizatorio, protección de las mujeres y los menores, etc.), como a los derechos colectivos, tales como los de coalición, asociación profesional, contrato colectivo y huelga.

II. Un segundo cuerpo integrado por normas que forman el Derecho administrativo del trabajo, esto es, disposiciones reguladoras de órganos del Estado con funciones administrativas y que establecen la normatividad para la formación, funcionamiento, intervención y comportamiento de estos órganos en el campo de las relaciones laborales.

III. Un tercer grupo de normas laborales que podrán que dar integradas por preceptos laborales que regulan la actividad de los sujetos de la relación ante los Tribunales del trabajo, lo que viene a ser el Derecho procesal del trabajo.

IV. Y, finalmente, la extensión y el dinamismo del Derecho del trabajo ha generado la necesidad de normas productoras que más

allá de la relación de trabajo pero siempre vinculadas a ésta, forman un capítulo más novedoso que contiene disposiciones en materia de Previsión y Seguridad Social que cada día cobran propia autonomía y se desgajan - del tronco que les dió origen.

C). Diferentes niveles de intervención del Estado en México para la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

Nuestro naciente Derecho del trabajo ha luchado más de cincuenta años por afirmarse y alcanzar el esplendor que conserva.

El Estado mexicano, en materia de legislación del trabajo, tiene su punto de partida en un movimiento ideológico-político que irrumpe a la vida pública en forma violenta en 1910 y que culmina en la Constitución del año de 1917, principalmente en sus artículos 4o., 5o. y 123.

"Los constituyentes de 1917 expropiaron al derecho privado las relaciones de trabajo y entregaron al mundo la declaración de derechos sociales como la más bella expresión de amor de un pueblo por la justicia". (12)

El artículo 123 constitucional es el punto neurálgico de la legislación que llega hasta nuestros días.

"El movimiento legislativo en materia de derecho obrero se inició en los días de la revolución carrancista. La legislación del Estado de Jalisco - primera codificación del derecho del trabajo en México - se limitó exclusivamente a reglamentar el contrato individual de trabajo, naturalizando dentro de la ley institutos como el descanso dominical, las vacaciones, la duración de la jornada de labor, el salario mínimo, los tribunales especiales, etc." (13)

A partir del año de 1917 son, las legislaturas de los Estados quienes elaboran su propia Ley del Trabajo, y en el Distrito Federal el Congreso de la Unión es quien se encarga de ello.

Los ensayos contenidos en las leyes de los Estados, tienen exponentes brillantes como la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de 14 de enero de 1918.

"En cumplimiento del originario artículo 123 constitucional, en todos los Estados de la República se expidieron leyes del trabajo con objeto de proteger y tutelar a la clase trabajadora, reglamentando en su beneficio las diversas especialidades de trabajo: de los obreros, agrícolas, mineros, domésticos, de empleados privados y públicos, el contrato de trabajo, individual y colectivo, de los menores, la jornada y descansos legales, salarios, participación de utilidades, higiene y prevención de accidentes, Juntas de Conciliación y Arbitraje, etc. "(14)

El 6 de septiembre de 1929 se reformaron los artículos 73 fracción X y 123, de la Constitución, para que el Congreso de la Unión tuviera facultad exclusiva para legislar en materia de trabajo; con ello se logró federalizar dicha legislación, y como consecuencia se expidió la Ley Federal del Trabajo de 1931 (al igual que más tarde la de mayo de 1970), que es un producto del Estado Federal legislador; pero en materia de aplicación lo hacen tanto el Poder federal como los de las entidades federativas.

"El texto original del citado artículo (123) otorgó a las legislaturas de los Estados la facultad de dictar las leyes reglamentarias del mismo. En tal virtud, a partir de 1917, cada una de las entidades federativas promulgó leyes del trabajo, las cuales se ajustaron a los preceptos constitucionales. En pocos años floreció la legislación del Trabajo. Sin embargo, multitud de problemas creados por la aplicación de las leyes locales, determinaron la necesidad de una codificación unitaria de la legislación laboral. El primer paso fue la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje por Decreto del Ejecutivo Federal, el 22 de septiembre de 1927. Dos años después fueron reformados los artículos 73 fracción X y 123 fracción XXIX de la Constitución, para dar facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de Trabajo". (15)

Las reformas de los artículos 73 fracción X y 123 fracción XXIX fueron las siguientes:

"Art. 73 El Congreso tiene facultad:

.....

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas

de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias".

"Art. 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir las leyes del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

.....

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesión involuntaria, de enfermedades y accidentes y otras de fines análogos".⁽¹⁶⁾

Como se desprende, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero se excluyeron los asuntos de los ferrocarriles, empresas de transporte amparados por concesión federal, minería e hidrocarburos, trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, cuya competencia corresponde a las autoridades federales del trabajo.

Debemos agregar que el artículo 14 transitorio de la Ley Federal del Trabajo de 1931 expresamente disponía: "Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las Legislaturas de los Estados en materia de Trabajo y las expedidas por el Congreso de

la Unión, en cuanto se opongan a la presente ley", para reafirmar la -- competencia legislativa federal en materia de trabajo.

Ahora bien, repetimos, si la legislación del trabajo es -- por su origen federal, su aplicación corresponde en principio a las autoridades locales y por excepción a las federales. La tendencia moderna es la federalización, en cuanto a su aplicación, de las leyes laborales, ya que su división provoca trastornos de diversa índole, principalmente en la falta de criterio uniforme por su aplicación, lo que no ha podido -- salvar la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Na -- ción.

La fracción XXXI del hoy apartado "A" del artículo 123 Constitucional, responde a la adición publicada en el Diario Oficial de -- 18 de noviembre de 1942, y a la reforma publicada el 21 de noviembre de 1962, para quedar en los siguientes términos: "XXXI. La aplica -- ción de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia ex -- clusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, petro -- química, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los mi -- nerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los -- productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferroca -- rriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentra --

lizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colecti - vos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa correspon - den a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva".

En los órdenes estrictamente administrativo y jurisdic - cional del trabajo podemos hacer referencia a la intervención del Esta - do mexicano en la aplicación de la Ley del trabajo.

Ese distinto campo se conoce genéricamente con la deno - minación de Autoridades del Trabajo.

Se entiende por autoridad del trabajo "Los órganos del - Estado a los que corresponde contribuir al desenvolvimiento del dere - cho del trabajo, vigilar su cumplimiento en las empresas y demás cen - tros de trabajo y conocer y resolver los conflictos de trabajo". (17)

Las autoridades del trabajo se dividen:

- a) administrativas
- b) juntas de conciliación y arbitraje.

Las primeras tienen a su cargo promover el desenvolvi - miento del Derecho y vigilar su cumplimiento.

Las segundas son las encargadas de la administración de la justicia del trabajo.

Las autoridades del trabajo existen en dos niveles: federal y local o de las entidades federativas.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Nueva Ley Federal del Trabajo se señala que: "La integración y eficaz funcionamiento de las autoridades del trabajo, son elementos esenciales para la solución justa de los conflictos de trabajo mediante la aplicación de la Ley". (18)

En dicha exposición de motivos se especifica que, dentro de las autoridades del trabajo se señalan algunas instituciones que sólo tienen a su cargo la prestación de servicios sociales a favor de la clase trabajadora, tales como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y el Servicio Público de Empleo, motivo por el cual, indebidamente el Título Once de la Ley Federal del Trabajo lleva el rótulo de "Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales", para comprender a las que tienen jurisdicción y facultades decisorias y a las que sólo prestan un servicio social, debiendo englobarse ambas en el concepto de autoridades del trabajo, que tienen ese carácter "Toda persona u órgano con potestad o poder para imponer sus decisiones". (19)

El artículo 523 de la Nueva Ley Federal del Trabajo establece: "La aplicación de las normas de trabajo compete en sus respectivas jurisdicciones:

I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública.

III. A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo;

IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;

V. Al Servicio Público del Empleo;

VI. A la Inspección del Trabajo;

VII. A las Comisiones Nacionales y Regionales de los Salarios Mínimos.

VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas;

IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;

X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;

XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje;

XII. Al Jurado de Responsabilidades."

En virtud de que con posterioridad haremos un análisis de dichas instituciones, sólo señalaremos en términos generales, a las autoridades administrativas, en sus diferentes niveles, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, también en relación con sus niveles local y federal.

Las autoridades administrativas federales, giran en torno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, además de las otras Secretarías que dependen del Ejecutivo Federal y que menciona la Ley.

El artículo 524 de la Ley previene que: "La Secretaría -

del Trabajo y Previsión Social y los Departamentos y Direcciones del trabajo tendrán las atribuciones que les asignen sus leyes orgánicas y las normas de trabajo" y el numeral 526: "Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la intervención que le señala el Título Tercero, Capítulo VIII y a la Secretaría de Educación Pública vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia educativa".

Las funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como ya lo detallamos, están contenidas, en lo fundamental en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Por lo que respecta a las autoridades administrativas locales lo son: "Las entidades federativas y sus Direcciones y Departamentos de Trabajo", concepto criticable ya que el término entidad federativa es de carácter político, como integrante de la Unión, impone a los Gobiernos de los Estados a tener Direcciones o Departamentos y se excluye al Departamento del Distrito Federal y Gobiernos de los Territorios Federales, que tienen también funciones laborales.

Conforme al artículo 123 constitucional en su fracción -- XX, del apartado "A", "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno".

De lo anterior se desprende que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no forman parte del Poder Judicial, pero tampoco se en

cuentran subordinadas o dependen del Poder Ejecutivo en cuanto a las -- decisiones que pronuncian, sino que son un órgano autónomo determinado por la Constitución para administrar la justicia del Trabajo.

Poseen el mismo rango que los tribunales civiles y penales, pero sus resoluciones solamente se pueden impugnar en el juicio -- de amparo.

La Administración de justicia en materia de Trabajo responde también a dos niveles o jurisdicciones: 1) federal y 2) local.

La competencia de la jurisdicción federal se encuentra -- determinada en los artículos 527 y 528 de la Nueva Ley Federal del -- Trabajo que señalan:

"Artículo 527. La aplicación de las normas de trabajo -- corresponde a las Autoridades Federales, cuando se trate de:

- I. La industria minera y de hidrocarburos;
- II. La industria petroquímica;
- III. Las industrias metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, su beneficio y fundición, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
- IV. La industria textil;
- V. La industria eléctrica;
- VI. La industria cinematográfica;
- VII. La industria hulera;

- VIII. La industria azucarera;
- IX. La industria del cemento;
- X. La industria ferrocarrilera;
- XI. Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
- XII. Empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las que les sean conexas;
- XIII. Empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales;
- XIV. Conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; y
- XV. Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa".

"Artículo 528. Son empresas conexas las relacionadas permanentemente y directamente para la elaboración de productos determinados o para la prestación unitaria de servicio".

Conforme al artículo 529 de la citada Ley laboral la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades de las Entidades Federativas o locales en los casos no previstos en los dos artículos anteriormente transcritos.

"Nuestra justicia del trabajo se caracteriza por estar encomendada, en su totalidad, a organismos que representan, por una parte, los intereses y puntos de vista de los dos factores de la produc-

ción, trabajo y capital, y, por otra, el interés general de la Nación. De ahí la organización tripartita de nuestras Juntas de Conciliación y Arbitraje, las que se integran con un representante del Gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patronos". (20)

Son autoridades jurisdiccionales del trabajo a nivel federal: a) Juntas Federales de Conciliación y b) Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Las primeras funcionan permanentemente y tienen la jurisdicción territorial que les asigne la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Cuando la importancia y el volumen de los conflictos de trabajo en una determinada demarcación territorial no amerite el funcionamiento de una Junta Federal de Conciliación Permanente, funcionará entonces una Junta Federal de Conciliación accidental. Estas Juntas no funcionarán en los lugares en que se encuentre instalada la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Conforme al artículo 591 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, "Las Juntas Federales de Conciliación tendrán las funciones siguientes:

- I. Actuar como instancia conciliatoria potestativa para los trabajadores y los patronos;
- II. Actuar como Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de conflictos a que se refiere el artículo 600, fracción IV; y

III. Las demás que le confieran las leyes".

A la segunda o sea la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje le corresponde el "Conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600, fracción IV", según el artículo 604 de la Ley laboral.

Conforme al artículo 606 de la referida Ley Federal del Trabajo "La Junta funcionará en Pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades a que se refiere el artículo anterior.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer Juntas Especiales, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial".

La jurisdicción a nivel local se compone por: a) Juntas Locales de Conciliación que conforme a los artículos 601 y 602 de la Ley Federal del Trabajo "En los Estados y Territorios funcionarán Juntas Locales de Conciliación, que se instalarán en los Municipios o zonas económicas que determine el Gobernador" y "No funcionarán las Juntas de Conciliación en los Municipios o zonas económicas en que estén instaladas Juntas de Conciliación y Arbitraje". b) Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, que funcionan en cada una de las Entidades federati-

vas y a ellas les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Las facultades del Presidente de la República y del Secretario del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los Gobernadores de los Estados y Territorios y en el caso del Distrito Federal, por el propio Presidente de la República y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente.

Como se desprende, la competencia de las Juntas Locales es general para conocer y resolver toda clase de conflictos de trabajo a excepción de los casos ya especificados de la jurisdicción federal.

"Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los juicios laborales deberán sujetarse a las normas procesales y dictarán laudos a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos según los miembros de la Junta lo crean debido en conciencia", según el artículo 775. En uso de sus facultades, las Juntas están obligadas tanto en los conflictos jurídicos como en los económicos, a redimir a los trabajadores conforme a la teoría del artículo 123.

"Contra los laudos o resoluciones que dicten las Juntas de Conciliación y Arbitraje, no procede ningún recurso, sino el juicio constitucional de amparo, directo o indirecto, según el caso de que se trate;

en la inteligencia de que los tribunales federales, conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 107 de la Constitución política, tienen el deber de suplir la deficiencia de la queja de la parte obrera como una atribución social que se le impone a la autoridad judicial emanada de la Constitución política". (21)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO II

- 1.- Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política (Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas), - Tomo II, Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971, - p. 619.
- 2.- France, Anatole, La Isla de los Pingüinos, 1908.
- 3.- "Individualismo y liberalismo no son términos idénticos: corresponde al primero a los teóricos del derecho natural y es aquella actitud filosófico-social que piensa que la sociedad es un agregado humano constituido para la realización de los valores individuales, en tanto el liberalismo es la tésis económica sustentada por los fisiócratas y los clásicos ingleses", De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Segunda Edición, Ed Porrúa, S.A., - México, 1970, p. 18.
- 4.- Serra Rojas, Andrés, opus cit, p. 621.
- 5.- Laski, Harold J., El Liberalismo Europeo, citado por - Sánchez Alvarado, Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Vol. I, México, 1967, - pp. 143 y 144.
- 6.- Porras López, Armando, Derecho Procesal del Trabajo, Ed José M. Cajiga, Jr., S. A., Puebla, México, 1956, p. 82.
- 7.- De la Cueva, Mario, opus cit, p. 78.
- 8.- Sánchez Alvarado, Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Vol. I, México, 1967, - p. 153.

- 9.- López Aparicio, Alfonso, El Movimiento Obrero en Mé-
xico, Antecedentes, Desarrollo y Tendencias, Ed Jus,
México, 1958, p. 126.
- 10.- De la Cueva, Mario, Nueva Idea del Derecho del Traba-
jo, La Justicia Social como Meta, Artículo publicado -
en el Diario "Excelsior", martes 14 de julio de 1970, p.
8 A.
- 11.- De la Cueva, Mario, artículo citado.
- 12.- De la Cueva, Mario, artículo citado.
- 13.- López Aparicio, Alfonso, opus cit, p. 169.
- 14.- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo,
Teoría Integral, Ed Porrúa, S.A., México, 1970, -
p. 157.
- 15.- López Aparicio, Alfonso, Cincuenta Años de Nuestra Le-
gislación del Trabajo, Revista Mexicana del Trabajo, -
Noviembre-Diciembre, 1960, p. 35.
- 16.- Trueba Urbina, Alberto, opus cit, p. 167.
- 17.- De la Cueva, Mario, Panorama del Derecho Mexicano,
Síntesis del Derecho del Trabajo, U.N.A.M., México,
1965, p. 105.
- 18.- Ley Federal del Trabajo, publicada por la Secretaría -
del Trabajo y Previsión Social, México, 1970, p. 144.
- 19.- Trueba Urbina, Alberto, opus cit, p. 451.
- 20.- Ley Federal del Trabajo, edición citada, p. 85.
- 21.- Trueba Urbina, Alberto, opus cit, p. 454.

CAPITULO III

NORMAS JURIDICO-ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO DEL TRABAJO QUE SE HAN AGREGADO A ESTA NUEVA RAMA JURIDICA

- A) Normas Jurídico-administrativas en el Derecho del trabajo.**
- B) Administración laboral.**
- C) Derecho administrativo laboral.**

CAPITULO III

NORMAS JURIDICO ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO DEL TRABAJO QUE SE HAN AGREGADO A ESTA NUEVA RAMA JURIDICA

A) Normas Jurídico-Administrativas en el Derecho del trabajo.

La Administración pública en general, desgaja un sector que tiene un objeto propio, o sea la administración en las relaciones -- de trabajo.

Esta rama de la administración pertenece hoy día al Derecho del trabajo, sin que por ello se pudiera comprender como una especie diferente de la Administración general, sino la presencia administrativa en las relaciones laborales.

Podríamos presentarla como si la Administración tuviera un matiz especial al intervenir en las relaciones laborales, y adqui-

riera el tinte que proporciona el trabajo, en el que se mezcla lo individual de las partes y lo social de la relación misma.

El régimen de este sector se encuentra constituido por normas jurídico-administrativas que han penetrado al Derecho del trabajo, insertándose en él, de tal manera que sólo se pueden comprender en esa disciplina jurídica, entendida ésta como un estatuto dinámico.

No se trata de normas administrativas que se especializaron, sino de preceptos que hoy son del Derecho del trabajo y que fueron desprendidos del administrativo.

Para crear una denominación que se aproxime a la concepción de ese fenómeno nos referiremos a un Derecho administrativo laboral, como una parte del Derecho del trabajo, que sólo tiene aplicación y puede ser entendido en virtud de la relación laboral.

Por esta razón encontramos dentro del Derecho del trabajo, normas de organización y de comportamiento de la administración del trabajo, así como reglas que disciplinan la relación entre la Administración y el particular. Al respecto, los tratadistas han hecho la distinción entre "normas de acción" y "normas de relación" (Guicciardi); o bien "règles juridiques constructives" y "règles de droit normatives" (Duguit); o también "normas de organización" y "normas de decisión" (Ehrlich); y es que el Estado, además de crear entidades u organismos que especialmente intervienen en el campo laboral, actúa administrativamente para vigilar, tutelar y estimular el trabajo, estableciendo re-

laciones con los particulares.

En un principio las actividades de la Administración en la relación de trabajo tendieron a equilibrar la desigualdad que se manifestaba en el mismo, y por ello existen relaciones entre el particular y la administración; posteriormente la creciente actividad administrativa hizo que surgieran nuevas relaciones referidas al trabajo, pero en las cuales la Administración pública, asumió la responsabilidad de las prestaciones que tales relaciones llevan inherentes. "Se crean así - claras manifestaciones - jurídico administrativas y el cuadro de derechos y deberes entre particular y Administración en función del objeto (trabajo) que las motiva engendran una permanente presencia del Derecho Administrativo". (1)

Es que "el derecho del trabajo (es) una fuerza viva al servicio de los trabajadores un estatuto dinámico en constante transformación, cuyos tres motores son: de un lado el poder legislativo, autor de la ley; en el centro la clase trabajadora, que actúa por medio de la acción sindical; y en el otro extremo las autoridades del trabajo, que deben interpretar y aplicar las normas laborales en armonía con sus finalidades y tendiendo siempre a la justicia para los hombres que toda vía no la reciben. Si se penetra hasta el fondo de esa naturaleza de la Declaración, se observa que ella es para todos, poder legislativo, sindicatos obreros y autoridades del trabajo, federales y locales, no solamente un haz de normas concretas, parte del Derecho positivo, sino

también un conjunto de principios y reglas programáticos, un programa a realizar, lo que a su vez determina que nuestro Derecho del trabajo sea una fuerza activa al servicio de una nueva idea de democracia, que ya no se limitará, no obstante su valor, a la simple defensa de las libertades individuales clásicas, sino que se esforzarán en la creación y aseguramiento de condiciones de vida y de trabajo que permitan a todos los hombres una existencia que les facilite el cumplimiento de su destino". (2)

B) Administración Laboral.

El concepto de administración laboral puede referirse a un órgano o a una actividad, ya que la administración pública puede ser contemplada como estructura, esto es, como conjunto de órganos y dependencias para desarrollar la actividad, o bien como la propia actividad correspondiente a la función administrativa.

Así "la importancia de las cuestiones relacionadas con el trabajo exige un órgano específico y encaminado a ejercer de hecho la acción del Estado y a aplicar el contenido de las disposiciones administrativas". (3)

En otra concepción similar, "puede entenderse por administración laboral el conjunto orgánico integrado en la administración central, de competencia especial, que tiene por objeto el régimen administrativo de las cuestiones que afectan a la vida del trabajo.

La actividad del Estado se encuentra dividida, de acuerdo con un criterio material, en diversas ramas pudiendo existir un conjunto orgánico que se ocupe substancialmente de las relaciones laborales". (4)

De todo lo anterior podemos señalar que existe un sector de la Administración pública, o rama de la Administración que tiene un contenido específico, cuyas características son:

- 1) Ser un conjunto orgánico, es decir poseer estructura u organización.
- 2) Ser de competencia especial, por razón de la materia que, en el caso, está determinada por las cuestiones que afectan a la vida del trabajo.

C) Derecho Administrativo Laboral.

Por lo anteriormente señalado se ha propuesto la existencia de una rama del Derecho denominada Derecho administrativo laboral o Derecho administrativo del trabajo.

"Una denominación más apropiada sería la de Derecho Administrativo del Trabajo, como la esfera del ordenamiento jurídico administrativo que tiene por objeto el amparo de las categorías de trabajadores con finalidades de interés nacional". (5)

"... la Inspección del Trabajo es actividad propia del Estado, y forma según decimos líneas arriba, el Derecho administrativo

del trabajo: Ernesto Krotschin dedicó una parte de su libro al Derecho administrativo del trabajo y en él coloca a la inspección del trabajo. -

Los inspectores del trabajo son agentes del Estado y obran en ejercicio de una función que compete al Estado, esto es, actúan el interés social en el cumplimiento del Derecho del trabajo". (6)

"Sería conveniente agrupar bajo el nombre de Derecho Administrativo del Trabajo las normas que se refieren a la formación y el funcionamiento de los órganos estatales que fiscalizan el cumplimiento de las prescripciones legales en materia del trabajo, pero no se debe confundir el problema que se refiere a la naturaleza del Derecho la boral, en su conjunto, y de sus distintas normas, en particular, con el problema de sistematizar la materia en el texto legislativo o en una obra doctrinaria". (7)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO III

- 1.- Alonso García, Manuel, Derecho Administrativo y Derecho del Trabajo, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1957, p. 44.
- 2.- De la Cueva, Mario, Evolución, Naturaleza y Contenido del Derecho Mexicano del Trabajo, Apendice B, contenido en la obra Revolución y Sociedad de Umberto Melotti, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 326.
- 3.- Royo-Villanova, Antonio, Elementos de Derecho Administrativo, Valladolid, Vigésima Segunda Edición, 1950, p. 710.
- 4.- De Valles, Arnaldo, Elementi Di Diritto Amministrativo, Seconda Edizione, Padova, Italia, 1951, CEDAM, p. 156.
- 5.- Lionello R. Levi, Istituzioni di Legislazione Sociale, - Milán, Italia, 1942, p. 9.
- 6.- De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Segunda Edición, 1954, Ed Porrúa, S.A., Tomo II, p. 879.
- 7.- Deviali, Mario, Lineamientos de Derecho del Trabajo, Segunda Edición, pp. 67 y 68.

CAPITULO IV

ADMINISTRACION PUBLICA LABORAL MEXICANA

- A) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- B) Inspección del Trabajo.
- C) Medicina del Trabajo.
- D) Servicio Público del Empleo.
- E) Comisiones de los Salarios Mínimos.
- F) Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.
- G) Registro de Asociaciones.
- H) Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- I) Conciliación y Mediación en los Conflictos de Trabajo.
- J) Facultad de la Secretaría del Trabajo y otras Autoridades en los Contratos-Ley.
- K) Instituto del Trabajo.
- L) Organización de la Jurisdicción del Trabajo.

CAPITULO IV

ADMINISTRACION PUBLICA LABORAL MEXICANA

A) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Concomitante con la agudización de los problemas laborales en nuestro país, y a medida que se han incrementado las relaciones obrero-patronales, la organización de las funciones públicas encargadas de los servicios administrativos del trabajo, se ha desarrollado y adaptado a las circunstancias de nuestro medio, transformándose día con día con el objeto de responder mejor a las exigencias jurídicas y a las demandas crecientes y aceleradas de los factores de la producción.

En el régimen del Gral. Porfirio Díaz por Decreto del Congreso de 13 de mayo de 1891, se estableció el modo como debían distribuirse los negocios entre las siete Secretarías existentes, y para tal efecto dentro de la competencia de la Secretaría de Gobernación, en

tre otras se fijó el despacho de los asuntos correspondientes a las Cajas de Ahorro y a la Secretaría de Fomento se le señaló las funciones relativas a las Exposiciones Industriales y Fabriles, Agrícolas y Mineras.

Posteriormente durante el régimen presidencial de Don Francisco I. Madero, iniciador de la revolución mexicana, se expidió la Ley de 13 de diciembre de 1911 que creó una oficina denominada Departamento de Trabajo, dependiente de la entonces llamada Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, dando con ello el primer paso en el terreno de la intervención estatal dentro de un sector determinado de la sociedad que se limita a las relaciones obrero-patronales.

Las funciones de dicho Departamento de Trabajo fueron las siguientes:

I.- Reunir, ordenar y publicar datos e informaciones relacionadas con el trabajo en toda la República.

II.- Procurar facilidades en el transporte de los obreros a las localidades a donde fueron contratados, y

III.- Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores y servir de árbitro en sus diferencias cuando así lo solicitaran los interesados.

La Constitución Política de México de 1917 consagra los postulados de reivindicación social por los que se había luchado estableciendo el artículo 123 que integra el capítulo titulado "Del trabajo y de la previsión social".

Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, expidió el 31 de marzo - de 1917 el Decreto por el cual en substitución de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, creó otras dos: la Secretaría de Fomento y la Secretaría de Industria y Comercio. Posteriormente, dicho gobernante expidió con fecha 13 de abril de 1917 una Ley que en su artículo 1o. decía: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo federal, habrá seis secretarías y tres departamentos. Las secretarías serán: la de Estado, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento, la de Industria y Comercio. Los departamentos serán: el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes, el de Salubridad Pública.

En la Constitución de 1917, al igual que en la de 1857, -- no se establece cuantas ni cuales secretarías de estado podrán existir, únicamente se indica que: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que -- han de estar a cargo de cada secretaría". El constituyente consideró -- que no sería prudente dejar consignada en la Constitución una división -- de trabajo entre secretarías de estado o un sistema de organización del Poder Ejecutivo que no podría ni debería considerarse definitivo, sino -- sujeto a las necesidades cambiantes del país, por ello se consideró que lo adecuado era dejar consignado en la Constitución que deberían exis --

tir Secretarios de Estado, pero que sería una ley del Congreso la que establecería cuantas y cuáles Secretarías de Estado deberían existir y que la propia Ley distribuyera entre los secretarios los asuntos de su competencia.

Venustiano Carranza, en su calidad de Encargado del Poder Ejecutivo Federal, promulgó el 25 de diciembre de 1917, la Ley de Secretarías de Estado, por medio de la cual creó como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos. Las primeras eran: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, e INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO; a su vez, los Departamentos se denominaron: Universitario y de Bellas Artes o Universidad Nacional, Salubridad Pública, Aprovevisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares, y Contraloría.

Como resultado del auge del movimiento obrero, los problemas de trabajo fueron más numerosos y de mayor profundidad por cuyo motivo esta Ley de Secretarías de Estado elevó al rango de los servicios administrativos de trabajo, con vista a mejorarlos, pasando a formar parte de las actividades básicas de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Este nuevo organismo tuvo como principales funciones tratar los asuntos relativos a huelgas, cámaras y asociaciones obreras.

La expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931 tuvo una gran importancia en los servicios administrativos del trabajo, ya que precisó con mayor amplitud las autoridades a cuyo cargo quedaban dichos servicios, así como también reglamentó en forma concreta los procedimientos a seguir en los problemas de las demandas laborales.

El decreto de fecha 30 de noviembre de 1932, expedido por el Gral. Abelardo Rodríguez, Presidente Substituto Constitucional, reformó en una parte la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, pues por medio de su artículo 1o. creó el Departamento de Trabajo al que se le dió el carácter de autónomo y con subordinación directa al Poder Ejecutivo, independizándolo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Esta reforma se inspiró en las siguientes consideraciones expresadas en la Exposición de Motivos: "En el ramo del trabajo es donde más palpablemente se ha hecho notar la amplificación y las funciones, de los deberes, de las labores atribuidas a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Estas y otras diversas causas que no es preciso enumerar han venido acumulando ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje y ante las dependencias netamente administrativas de la propia Secretaría, un crecido número de casos en que los intereses del capital y el trabajo se encuentran en pugna. Y como los conflictos entre el capital y el trabajo por su carácter técnico, requieren un estudio cuidadoso y justo, y porque afectan a las clases proletarias, apasionan porque no

decirlo, a los gobernantes revolucionarios, la Secretaría del ramo se ha venido despalazando sensiblemente hacia este aspecto de sus funciones, prestando atención a las demás y demostrando prácticamente que el equilibrio entre el desarrollo orgánico y la integración de la industria y del comercio nacionales por una parte y la solución de los problemas del trabajo por la otra, es en la actualidad muy difícil de realizar, amplia y cabalmente estando ambos aspectos básicos de la vida económica y social de la nación encomendados a un solo organismo".

Las funciones asignadas al Departamento del Trabajo fueron las siguientes:

Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes federales del trabajo y sus reglamentos.- Asociaciones obreras y patronales de resistencia.- Contratos de trabajo.- Inspección del mismo.- Seguros Sociales.- Congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo.- Conciliación y prevención de los conflictos.- Conflictos entre el capital y el trabajo e intergremiales.- Comisiones mixtas de empresas y otros organismos preventivos y conciliatorios de conflictos.- Juntas y Tribunales de Conciliación y Arbitraje de jurisdicción Federal.- Procuraduría de trabajo.- Investigaciones e informaciones sociales, oficina de previsión social e higiene industrial, incluyendo bolsas del trabajo y medidas tendientes a resolver el problema de los desocupados.

La citada dependencia se organizó en la forma como a continuación se expresa:

OFICINAS SUPERIORES: Jefatura, Secretaría General y Oficialía Mayor.

OFICINAS INFERIORES: Administración, Inspección, Asociaciones, Higiene y Seguridad Industriales, Asuntos Internacionales del Trabajo, Previsión Social, Informaciones Sociales, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Oficina Jurídica, Correspondencia y Archivo, Instituto de Investigaciones sobre el Trabajo y además se instituyó el Consejo Privado del Trabajo. Este último se integraba con todos los jefes de las dependencias y presidido por el del Departamento con el objeto de resolver las consultas de importancia general que el citado Jefe formulara y la de sugerirle las medidas pertinentes para el mejor desempeño de las funciones; dicho Consejo también debía intervenir en los proyectos de legislación.

Bajo el gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se expidió una nueva Ley de Secretarías de Estado con fecha 22 de marzo de 1934, que en su artículo 1o. establecía: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, de Economía Nacional, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Educación Pública, DEPARTAMENTO DE TRABAJO, Departamento Agrario, Departamento de Salubridad Pública, Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Departamento del -

Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Gobiernos de los Territorios Federales..."

El Departamento de Trabajo no sufrió ninguna modificación con la publicación de las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1935, ni en la de 30 de diciembre de 1939.

Posteriormente bajo la Administración del General Manuel Avila Camacho, con fecha 31 de diciembre de 1940 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. Dicha reforma entró en vigor el 1o. de enero de 1941.

La creación de la Secretaría aludida se debió a la necesidad de elevar a ese nivel administrativo el manejo de las funciones del Departamento de Trabajo, ya que en el campo nacional, los problemas imperantes al trabajo constituyeron urgencias sociales inaplazables, y por tanto requerían de una creciente atención oficial, dándole el rango que las circunstancias demandaban. La categoría de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social permitió el incremento de su presupuesto y, consecuentemente el de la calidad y cantidad de sus funciones.

En un principio se organizó, básicamente, sobre los mismos moldes que tuvo el Departamento de Trabajo.

Conforme a la Ley de Secretarías mencionada sus atribuciones fueron:

I.- Vigilar la observancia de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, en relación con las industrias y zonas especificadas en la fracción X del artículo 73 Constitucional.

II.- Reconocimiento y registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de carácter federal.

III.- Previsión Social de los trabajadores en los términos del artículo 123 Constitucional.

IV.- Seguros sociales a que se refiere la fracción XXIX del mismo artículo 123.

V.- Seguridad e higiene industrial.

VI.- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

VII.- Contrato de Trabajo de los extranjeros u de los nacionales en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Economía Nacional y Relaciones Exteriores.

VIII.- Planeación de oportunidades de trabajo a los desocupados.

IX.- Organización, Fomento y vigilancia de sociedades cooperativas de consumo formadas por trabajadores.

X.- Estudios e iniciativas relacionadas con la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos.

XI.- Investigación científica de los problemas de la clase trabajadora.

XII.- Salas de exposición, gabinetes y museos del trabajo

y previsión social.

XIII.- Congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo.

El 7 de diciembre de 1946 se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y en su artículo 14 estableció que a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social correspondía el despacho de los asuntos relacionados con la observancia de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, por lo que se refiere a las industrias y zonas especificadas en la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional, así como también, sería de su competencia, el estudio de las oportunidades de trabajo para los desocupados.

Posteriormente, en el régimen del Presidente de la República, Adolfo López Mateos, se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958, vigente actualmente. Esta Ley, en su artículo 15, dispone: "A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativos de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;

III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacio-

nales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Industria y Comercio y Relaciones Exteriores;

IV.- Intervenir en la formación y promulgación de los contratos-ley de trabajo;

V.- Establecer bolsas federales de trabajo y vigilar su funcionamiento;

VI.- Vigilar el funcionamiento administrativo de las Jun-tas Federales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal;

VII.- Llevar el régistro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

VIII.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;

IX.- Manejar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

X.- Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

XI.- Intervenir en los Congresos y reuniones internacio-nales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII. - Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo;

XIII. - Intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social;

XIV. - Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país; y

XV. - Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Asimismo el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo de 1970 establece en su fracción I que la aplicación de las normas de trabajo compete, en su respectiva jurisdicción, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que se encuentran consignadas en el citado artículo 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tiene su concreción en las fracciones I y II de ese precepto, al señalar la vigilancia y aplicación del artículo 123 constitucional, de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, así como el de procurar el equilibrio de los factores de la producción, que es precisamente el ideario de la legislación del trabajo.

El cuadro de la organización interna de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la distribución de las facultades a las unidades administrativas se encuentra consignado en el Reglamento Inte

terior vigente desde abril de 1941, con las reformas y adiciones que -
aparecen en el Diario Oficial de la Federación de 9 de abril de 1957, 8
de abril de 1964, 11 de enero de 1965 y 8 de abril de 1970.

1917 Abril 14
Secretaría de Industria y Comercio

1917 D.O. Dic. 31
Secretaría de Industria, Comercio
y Trabajo

1932 D.O, Dic. 15
Departamento de Trabajo

1934 D.O. Abril 6
Departamento de Trabajo

1935 D.O. Dic. 31
Departamento de Trabajo

1939 D.O. Dic. 31
Departamento de Trabajo

1940 D.O. Dic. 31
Secretaría del Trabajo y Previsión
Social

1946 D.O. Dic. 13
Secretaría del Trabajo y Previsión
Social

1958 D.O. Dic. 24
Secretaría del Trabajo y Previsión
Social

B) Inspección del Trabajo.

a) Antecedentes y Creación:

El establecimiento de la inspección del trabajo se remonta al año de 1699, cuando el Ministro inglés Colbert creó las Leyes Protectoras de las Mujeres y los Menores.

En 1802, en la propia Inglaterra, fue promulgada la "Moral and Health Act", donde se instituyó la inspección facultativa a cargo de los jueces de paz o eclesiásticos, los cuales debían de nombrar a dos personas, por cada cinco fábricas, para desempeñar a título honorífico, la función inspectiva. Años más tarde, en 1833, se estableció en las fábricas textiles la vigilancia especial, con cuatro inspectores que tenían plenas facultades para penetrar en ellas y dictar las disposiciones que estimaran adecuadas, así como para decidir las reclamaciones de los obreros. Su función era únicamente administrativa, ya que en el ordenamiento de 6 de julio de 1844 se definía que la actividad jurisdiccional era exclusiva de los jueces; sin embargo las funciones del inspector se ampliaron para prevenir accidentes del trabajo.

En Prusia, en el año de 1839, la inspección estaba a cargo de la Comisión Mixta de Policía y de inspectores escolares. En 1853, fue creada la inspección obligatoria para vigilancia y protección de los menores. El Canciller Bismark, en Alemania, en 1869 introdujo la inspección obligatoria.

En el inciso 9 del Artículo 227 del Tratado de Versalles

se hace hincapié en que cada Estado debe organizar su servicio de inspección, para velar por el exacto cumplimiento de las Leyes y Reglamentos laborales, haciendo participar en él a las mujeres.

En 1933 se celebró la Conferencia Internacional para organizar la Inspección del Trabajo, señalándose que debía ser conforme al inciso que hemos mencionado del Tratado de Versalles, y tener como objetivo la protección a los trabajadores en la prestación del servicio, facultándose a los inspectores para visitar los centros de trabajo; exigir documentación y dictar las medidas adecuadas para mejorar el cumplimiento de los Reglamentos de Higiene y Seguridad para prevención de accidentes; formular recomendaciones en el manejo de maquinaria y sustancias peligrosas y establecer los mejores métodos para la instalación de los nuevos centros de trabajo. Los inspectores estarían controlados por una autoridad central, al mismo tiempo que vigilados por otros inspectores generales y deberían reunirse para el estudio y solución de los problemas inherentes a sus respectivas áreas de trabajo. El funcionario inspector debería ser un hombre experimentado y con amplia cultura; su puesto sería inamovible, debiendo cubrirse la remuneración conveniente.

"La Organización Internacional del Trabajo consignó la institución en el artículo 41 de su Carta Constitutiva, señalando que los Estados Miembros deberán organizar el servicio de inspección con objeto de velar por la aplicación de las leyes y reglamentos para la protec

ción de los trabajadores, y al efecto ha propiciado la celebración de convenios y recomendaciones.

En 1946, la Ciudad de México fué escenario propicio para la Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo". (1)

El antecedente más antiguo de la inspección del trabajo en México se encuentra en forma incipiente, en las llamadas Leyes u Ordenanzas de Burgos, promulgadas gracias a la decidida intervención del padre dominico Antonio de Montesinos y que prevenían, entre otras cosas, la designación de visitadores para vigilar el cumplimiento de esas Ordenanzas especialmente en lo que se refería al trato y al pago de salarios. "El retraimiento natural de la raza conquistada y sus distintos géneros de vida y ritmo de trabajo en relación con los de Europa, hicieron imposible el establecimiento del salario libre. El Estado intervino coactivamente para fijar el número de trabajadores, tiempo y clase de servicio, patrón al que las justicias entregarían a los indios y monto de la remuneración". (2)

Así mismo, como antecedente, mencionaremos a las Leyes de Indias que contienen prescripciones sobre jornada, prohibición de imponer tareas fijas, normas sobre higiene del trabajo, enfermedades profesionales, etc. Dichas normas eran regulaciones teóricas, pues se vivía un clima de servidumbre y esclavitud, "La corona y la iglesia, a través del Consejo de Indias, mandaron cuestionarios e impu-

sieron legislaciones para su mejoramiento a base de la información recibida, pero dichas leyes fueron más célebres por sus infracciones que por su observancia".(3)

Toda nuestra legislación nacional posterior fue omisa en esta materia, notándose una verdadera laguna en las leyes. Fué hasta la etapa preconstitucionalista cuando comenzó a legislarse sobre la inspección del trabajo, debiendo subrayar entre otras, la Ley de 7 de octubre de 1914, para el Estado de Jalisco, llamada Ley Manuel Aguirre Berlanga en que se estableció la facultad del Estado para nombrar a los inspectores que vigilaran el cumplimiento de la Ley; así mismo, la Ley de Trabajo del Estado de Veracruz conocida como la Ley de Cándido Aguilar de 19 de octubre de 1914 que facultó al Gobernador para nombrar inspectores que fueran necesarios a efecto de vigilar las disposiciones del citado ordenamiento.

En 1917 con la creación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, cobró significado la inspección del trabajo, creándose definitivamente tal servicio.

Con la expedición de la Ley del Trabajo de 1931, se previno un capítulo especial titulado "De los Inspectores del Trabajo", (Artículos del 402 al 406). Como comentario se ha dicho que "La función inspectiva del trabajo corresponde a los inspectores designados por la Secretaría del Trabajo, para que ejerzan sus funciones en empresas de jurisdicción federal, y por los Ejecutivos locales, para las negociacio -

BIBLIOTECA CENTRAL

U. N. A. M.

nes de carácter local. Los inspectores del trabajo son, por tanto, autoridades administrativas, federales y locales, que vigilan el cumplimiento de los contratos de trabajo y de la Ley y sus reglamentos. Los inspectores tienen una enorme función social -prevenir conflictos y riesgos de trabajo mediante una intervención educativa- que nunca han cumplido; pues sus actividades se concretan rutinariamente a levantar infracciones". (4)

En 1934, siendo Presidente de la República el Gral. Abelardo L. Rodríguez, se expidió con fecha 3 de noviembre de dicho año, el primer Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

Cuando se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el 1o. de enero de 1941, se conservó el Departamento de Inspección y subsistió el Reglamento que para ese servicio se había elaborado en 1934.

La Nueva Ley Federal del Trabajo reorganizó la inspección del trabajo, en la Exposición de Motivos de la misma se señala:

"... la Inspección del Trabajo es otra de las instituciones básicas para la aplicación y vigilancia correcta de las leyes del trabajo, siendo digno de mención el hecho de que los pueblos cuyo desarrollo industrial es mayor, se esfuerzan por el perfeccionamiento de la Institución". (5)

b) Funciones:

El artículo 540 de la Nueva Ley Federal del Trabajo determina cuáles son las funciones principales de la inspección del trabajo; de no hacer una enumeración limitativa, la fracción V amplía su contenido a las demás facultades que le confieran las leyes, el precepto dice así: "La Inspección del Trabajo tiene las facultades siguientes:

- I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo;
- II. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo;
- III. Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos;
- IV. Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones; y
- V. Las demás que le confieran las leyes".

c) Deberes de los Inspectores:

A los inspectores se les fijan como atribuciones: a) vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, b) visitar empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, previa identificación; c) interrogar a trabajadores y patrones, sobre asuntos relacionados con la

aplicación de las normas de trabajo, d) exigir la presentación de libros, registros y otros documentos, a que obliguen las normas de trabajo; e) sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones de trabajo; f) su gerir la eliminación de todo defecto en instalaciones y métodos de traba jo, así como la adopción de medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente; g) examinar substancias y materiales cuando se trate de trabajos peligrosos.

Así mismo los Inspectores del Trabajo tienen las obligaciones siguientes: a) identificarse con credenciales autorizadas ante trabajadores y patrones; b) inspeccionar periódicamente empresas y establecimientos; c) practicar inspecciones extraordinarias; d) levantar acta de cada inspección que sea practicada, con intervención de trabajadores y patrones, en la que deberán constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, entregando una copia a las partes que hubieran intervenido y turnándole a la autoridad que corresponda.

El artículo 543 de la Nueva Ley Federal del Trabajo señala que: "Los hechos certificados por los Inspectores del Trabajo en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario". Con ello se da una fuerza certificante a los funcionarios de este servicio.

d) Requisitos que deben satisfacer los Inspectores del Trabajo:

Para ser Inspector del Trabajo se requiere conforme al -

artículo 546 de la Nueva Ley Federal del Trabajo:

"I. Ser mexicano, mayor de edad, y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Haber terminado la educación secundaria;

III. No pertenecer a las organizaciones de trabajadores o de patrones;

IV. Demostrar conocimientos suficientes de derecho del trabajo y de la seguridad social y tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones;

V. No pertenecer al estado eclesiástico; y

VI. No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal".

Las sanciones que puedan imponerse a los Inspectores del Trabajo, (independientemente de lo que dispongan las leyes penales) son: a) amonestación; b) suspensión hasta por tres meses; y c) destitución.

e) Organización:

Dentro de la vigencia de la Ley anterior, la función inspectiva en materia laboral la llevaba a cabo, fundamentalmente, el Departamento de Inspección que dependía de la Dirección General del Trabajo, además el de Higiene del Trabajo dependiente de la Dirección General de Servicios Médicos y el Departamento de Mujeres y Menores - de la Dirección General de Previsión Social, todos ellos tenían adscritos

inspectores que vigilaban diversos aspectos de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos. Muchas veces se sufría una duplicidad administrativa, perjudicial para el servicio.

Conforme a la nueva Ley, se creó la Dirección General de Inspección del Trabajo, como unidad administrativa central.

El artículo 545 de la Nueva Ley Federal del Trabajo señala que "La Inspección del Trabajo se integrará con un Director General y con el número de Inspectores hombres y mujeres, que se juzgue necesario para el cumplimiento de las funciones que se mencionan en el artículo 540. Los nombramientos se harán por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por los Gobiernos de las Entidades Federativas".

La forma en que está organizada la Dirección General de Inspección del Trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la siguiente:

I. Director

II. Subdirector

III. Jefaturas de Departamento

a) Depto. de Control y Supervisión

b) Depto. de Inspección Federal del Trabajo

c) Depto. de Inspección de Higiene del Trabajo

d) Depto. de Inspección de Seguridad Industrial

IV. Jefaturas de Oficina:

- a) Oficina de Kárdex
- b) Oficina de Supervisión
- c) Oficina de Inspección-Contratos Ley
- d) Oficina de Inspección de Mujeres y Menores
- e) Oficina General de Inspección
- f) Oficina de Inspección Central
- g) Oficina de Inspección Delegaciones
- h) Oficina de Inspección de Calderas y Recipientes a presión
- i) Oficina de Inspección de Equipo y Maquinaria

V. Jefatura de Sección:

- a) De Control de Personal

VI. Mesas:

- a) De Estadística
- b) De Taquimecanógrafas

f) Definición del Servicio:

"La inspección del trabajo puede definirse como actividad y como órgano del Estado: En el primer sentido, la inspección del trabajo es la actividad del Estado destinada a vigilar el cumplimiento del derecho protector del trabajo y en el segundo, es el órgano estatal a quien compete aquella actividad. Es una actividad y un órgano estatales que derivan de la naturaleza del Derecho del Trabajo y que forman parte principal de lo que pudiera denominarse Derecho Administrativo -

del Trabajo... La Inspección del Trabajo es actividad propia del Estado y forma, según decimos líneas arriba, el Derecho Administrativo del Trabajo: Ernesto Krotshin dedicó una parte de su libro al Derecho Administrativo del Trabajo y en él coloca a la inspección del trabajo. - Los inspectores del trabajo son agentes del Estado y obran en ejercicio de una función que compete al Estado, esto es, actúan el interés social en el cumplimiento del Derecho del Trabajo". (6)

C) Medicina del Trabajo.

a) Antecedentes:

En los últimos dos siglos, la medicina se ha incorporado a las necesidades del trabajo y en este campo de acción específico se ha desarrollado con el nombre de medicina del trabajo o medicina industrial.

En los últimos años la medicina del trabajo evolucionó con un criterio predominantemente social, gracias a la influencia de la tecnificación de nuestra cultura.

Los sociólogos han dividido a la medicina del trabajo en cuatro períodos o eras:

La era empírica que se extiende desde Hipócrates, cuatrocientos años antes de Cristo, hasta Bernardino Ramazzini en el siglo XVII.

La era gremial, que abarca desde el descubrimiento de la máquina de vapor en 1764, hasta los principios de la intervención del Estado en la solución de los problemas médicos y sociales del trabajo, en 1864.

La era estatal, la cual se caracteriza por la intervención del Estado en todos los problemas sociales.

La era social, que data desde el Tratado de Versalles hasta nuestros días.

Los períodos señalados, en los que se tipifican las eras,

se refieren a la evolución de la medicina del trabajo, especialmente en Europa. Sin embargo, los países hispanoamericanos, orientales y africanos están viviendo los cambios que tiene la medicina del trabajo, aunque en una forma diferente en cada uno de ellos, es decir, con un mayor atraso o progreso.

1) El empirismo y su era se caracterizaron por las observaciones registradas en su época, que comprende desde Hipócrates, cuatrocientos años antes de Cristo, hasta el siglo XVII en que vivió Bernardino Ramazzini.

En ésta época la industria era pequeña y en consecuencia la escala de riesgos profesionales era mínima; pero no obstante esto se descubrió que el trabajo causaba varias enfermedades, y se realizaron observaciones sobre las causas, consecuencias, y en general, lo relacionado con las enfermedades profesionales.

Las mayores observaciones de la era empírica se deben al médico italiano Bernardino Ramazzini, a quien, con justicia se le llamó el fundador de la actual medicina industrial.

En el año de 1700, Ramazzini publicó un libro denominado "De Morbis Artificum Diatribe", que es uno de los mejores tratados clásicos sobre enfermedades profesionales. El médico italiano investigó las condiciones de trabajo y la peligrosidad profesional de más de cuarenta ocupaciones, descubriendo las enfermedades profesionales que se presentan en diversos oficios y simultáneamente indicaba la forma de

prevenir y tratar dichos males.

El maestro italiano clasificó en varios grupos a las enfermedades profesionales, considerando como las de mayor peligrosidad para la salud del trabajador las producidas por los minerales, metales y materiales usados, o las que se originan por diversos trabajos, incluyendo a los intelectuales y artífices.

2) La era gremial comprende desde el descubrimiento de la máquina de vapor, por Watt, en 1764, hasta la incorporación de la protección de la clase trabajadora, como una obligación del Estado, en 1864.

Ramazzini había despertado el interés sobre la salud y bienestar de los trabajadores, sin embargo este interés se consideraba más bien con carácter científico y no como una preocupación pública por las enfermedades del trabajo.

Posteriormente, con el advenimiento del maquinismo cambia el escenario y la medicina del trabajo empieza a mostrar la influencia de las inquietudes gremiales. El campo de acción de la medicina social surgió durante la crisis que causó la revolución industrial, la cual fue dando vida a movimientos políticos y sociales de gran importancia en varios países.

La revolución industrial produjo en Inglaterra un desplazamiento masivo de la población campesina a las ciudades.

A consecuencia de la expansión industrial las ciudades,

en donde la industria estaba más concentrada, aumentaron su población en forma gigantesca, hasta el grado de que se llegó a formar un nuevo tipo de clase de la población citadina a la cual se le llamó clase obrera o trabajadora, que laboraba en las fábricas y talleres con hombres, mujeres y niños, en jornadas de 12 a 14 horas diarias y salario muy reducido, motivando que vivieran en barrios pobres, en casas miserables sin ningún aseo y en condiciones económicas precarias.

Dichas condiciones de vida del obrero tenían repercusiones funestas en la salud de la clase obrera y la situación se hizo tan intolerable que, mediante una lucha gremial que duró más de un siglo fueron mejorando las condiciones de vida del trabajador inglés. Así mismo, la sociedad se dió cuenta de que una clase trabajadora enferma mental y espiritual era un peligro para la comunidad, y que no podía mirarse con indiferencia la salud quebrantada, las enfermedades crónicas y el envejecimiento prematuro de cuerpo y alma del trabajador.

Los mismos efectos que producía la revolución industrial en el trabajador inglés se manifestaban en los demás países. Fue alarmante la mortandad en el trabajador, que se motivó por frecuentes accidentes y a las pésimas condiciones sanitarias en que vivía.

La era gremial tuvo inicio en los principales países europeos especialmente en Alemania que, en 1833, ya había establecido el seguro social, lo cual representaba el acontecimiento de mayor significación en el desarrollo de la medicina del trabajo.

Al establecer el seguro contra enfermedades se subrayó -
que al trabajador se le debería compensar el salario que había dejado de
percibir durante su enfermedad, pero para que esta idea se cristalizara
se consideró necesario crear un Ministerio de salud pública en el que de
berían de tomar parte los médicos industriales.

3) La intervención del Estado, tendiente a dar el carác-
ter de un servicio público a la asistencia médica, se inició con la Revo-
lución Francesa que nacionalizó los hospitales y otras instituciones de -
caridad pertenecientes a la Iglesia. Sin embargo, la asistencia pública
continuo prestándose en Francia como una caridad hasta 1848. A partir
de entonces, se adquiere conciencia de que el servicio médico es un de-
recho y no una dádiva y se establece que el Estado, como representante
de la sociedad, tiene el deber de darlo a los que lo requieran.

El primer servicio médico de carácter público en gran --
escala, se estableció en 1864 por el Zar de Rusia, Alejandro II. A di -
cho servicio se le dió el nombre de gobierno local o Zemstvo, dirigido -
por una asamblea de distrito compuesta por la nobleza, la burguesía y -
los campesinos, quienes se encargaban de administrar las finanzas, la
salud pública, la educación y las prisiones locales.

La medicina del Zemstvo era un sistema ideal para las -
comunidades agrícolas y tuvo un gran desarrollo en la Rusia zarista que
en 1890 contaba con 1,068 hospitales, 1,422 estaciones médicas y 414 -
dispensarios.

El sistema financiero tripartito del Zemstvo es, en principio, similar al sistema financiero que más tarde adoptaría el Seguro Social.

El año de 1864 en que principió a funcionar dicho sistema ha calificado el desarrollo de la medicina del trabajo como el límite adecuado entre la era gremial y la estatal; pero el paso trascendental para conversión de la asistencia médica en un servicio público fue dado en Alemania, en el año de 1883 por el Canciller de Hierro, Otón, príncipe de Bismarck ya que, recogiendo las ideas del maestro patólogo Rudolf Virchow y de sus colaboradores en el movimiento revolucionario de la medicina del trabajo en beneficio de los trabajadores industriales, estableció el seguro social obligatorio en Alemania.

Desde un principio, el seguro social se financió en forma tripartita por los trabajadores, los patrones y el Estado, tomando el gobierno carácter protector de la clase obrera.

Este sistema de protección médica y social para los trabajadores se implantó rápidamente en otros países, puesto que los beneficios que entraña protegen al trabajador de enfermedades inminentes.

Al intervenir el Estado en el campo de acción médica y social, se ve obligado a desarrollar las instituciones de salud pública con el fin de proteger a la comunidad, utilizando en estas instituciones los medios terapéuticos que el progreso médico pone a su disposición.

La medicina estatal, siendo un servicio público, le ha da

do a la medicina un carácter de alto contenido ético y social, favorable a su progreso.

4) En el año de 1919 con el Tratado de Versalles que puso fin a la primera Guerra Mundial, en el apartado XIII de dicho Tratado, la Sociedad de Naciones establece los principios que rigen la Organización Internacional del Trabajo y en cuyos considerandos se asienta, que la misión de la Sociedad de Naciones es la de establecer la paz universal y que sólo esa paz puede dar una base para ejercitar una justicia social, la cual no se puede lograr mientras existan condiciones de trabajo que lo impidan, tales como la miseria, las privaciones y el descontento, condiciones que dan lugar a constituir y a engendrar una amenaza para la paz y la armonía universal.

En estos considerandos se recomienda mejorar las condiciones sociales y de trabajo. Cualquier Nación que no adopte en su legislación un régimen de trabajo realmente humano, pone obstáculos a los esfuerzos de las demás naciones, deseosas de mejorar la suerte de los obreros en sus propios países.

La Organización Internacional del Trabajo viene funcionando desde 1919, sin embargo fue hasta 1921 cuando se creó una Comisión consultiva de higiene industrial y un Comité de correspondencia para los seguros sociales.

Dentro de ese campo internacional es necesario reseñar a la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.) que cae dentro de los lla-

mados "organismos especializados" vinculados a la Organización de Naciones Unidas por intermedio del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (E.C.O.S.O.C.), respetándoles cierta autonomía.

Los objetivos de la Organización Mundial de la Salud, son los de actuar para el bienestar sanitario de todos los pueblos por medio de grandes programas internacionales de la salud pública.

Sus servicios son de dos clases: consultivos y técnicos. Aquéllos son principalmente para difundir conocimientos y preparar personal competente. Fomenta la cooperación en el ámbito de sus competencias mediante la realización de estudios y la preparación de conferencias internacionales; además de la participación en los programas de asistencia técnica, concentra su atención en la lucha contra las enfermedades endémicas de las zonas pobres tropicales y subtropicales. La erradicación de la malaria y otras enfermedades similares han figurado en lugar importante en sus programas, así mismo promueve la investigación y la información sanitarias.

La Asamblea Mundial de la Salud es el órgano principal de este cuerpo, se reúne anualmente, están ahí representados todos los miembros; el Consejo Ejecutivo se compone de 18 expertos, designados por la Asamblea Mundial, y el secretariado se maneja por un Director General nombrado cada cinco años.

La sede de la O.M.S. está en Ginebra, cuenta con 109 miembros y se vinculó en noviembre de 1947.

La era social de la medicina del trabajo se caracteriza - por el ambiente internacional que le da vida, teniendo la idea de paz basada en la justicia social para todos los pueblos.

b) Organización y Funcionamiento de la Medicina del Trabajo en - México.

1. - El artículo 123 Constitucional: El artículo 123 Constitucional, en su apartado A) precisa en las fracciones XIV y XV lo siguiente:

"XIV. - Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. - El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía, compatible con la naturaleza de la nego-

ciación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes; ..."

Estas fracciones anteriormente transcritas expresan claramente que el empresario es responsable y deberá pagar indemnización en los casos de accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores con motivo o en ejercicio del trabajo que se ejecute, está obligado también a observar los preceptos legales sobre higiene y adoptar medidas útiles para prevenir accidentes en el trabajo y garantizar con dichas medidas y buena instalación de su establecimiento la salud y vida de los trabajadores, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

2.- Creación de la Sección de Higiene y Salubridad industriales: Por haberse presentado las primeras consultas y reclamaciones por riesgos profesionales en el año de 1928, se creó la Sección de Higiene y Salubridad Industriales, que dependía de su Departamento de Trabajo, y se encargaba de estudiar las enfermedades profesionales y accidentes en el trabajo para hacer valoraciones de las incapacidades resultantes. Al crearse el Departamento de Trabajo, la Sección de Higiene y Salubridad Industrial pasó a depender de la Oficina de Inspección, denominándose Sección de Higiene Industrial.

3.- La Ley del Trabajo de 1931: Con la promulgación de la Ley del Trabajo de 1931 adquirió la medicina del trabajo mayor importancia, así el Jefe del Departamento de Trabajo tuvo participación con médicos en la formulación de las Tablas de Enfermedades profesio-

nales y Valuación de Incapacidades de la misma, y se concedió un plazo determinado para que las partes en conflicto manifestaran sus desacuerdos y reclamaciones, creándose la Sección Médica que hasta principios del año de 1957 dependió de la Procuraduría Federal del Trabajo.

4.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Al elevarse el Departamento de Trabajo a la categoría de Secretaría de Estado, la Oficina de Higiene Industrial quedó adscrita a la Dirección de Previsión Social, con la denominación de Oficina Médico Consultiva.

La necesaria especialización en materia de higiene, protección de la vida de los trabajadores, valuación de incapacidades por riesgos profesionales, normas para la protección de los trabajadores, forma de evitar los riesgos profesionales y en caso de presentarse procurar la justa indemnización, etc., hicieron que se creara la Dirección de Servicios Médicos con sus distintos Departamentos de: a) Medicina Legal del Trabajo; b) Higiene del Trabajo; c) Medicina del Trabajo; d) Asistencia Médica y Asesoramiento Obrero; e) Laboratorio de Medicina del Trabajo y Toxicología Industrial y f) Oficina de Difusión, Coordinación y Control.

En la actualidad la Dirección General de Servicios Médicos (antes Dirección de Servicios Médicos) asesora a las dependencias de la Secretaría, realiza investigaciones científicas sobre medicina del trabajo sobre todo para auxiliar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, formula dictámenes relativos a los accidentes de trabajo, así como a las

enfermedades profesionales, califica el grado de incapacidad con fines a la indemnización, supervisa y controla las condiciones de higiene en las fábricas y promueve campañas para combatir las enfermedades.

D) Servicio Público del Empleo.

a) Antecedentes:

En el orden administrativo la institución de carácter social denominada Servicio Público del Empleo tiene antecedentes diversos de acuerdo con el desarrollo económico de cada país por estar ligado al problema del desempleo que presenta caracteres variables, razón por la cual en este trabajo únicamente nos concretaremos a México y a los Convenios y Recomendaciones de la O.I.T.

1) México

Por Decreto de 31 de agosto de 1942 se creó en México, la Bolsa de Trabajo.

Era un organismo que dependía directamente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Debía llevar un doble registro de industrias, y de trabajadores que se encontraran sin ocupación. Gestionaría de los Sindicatos que tuvieran provisión de personal, la agremiación y reocupación de trabajadores cesantes. Las nuevas empresas que no estuvieran obligadas a solicitar personal de las agrupaciones obreras, deberían hacer su solicitud de provisión de trabajadores a la Bolsa de Trabajo. En la ejecución de todas las obras públicas de jurisdicción federal se procuraría dar ocupación preferente a los trabajadores idóneos registrados en la Bolsa de Trabajo.

La Bolsa de Trabajo se configuró administrativamente, co

mo un Departamento dentro de la Dirección General de Previsión Social de la expresada Secretaría del Trabajo.

Concordante con la creación de la Bolsa de Trabajo, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, se señaló como atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social entre otras: "Establecer Bolsas Federales de Trabajo y vigilar su funcionamiento", - así como "Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación del - país".

La Bolsa de Trabajo estuvo recibiendo aproximadamente - tres mil solicitudes de empleo por año.

Por regla general los solicitantes eran de escasa capacidad y escolaridad o bien de edad avanzada; situaciones que dificultaron su colocación o la hacían imposible.

Además de la Bolsa de Trabajo, como organismo estatal, es necesario reseñar la existencia de servicios privados de colocación para trabajadores, pero estas Agencias sólo obtenían dinero de los solicitantes; es decir servía para defraudarlos y desprestigiar incluso al citado servicio social.

En la Ley de Trabajo de 1931 se consignaba (artículo 395) que en el contrato colectivo se podía establecer que el patrón admitiría como trabajadores a quienes fueran miembros del sindicato contratante, sin que afectaran a aquellos que sin formar parte del sindicato ya hubieren prestado servicios con anterioridad a la celebración o revisión del

contrato colectivo, de ese modo, de hecho, los sindicatos realizaron una función de la misma naturaleza que la Bolsa de Trabajo.

Los sindicatos por lo general se reservaban el control de todas las vacantes de personal obrero, y quizá en algunos casos, las empresas tenían libertad para contratar a los trabajadores eventuales.

2) Convenios y Recomendaciones de la O.I.T.

La Conferencia General de la O.I.T., en su primera reunión, celebrada en 1919, adoptó el Convenio (Núm. 2) y la Recomendación (Núm. 1) sobre el desempleo. En el Convenio (Núm. 2) se pedía que se comunicaran a la oficina informes acerca del desempleo y las medidas adoptadas o previstas para combatirlo, se señaló la obligación de instituir un sistema de oficinas públicas de colocación, (no retribuidas).

En la Recomendación (Núm. 1) se pedía el establecimiento de sistemas eficaces de seguros contra el desempleo y la coordinación de "la ejecución de las obras emprendidas por cuenta de la autoridad pública, y reservación de dichas obras, dentro de lo posible, para los períodos de desempleo y para las regiones más afectadas por este fenómeno".

Al parecer, en los años veinte surgieron pocas ideas nuevas para evitar el desempleo, pero se aplicaron las medidas sugeridas por el Convenio Núm. 2 y la Recomendación Núm. 1, a que he aludido.

En los años treinta la cuestión del desempleo y de las medidas que debían adoptarse para combatirlo fué el tema predominante en

las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo. En el año de 1933, en la Recomendación Núm. 42 se sugieren diversos métodos tales como la especialización por profesión, tendientes a hacer frente a las dificultades que surgieran en las oficinas públicas gratuitas de localización.

En 1934 se adoptó el Convenio sobre desempleo y una Recomendación sobre el mismo tema. En 1935 una Recomendación sobre desempleo de menores y en 1937 dos Recomendaciones sobre obras públicas.

En la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1944, se reconocía la obligación de la O.I.T. de fomentar en todas las naciones programas que permitieran lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida. En 1944 la Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Filadelfia adoptó tres recomendaciones relativas a problemas de empleo (Organización del empleo, Servicio del mismo, y Obras públicas). En 1948 adoptó el Convenio sobre el servicio del empleo, acompañado por otra recomendación más detallada o sea la Recomendación sobre el servicio de empleo.

La Convención Núm. 88 estableció normas sobre organización del servicio público de empleo, señalando que los Estados deberían instituirlo en forma gratuita y su tarea sería la de conseguir la mejor organización posible de mercado para el empleo tendiente a asegurar y mantener el completo empleo para desarrollar y utilizar los recursos -

productivos del país; se previno la cooperación de empleadores y de trabajadores que se deberían integrar con sus representantes en comisiones consultivas.

En el Convenio Núm. 122 y la Recomendación consiguiente del año de 1964 la XLVIII Reunión del Organismo Internacional relativos a la política del empleo dispuso que era necesario que todos los gobiernos lleven a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo para estimular el crecimiento y desarrollo económico, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y del sub-empleo, debiendo determinar y revisar regularmente las medidas que hubieren de adoptarse para lograr estos objetivos, y consultar con los representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados en la política del empleo.

La octava Conferencia de los Estados de América, miembros de la O.I.T., aprobó en 1966 el Plan de Ottawa de desarrollo de los recursos humanos, una de sus características es la importancia concedida a la necesidad de suministrar trabajo productivo a los que lo necesitan.

b) Organización del Servicio Público del Empleo en la Nueva Ley del Trabajo:

En la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 dentro del rubro general de "Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales" es don-

de aparece la institución: Servicio Público del Empleo.

En la iniciativa de la Ley se expresa: "La economía contemporánea exige la organización de un Servicio Público del Empleo que acopie informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores. El artículo 537, en concordancia con la Constitución y con el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por México, dispone que los servicios para la colocación de los trabajadores se rán gratuitos para ellos y que, en todo caso, los sistemas privados no po drán perseguir fines lucrativos.

Con objeto de que pueda cumplir adecuadamente su fin, el artículo 539 previene que el Servicio Público del Empleo se establecerá en los lugares que se juzgue conveniente, de conformidad con los reglamentos que para el efecto se expidan.

El artículo 538 señala, en forma ejemplificativa, las funciones principales que le corresponden a esta institución". (7)

En forma genérica el Servicio Público del Empleo puede definirse como el conjunto de políticas, actividades y organismos que procuran la ocupación, perfeccionamiento y distribución de la fuerza de trabajo y coordinados por el gobierno se proponen el desarrollo económico ininterrumpido y una situación de pleno empleo en el país.

Por lo que respecta a la actividad propiamente administrativa el artículo 537 de la Nueva Ley señala: "El Servicio Público del Empleo tiene por objeto acopiar informes y datos que permitan procurar ocu

pación a los trabajadores.

Los sistemas privados para la colocación de los trabajadores no podrán perseguir fines lucrativos y sus servicios serán gratuitos para los trabajadores. Podrán quedar exceptuadas de la prohibición de perseguir fines lucrativos, las agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se efectúe en condiciones especiales."

c) Funciones:

El Servicio Público del Empleo tiene las funciones que le señala el artículo 538 de la Ley Federal del Trabajo vigente y que son las siguientes:

"I. Llevar un registro de las personas que soliciten empleo y de las empresas que manifiesten tener puestos vacantes;

II. Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos vacantes;

III. Practicar investigaciones para determinar las causas del desempleo y formular informes que contengan las bases para una política de pleno empleo;

IV. Solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales, federales o estatales y de las particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicas, las organizaciones sindicales, las cáma -

ras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes; y

V. Las demás que le confieran las leyes.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Servicio Público del Empleo se establecerá en los lugares que se juzgue conveniente".

Conforme al artículo 539, este servicio y los sistemas - privados se regirán por los reglamentos que se expidan.

d) Organización del Servicio Público del Empleo en México:

Como hemos señalado anteriormente la Ley del Trabajo - se aplica en dos niveles: en el local y en el federal. En relación con el Servicio Público del Empleo en el nivel federal se ha creado una Dirección especial dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y sus oficinas físicamente se han ubicado fuera del edificio de la propia - Secretaría.

En el orden local, los Gobiernos de los Estados, del Distrito y Territorios Federales pueden, sin impedimento legal crear las - oficinas que consideren convenientes para ese servicio.

La problemática del Servicio Público del Empleo consiste en conocer adecuadamente el número de trabajadores desempleados, su capacidad, clasificación, radicación, problema de la población flotante, concordando todas estas cuestiones con la posibilidad de absorción del - desempleo, es decir, de la oferta de empleo.

La veracidad de los datos es, en esta materia, sumamente

difícil ya que el trabajador es reticente para proporcionarlos a efecto de que se desconozcan sus incapacidades y el empleador o sea la industria, oculta su oferta para evitar conflictos.

"La acción internacional o regional sólo puede tener un pa pel limitado en la política del empleo. Puede asistir y respaldar por di-
versos medios las actividades nacionales. Puede ayudar a los países a -
mancomunar sus experiencias. Puede proporcionar asesoramiento y ayu
da técnica, y quizá contribuir a fomentar la cooperación y aun cierta emu
lación entre los países en la tarea de hacer frente a sus problemas del -
empleo. Pero ninguna de estas actividades puede reemplazar en forma -
alguna la acción nacional. El éxito de la política del empleo dependerá -
de la voluntad y de la capacidad de cada uno de los países para adoptar -
las medidas necesarias". (8)

E) Comisiones de los Salarios Mínimos

a) Definición:

El salario es la retribución cubierta por empleadores a trabajadores, a cambio de disponer de su fuerza de trabajo.

La Ley Federal del Trabajo en 1931 en su artículo 84 lo definía como "La retribución que debe pagar el patrón al trabajador, por virtud del contrato de trabajo".

En estas dos definiciones se advierte como elemento fundamental una prestación cubierta por un patrón o empleador a un trabajador, a cambio de la fuerza de trabajo que éste último pone a disposición de aquél, por virtud de una relación que la ley denomina contrato de trabajo.

De conformidad con la Nueva Ley Federal del Trabajo, en su artículo 82, se define al salario como "La retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".

Esta definición uniforma la terminología, así la expresión de referencia se usa adecuadamente para determinar la retribución al trabajo y su concepto se acopla con lo señalado en el artículo 3o. del propio ordenamiento que establece: "El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social".

Nuestra Carta Magna impone a toda relación de trabajo un mínimo de garantías sociales para protección del trabajador que forzosamente tienen que cumplirse, independientemente de la voluntad de las partes contratantes (descansos obligatorios, vacaciones, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, derecho de asociación sindical, derecho de huelga, riesgos profesionales, seguridad e higiene, etc.), y dentro de esas garantías se encuentra el salario mínimo.

Los acuerdos internacionales y las legislaciones nacionales, han aceptado que la base del Derecho laboral es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana y que, la relación de trabajo debe colocar al trabajador en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para él y su familia.

b) Salario Mínimo en la Constitución de 1917:

Las fracciones VI y IX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mencionaban:

"VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considera suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe

de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores, tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX".

"IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación de las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;"

Esta fracción fué reformada por Decreto publicado en el -
Diario Oficial de 4 de noviembre de 1933, en los siguientes términos:

"IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por -
Comisiones Especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que se establecerá en cada Estado. En defecto de esas Comisiones, el salario mínimo será fijado -
por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva;"

Las fracciones VI y IX del artículo 123 Constitucional se ocupaban de dos instituciones que guardan cierta relación, el salario mínimo y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, pero que poseen características propias que merecen tratamientos distintos. Por esa razón como expondremos se destinó la fracción -
VI al problema del salario mínimo y se reservó la IX a la participación -
de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

c) Reforma Constitucional de 1962:

En el año de 1962 siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Adolfo López Mateos y Secretario de Trabajo y Previsión Social, el Lic. Salomón González Blanco, se realizó un acto en materia político laboral de suma relevancia: la iniciativa de reformas al artículo 123 Constitucional en lo concerniente al reparto de utilidades de las empresas entre sus trabajadores y la iniciativa de reformas a la fracción VI del inciso A, del artículo 123 de la Constitución en materia de salarios mínimos.

Los considerandos de la iniciativa expresaban en relación con los salarios mínimos:

"Segundo. Las fracciones VI y IX inciso "A" del artículo 123 constitucional, se ocupan de dos instituciones: El salario mínimo y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, las que por poseer caracteres propios, ameritan tratamiento distinto, - por lo que se propone reservar la primera disposición al salario mínimo y la segunda a la participación en las utilidades.

Tercero. Los salarios mínimos son una de las instituciones fundamentales para la realización de la justicia social. Su fijación - por municipios, conforme al sistema actual, se ha revelado insuficiente y defectuoso; la división de los Estados de la Federación en municipios, obedeció a razones históricas y políticas que en la mayoría de los casos, no guardan relación alguna con la solución de los problemas del trabajo y,

consecuentemente, no puede servir de fundamento para una determinación razonable y justa de los salarios mínimos, que aseguren al trabajador una existencia conforme a la dignidad humana, mediante la satisfacción de sus necesidades, tanto materiales, como sociales, culturales y de educación de sus hijos. El crecimiento económico del país no ha respetado, ni podría respetar, la división municipal, habiéndose integrado, por el contrario, zonas económicas que frecuentemente se extienden a dos o más municipios y aun a distintas Entidades Federativas. Por otra parte, el desarrollo industrial ha dado origen a la especialización de la mano de obra, que requiere una consideración adecuada para estimularla, mediante la asignación de salarios mínimos profesionales que guarden relación con las capacidades y destreza del trabajador y cuya función primordial consistirá en elevarse sobre los salarios mínimos generales o vitales, siendo susceptibles de mejorarse por la contratación colectiva del trabajo. Ante esas realidades resulta, no sólo conveniente, sino más bien necesario, fijar los salarios mínimos generales o vitales en función de zonas económicas e incorporar a nuestra Legislación el salario mínimo profesional.

Cuarto. La modificación de la base para la determinación de los salarios mínimos, presupone la creación de nuevos órganos encargados de fijarlos, proponiéndose, para tal efecto: una Comisión Nacional que funcionará permanentemente, única, que de acuerdo con la Constitución procederá a la demarcación de las zonas económicas y a efectuar

los estudios necesarios para conocer las necesidades de los trabajadores y las condiciones sociales y económicas de la República y Comisiones Regionales que le estarán subordinadas. La Ley Reglamentaria determinará la manera como deban integrarse tales Cuerpos y la participación que en ellos corresponda a las autoridades locales. Por las razones anteriores se proponen las reformas a las fracciones VI y IX ya indicadas".

Las reformas al artículo 123 de la Constitución General de la República consignadas en el Decreto de 20 de noviembre de 1962 expedido conforme al artículo 135 Constitucional, establecen en la fracción VI de dichas reformas: "Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o en varias zonas económicas; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

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

Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

Los salarios mínimos se fijarán por Comisiones Regionales integradas con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno y serán sometidos para su aprobación a una Comisión Nacional que se integrará en la misma forma prevista para las Comisiones Regionales".

Como se ha mencionado antes de dicha reforma, los salarios mínimos eran fijados por Comisiones municipales y por las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

Ya desde muchos años antes de que se hicieran las fijaciones de los salarios mínimos, se revelaban deficiencias para la determinación razonable de los salarios mínimos, derivada principalmente de la división municipal que generalmente no guarda relación con el grado de desarrollo económico ni con los numerosos problemas derivados del trabajo.

En cuanto al concepto del salario mínimo, las reformas hechas en el año de 1962 actualizan esta figura jurídica y distinguen salario mínimo general y salario mínimo profesional. El salario mínimo general tiene como finalidad allegar al trabajador y a su familia una remuneración razonable a su condición humana, debiendo cubrir las necesidades materiales, sociales y culturales, y proveer lo necesario para la correcta educación de los hijos. El salario mínimo profesional, además de las finalidades ya enumeradas tiene el objetivo de lograr para el trabajador una remuneración en relación con su capacidad y destreza.

Para lograr un mejor conocimiento de la realidad económica y social de cada zona, la fijación de los salarios mínimos quedó a cargo de dos órganos: a) Comisión Regional para cada una de las zonas económicas y b) Comisión Nacional la cual revisa y confirma o modifica los salarios mínimos propuestos por las Comisiones Regionales.

d) Reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1931:

En la Exposición de Motivos que el C. Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos presentó a la H. Cámara de Diputados con fecha 20 de diciembre de 1962, relacionada con la Iniciativa de Reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1931 en la parte correspondiente a los salarios mínimos dijo: "Las reformas constitucionales establecen dos maneras de ser de los salarios mínimos, los salarios mínimos generales y los salarios mínimos profesionales, tomando en consideración estas modalidades, se modifica el capítulo V del Título II de la Ley para fijar el concepto de cada uno de los tipos de salarios mínimos y sus caracteres generales".

La reforma constitucional recogió el clamor nacional de que los salarios mínimos no deberían fijarse por municipios. Para estar en armonía con el precepto constitucional, se modifica el capítulo IX del Título VIII de la Ley, que se denominará Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y se crean los capítulos IX-1 y IX-2 en el mismo título, denominados Comisiones Regionales de los Salarios Mínimos y

Procedimientos para la Fijación de los Salarios Mínimos y se establece que éstos deberán fijarse por zonas económicas y dentro de cada una de ellas, por Comisiones Regionales, que estarán subordinadas a la Comisión Nacional.

Se consideró conveniente dar a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos un carácter permanente, a fin de que, auxiliada por el personal técnico que se juzgue conveniente, pueda estudiar permanentemente todas las cuestiones de carácter social y económico que se relacionan con la fijación de los salarios mínimos. El carácter permanente de la Comisión no significará que los representantes de los trabajadores y de los patronos estén reunidos de manera permanente. Las reuniones de esa Comisión se efectuarán en las fechas que determine el reglamento interior, para preparar los planes de trabajo y de estudio, para informarse del resultado de las actividades de los investigadores técnicos y para hacer las observaciones y sugerencias que estimen adecuadas, así como para estudiar directamente las cuestiones que en su concepto necesiten de dicho estudio.

Se indica que los representantes de los trabajadores y de los patronos deben ser designados cada cuatro años, porque se supone que tal es un tiempo suficiente para que adquieran experiencia sin incurrir en una duración exagerada que pugnaría con las indudables transformaciones que se operan en la integración de los sindicatos de trabajadores y de patronos y que podría hacerlos entrar en oposición con las nue-

vas directrices de los sindicatos.

La forma que establece para la integración de la Comisión Nacional tiene por objeto que la Dirección Técnica Auxiliar se dedique, en forma permanente, a la realización de los estudios adecuados y a la preparación de informes que servirán para que las Comisiones Regionales y la misma Comisión Nacional, con los estudios complementarios que realicen, fijen, con datos técnicos suficientes, los salarios mínimos.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y este principio rige igualmente para las Comisiones Regionales, debe integrarse, de conformidad con las disposiciones constitucionales, con un número igual de representantes de los trabajadores y de los patronos y con la representación del Gobierno".

Las reformas de 29 de diciembre de 1962 publicadas el 31 de ese mismo mes y año, modificaron en materia de salarios mínimos los artículos 99 y 100 y se adicionaron los artículos del 100-A al 100-F; así mismo modificaron los artículos del 414 al 428, adicionando del 428-A al 428-H de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

En el artículo quinto transitorio de dicha reforma se menciona que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicará la convocatoria para la integración de las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos, el 1o. de agosto de 1963.

e) Instalación de las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos:

En cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo final de la fracción VI, inciso "A" del artículo 123 constitucional reformada y en los artículos 401-A, B, C, D, E, F y G; 417 fracción II, 419, 427, 428, 428-B y quinto transitorio de las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social expidió la convocatoria para la elección de representantes de los trabajadores y de los patrones ante las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos.

Antes, durante los meses de febrero a julio de 1963 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizó distintas labores, con la colaboración de la Dirección Técnica de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, para la determinación de las zonas económicas respectivas.

Por lo anterior, en la Convocatoria de 1o. de agosto de ese año, se hizo una división del territorio en zonas económicas determinadas exclusivamente para la fijación de los salarios mínimos en el bienio 1964-1965 indicando en cada caso el número de zonas, el nombre de ella, la sede o lugar de residencia de la respectiva Comisión Regional y los Municipios integrantes de la misma zona económica. Las Comisiones Regionales fueron 111 que correspondieron a las zonas en que se dividió el territorio nacional tomando en cuenta las zonas económicas y so

ciales así como las actividades de grupos en cada región.

Se designaron los representantes obrero-patronales de la Comisión Nacional del Salario Mínimo y de las Comisiones Regionales - con fecha 11 de septiembre de 1963.

La Comisión quedó integrada en la siguiente forma:

Presidente:

Lic. Gilberto Loyo

Director Técnico:

Lic. José Sosa Reyes

Asesores del C. Presidente de la Comisión:

Lic. Salvador Villaseñor y Lic. Julio Zamora Bátiz

H. Consejo de Representantes:

Presidente:

Lic. Gilberto Loyo

Representantes Propietarios de los Trabajadores:

José María Martínez, Ramón Mendoza Morales, Adolfo Flores Chapa, Francisco Márquez, Jesús Elías Piña, Manuel Rivera, Abraham Saa - vedra, Carlos L. Díaz, José María Cruz.

Representantes Propietarios de los Patronos:

Lic. Enquerio Guerrero, Lic. Fernando Yllanes Ramos, Lic. Manuel - Ogarrio Daguerre, Lic. Manuel Gómez Linares, Lic. Manuel Marván, Lic. José Joaquín Cesar, Lic. Ernesto Roel, Lic. Genaro García, Lic. Francisco Breña.

Representantes Suplentes de los Trabajadores:

Roberto Flores, J. Encarnación Reyes, Pablo Picharra, Augusto César Lazos Rangel, Miguel Córtes Villalobos, Rubén Hernández, Lic. Federico Aguirre, Ventura Flores Navarro, Manuel Meza Hernández.

Representantes Suplentes de los Patronos:

Roberto Morelos Zaragoza, Ing. Bernardo Pacheco, Lic. Rodolfo Cervantes, Lorenzo Servitje, Lic. Carlos Santiesteban, Lic. Agustín Rodríguez Jr., Lic. Porfirio Reyes Lamadrid, Lic. Genaro García Jr., Ing. Ernesto Barroso.

f) Organización de las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos:

1.- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos:

Según el artículo 551 de la Nueva Ley Federal del Trabajo la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos funciona con: un presidente (nombrado por el Presidente de la República); un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica.

El Consejo de Representantes se integrará conforme al artículo 554 de la citada ley:

"I. Con la representación del gobierno, compuesta del Presidente de la Comisión, que será también el Presidente del Consejo y que tendrá el voto del gobierno, y de dos asesores, con voz informativa, designados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social;

II. Con un número igual, no menor de cinco, ni mayor de quince, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones, designados cada cuatro años, de conformidad con la convocatoria que al efecto expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Si los trabajadores o los patrones no hacen la designación de sus representantes, la hará la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social, debiendo recaer en trabajadores o patrones;

y

III. El Consejo de Representantes deberá quedar integrado el primero de julio del año que corresponda, a más tardar."

A su vez la Dirección Técnica se integrará de conformidad con el artículo 558 en la forma siguiente:

"I. Con un director, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

II. Con el número de Asesores Técnicos que nombre la misma Secretaría; y

III. Con número igual, determinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de Asesores Técnicos Auxiliares, designados por los representantes de los trabajadores y de los patrones. Estos asesores disfrutarán, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, de la misma retribución que se pague a los nombrados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

2.- Comisiones Regionales de los Salarios Mínimos:

Las Comisiones Regionales de los Salarios Mínimos funcionarán de acuerdo con el artículo 564 "En cada una de las zonas económicas en que se divida el territorio nacional".

El artículo 565 de la Ley Federal del Trabajo menciona que se integrarán cada cuatro años, conforme a las disposiciones siguientes:

"I. Con un representante del Gobierno, que fungirá como Presidente, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, previa consulta con los Gobernadores de las Entidades Federativas comprendidas en la zona. El Presidente será asistido por un Secretario;

II. Con un número igual, no menor de dos, ni mayor de cinco, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones, designados de conformidad con la convocatoria que al efecto expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Si los trabajadores o los patrones no hacen la designación de sus representantes, la hará la misma Secretaría, debiendo recaer en trabajadores o patrones; y

III. En aquellas zonas en que no existan trabajadores sindicalizados, los representantes serán designados por los trabajadores libres".

Y el artículo 568 de la citada ley agrega: "Las Comisiones Regionales se integrarán al mismo tiempo que el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional".

g) Funcionamiento de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos:

Las disposiciones legales al respecto aparecen en la Nueva Ley Federal del Trabajo, en los artículos siguientes:

"Artículo 553. El Presidente de la Comisión tiene los deberes y atribuciones siguientes:

I. Someter al Consejo de Representantes el plan anual de trabajo preparado por la Dirección Técnica;

II. Reunirse con el Director y los Asesores Técnicos, una vez al mes, por lo menos; vigilar el desarrollo del plan de trabajo y

ordenar se efectúen las investigaciones y estudios complementarios que juzgue conveniente;

III. Informar periódicamente al Secretario del Trabajo y Previsión Social de las actividades de la Comisión;

IV. Citar y presidir las sesiones del Consejo de Representantes;

V. Cuidar de que se integren oportunamente las Comisiones Regionales y vigilar su funcionamiento;

VI. Girar las instrucciones que juzgue conveniente para el mejor funcionamiento de las Comisiones Regionales; y

VII. Los demás que le confieran las leyes".

El Consejo de Representantes tiene los deberes y atribuciones que le señala el artículo 557 y son:

I. Determinar, en la primera sesión, su forma de trabajo y la frecuencia de las sesiones;

II. Aprobar anualmente el plan de trabajo de la Dirección Técnica;

III. Conocer del dictamen formulado por la Dirección Técnica y dictar resolución determinando la división de la República en zonas económicas y el lugar de residencia de la comisión en cada una de ellas. La resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación;

IV. Practicar y realizar directamente las investigaciones y estudios que juzgue conveniente antes de aprobar las resoluciones de -

las Comisiones Regionales y solicitar de la Dirección Técnica que efectúe investigaciones y estudios complementarios;

V. Designar una o varias comisiones o técnicos para que practiquen investigaciones o realicen estudios especiales;

VI. Revisar las resoluciones de las Comisiones Regionales, modificándolas o aprobándolas según lo juzgue conveniente;

VII. Fijar los salarios mínimos generales y profesionales en las zonas económicas en que no hubiesen sido fijados por las Comisiones Regionales; y

VIII. Los demás que le confieran las leyes".

La Dirección Técnica tiene los derechos y atribuciones señalados en el artículo 561:

"I. Realizar los estudios técnicos necesarios y apropiados para determinar la división de la República en zonas económicas, formular un dictamen y someterlo al Consejo de Representantes;

II. Proponer al Consejo de Representantes modificaciones a la división de zonas económicas, siempre que existan circunstancias importantes que las justifiquen;

III. Practicar las investigaciones y realizar los estudios necesarios y apropiados para que las Comisiones Regionales y el Consejo de Representantes puedan fijar los salarios mínimos;

IV. Sugerir la fijación de los salarios mínimos profesionales; y

V. Los demás que le confieran las leyes".

Por otra parte el Director Técnico tiene los deberes y atribuciones que le señala el artículo 563 y son los siguientes:

"I. Coordinar los trabajos de los asesores;

II. Informar periódicamente al Presidente de la Comisión y al Consejo de Representantes, del estado de los trabajos y sugerir se lleven a cabo investigaciones y estudios complementarios;

III. Actuar como Secretario del Consejo de Representantes; y

IV. Los demás que le confieran las leyes".

h) Funcionamiento de las Comisiones Regionales de los Salarios Mínimos:

Conforme al artículo 569 de la Nueva Ley Federal del Trabajo las Comisiones Regionales tienen los deberes y atribuciones siguientes:

"I. Determinar, en la primera sesión, su forma de trabajo y la frecuencia de las sesiones;

II. Conocer del informe que someta a su consideración la Dirección Técnica de la Comisión Nacional;

III. Practicar y realizar directamente las investigaciones y estudios que juzgue conveniente, antes de dictar resolución;

IV. Fijar los salarios mínimos generales y profesionales

de su zona y someter su resolución al Consejo de Representantes de la Comisión Nacional;

V. Informar a la Comisión Nacional, cada quince días, - del desarrollo de sus trabajos, por lo menos; y

VI. Los demás que les confieran las leyes".

F) Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

a) Antecedentes:

"La idea de otorgar a los obreros una participación en las utilidades de las empresas tuvo su origen en Francia. La primera iniciativa se debe a un industrial, de apellido Leclair, propietario de una fábrica de pinturas y cristalería; data del año 1842 y encontró una viva oposición entre los empresarios, no obstante lo cual fué imitada por otros industriales franceses y, años después, por algunos de Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos de Norteamérica".⁽⁹⁾

El otorgamiento a los obreros de una participación en las utilidades de las empresas era un acto de buena voluntad de los empresarios.

El Parlamento de Francia conoció en el año de 1891, dos proyectos de ley para hacer obligatorio el sistema, el primero de ellos imponía la obligación, a todas las empresas, de conceder una participación a sus trabajadores en las utilidades anuales, las críticas insistentes hicieron que este proyecto se incluyera, en la Ley de Sociedades Cooperativas con participación obrera en las utilidades. El segundo proyecto se refería a la obligación de los contratistas de obras públicas para otorgar a sus trabajadores una participación en las utilidades.

Cabe hacer notar que las corrientes socialistas, derivadas del marxismo, se opusieron a este sistema, pues aseguraban que los

trabajadores se ligaban a las empresas con la participación en las utilidades quitándoles valor para la lucha de clases.

En Francia por Ley de 26 de abril de 1917, se crean las "acciones de trabajo" en las sociedades mercantiles. Mediante esta ley, las sociedades mercantiles podían emitir acciones de trabajo, las cuales creaban un sistema para hacer partícipes a los obreros de las utilidades de la empresa o sociedad.

En cuanto a la legislación minera se impuso la participación de las utilidades obligatoriamente con la Ley Minera de Francia de 19 de septiembre de 1919.

La legislación francesa influyó en las leyes de varios Estados de Europa y nuestra Ley General de Sociedades Mercantiles de julio de 1934, ya que, en la Exposición de Motivos, se reconoció la posibilidad de emitir acciones de trabajo, pero dicha autorización para emitir las era ajeno a la reglamentación de las fracciones VI y IX del artículo 123 de la Constitución.

De lo expuesto con anterioridad podemos señalar que el estudio de la participación en las utilidades de las empresas en la legislación y prácticas extranjeras puede tener un doble fundamento: A) En la legislación mercantil con el sistema de acciones de trabajo, que pueden emitir las sociedades mercantiles a través de un acto unilateral de la sociedad en donde radica la debilidad del sistema; y B) En el Derecho del trabajo que habremos de referirnos.

La participación obrera en las utilidades es una magnífica manifestación de la idea de justicia social. En el capitalismo individualista y liberal, la empresa era una propiedad hermética, en la que sólo existía el derecho del propietario; con la participación de las utilidades se obliga al capital y al Estado a reconocer los derechos del trabajo.

Uno de los problemas nacionales es la distribución de la riqueza que repercute sobre el consumo, y que constituye un estímulo para aumentar la producción, por ello, esta importante cuestión fue ampliamente considerada cuando se dió a conocer en 1962 con la iniciativa de reformas, tanto al artículo 123 constitucional como a la Ley Federal del Trabajo de 1931 en lo concerniente al reparto de utilidades de las empresas entre sus trabajadores.

El reparto de utilidades no es más que "Un excedente que recibe el trabajador, sujeto al resultado contable de la empresa y por lo mismo atribuible al trabajo", (10) "Es la parte que corresponde al trabajo en los resultados de la producción. Por otra parte, el salario es la seguridad del presente, la percepción diaria que construirá el nivel económico decoroso que quiere el artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo, mientras la participación en las utilidades es una aplicación aleatoria de la justicia al proceso futuro de la producción. De ahí que los obreros puedan y deban proseguir su lucha por la elevación de los salarios, independientemente de la posible participación futura en las utili-

dades". (11)

La opinión general de los sectores de la economía nacional reconocen en el reparto de utilidades su sentido de justicia y con ello ser importante factor en el fortalecimiento del poder de compra de los trabajadores, de distribución más equitativa del ingreso nacional y de ampliación del mercado interno. Es una condición básica del desarrollo de la nación.

b) Reforma Constitucional:

El Congreso de la Unión con aprobación de las legislaturas de los Estados, expidió el 20 de noviembre de 1962, el Decreto que declaró reformada entre otras fracciones la IX del artículo 123 constitucional que decía: "IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formaran en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado". para quedar en los siguientes términos: "IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

A).- Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

B).- La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las

condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

C).- La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen;

D).- La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

E).- Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;

F).- El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas".

En esta reforma constitucional la fracción IX del artículo 123, quedó exclusivamente para regular la materia de participación de utilidades y como mencionamos en este trabajo, la fracción VI para los salarios mínimos.

En la iniciativa de reformas se precisó en los considerandos: "QUINTO. Una de las aspiraciones legítimas de la clase trabajadora es la de tener derecho a participar en las utilidades de las empresas, sin haberlo logrado plenamente, pues las Comisiones Especiales que deben fijar dicha participación, en los términos de la fracción IX inciso "A" del artículo 123 constitucional, carecen de capacidad para ello, ya que la determinación del porcentaje que haya de corresponder a los trabajadores debe hacerse con un criterio uniforme y previo un estudio minucioso de las condiciones generales de la economía nacional, tomando en cuenta que el capital tiene derecho a un interés razonable y alentador, que una parte de las utilidades deben reinvertirse y, considerando todos esos elementos en relación con la necesidad de fomentar el desarrollo industrial. La reforma que se propone contempla la posibilidad de que la Comisión Nacional revise el porcentaje fijado cuando hayan razones que lo justifiquen, así como las excepciones a la obligación de repartir utilidades, reservando al legislador ordinario el señalamiento de estos casos.

SEXTO. Para la determinación del monto de las utilidades de la empresa se consideró que el sistema preferible consiste en tomar como base la renta gravable, de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el organismo técnico mejor preparado para tal efecto. No obstante ello, se faculta a los trabajadores para presentar las -

objeciones que juzguen convenientes ante la mencionada dependencia del Ejecutivo, ajustándose al procedimiento que determine la ley. Queda estipulado que la participación obrera en las utilidades no implica la intervención de los trabajadores en la dirección o administración de las empresas". (12)

c) Reforma a la Ley Federal del Trabajo:

Con fecha 20 de diciembre de 1962, el Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, dirigió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1931, a fin de reglamentar, entre otras cuestiones, el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas. En la Exposición de Motivos a las modificaciones introducidas a la Ley Federal del Trabajo y en relación al reparto de utilidades se dijo: "Las cuestiones relativas a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas se han dividido en dos capítulos: el primero contiene los principios generales, las normas que podrían llamarse sustantivas y que sirven para determinar los conceptos de utilidad y los derechos de los trabajadores. El segundo comprende el procedimiento que debe seguir la Comisión Nacional para la participación en las utilidades de las empresas. De ahí la necesidad de crear el capítulo V bis del Título II denominado Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y el capítulo IX-3 del Título VIII de la Ley llamado Comi -

sión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas. El capítulo V bis se inicia con una disposición general, que previene que los trabajadores participarán en las utilidades de su empresa en la proporción que determine la Comisión Nacional. En consecuencia, el porcentaje será un tanto por ciento que se aplicará a la utilidad gravable de las empresas.

El artículo 100-H es un complemento del anterior e impone a la Comisión el deber de practicar las investigaciones y realizar los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional, y en armonía con la disposición contenida en el inciso "A" de la fracción IX del artículo 123 de la Constitución se señalan algunos de los criterios generales que deberá tomar en consideración la Comisión en el momento de dictar su resolución. Dichos criterios son: - la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales; criterios éstos que servirán de guía para que la Comisión señale un porcentaje más o menos elevado según la importancia que atribuya a cada uno de ellos". (13)

Las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, - como consecuencia de las modificaciones a las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII, XXXI inciso a) del artículo 123 constitucional fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1962. En estas se asentaba que los trabajadores de las empresas parti-

ciparían de las utilidades de las mismas, conforme al porcentaje que determine la Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades.

En el artículo sexto transitorio de dicha reforma se menciona que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicará la convocatoria para la integración de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, a más tardar el primero de febrero de 1963, debiendo quedar instalada dentro del mismo mes de febrero. "La resolución deberá dictarse, a más tardar el día 15 de diciembre de 1963. El primer reparto de utilidades se hará en el año de 1964 y corresponderá al ejercicio fiscal de 1963".

d) Instalación de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas:

En cumplimiento de la fracción IX del artículo 123 constitucional que especifica que la Comisión Nacional, debe estar integrada con representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno, los cuales fijarán el porcentaje de utilidades que deberá repartirse, por otra parte como ya se mencionó el artículo sexto transitorio de la Ley laboral de 1931 dispuso se publicara por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la convocatoria para la integración de la Comisión Nacional, a más tardar el día 10. de febrero de 1963, en cumplimiento de ello con fecha 29 de enero de 1963 fue expedida la convocatoria para la elección de representantes tanto de los trabajadores como de los patrones que integraron la Comisión.

"De acuerdo con la publicación aludida, se convocó a todos los trabajadores y patronos sindicalizados y a los patronos independientes de la República para que por medio de delegados que al efecto nombraran en los términos establecidos por la Ley Federal del Trabajo, concurrieran el día 20 de febrero del propio año a la convención que se celebraría en el edificio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para elegir cinco representantes propietarios de los trabajadores y cinco representantes propietarios de los patronos y sus respectivos suplentes que, con los representantes del gobierno, integrarían el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas". (14)

El artículo 428-J de la Ley Federal del Trabajo reformada preveía "La Comisión funcionará con un Presidente de Consejo de Representantes y una Dirección Técnica".

La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas quedó con fecha 1o. de marzo de 1963 formalmente instalada en la forma siguiente:

Presidente:

Lic. Hugo B. Margáin

Director Técnico:

Dr. Octavio A. Hernández

Representantes de los Trabajadores al Consejo

Propietarios:

Adolfo Flores Chapa, Alberto Juárez Blancas, Jesús Yurén Aguilar, Dip.
Enrique Rangel, Blás Chumacero.

Suplentes:

Alfredo Rodríguez, Cap. P.A. Francisco Ballina Tabares, José Ortiz Petricioli, Samuel Ruiz Mora, Francisco Benítez.

Representantes de los Patrones al Consejo

Propietarios:

Lic. José Campillo Sáinz, C.P.T. Carlos A. Iscard, Ramiro Alatorre, Heriberto Vidales, Lic. Ricardo García Sáinz.

Suplentes:

Rafael Lebrija, Lic. César Roel, Lic. Fernando Yllanes Ramos, Lic. Genaro García, Lic. Alfonso Ortega Vélez.

Representantes Asesores del Gobierno

Lic. Carlos Bergés y Lic. Everardo Gallardo

Asesores nombrados por los Trabajadores

Lic. Juan Moisés Calleja y Lic. y Dip. Joaquín Gamboa Pascoe

Asesores nombrados por los Patrones

Lic. Guillermo Prieto Fortún y Lic. Gustavo Romero Kolbeck

Asesores de la Dirección Técnica

Dr. Roberto Martínez Le Clairche y Lic. Salvador Mora Hurtado

Secretarios de la Presidencia y la Dirección Técnica

Lic. Luis Riba Jr. y Lic. Jaime H. Castellanos

Asesores Técnicos

Lic. Alfredo Uruchurtu, Lic. Emilio Carrillo, Lic. Enrique Araujo, - C.P.T. Manuel Rodríguez Rocha, Lic. Ernesto Valderrama Herrera y Lic. Manuel Torres M.

Jefe del Departamento Administrativo

Raúl Adame Bahena

La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas dictó su Resolución, por unanimidad de votos, el día 12 de diciembre de 1963, De conformidad con el artículo 100-I de la Ley Federal del Trabajo reformada "La Comisión

Nacional podrá revisar el porcentaje que hubiese fijado, cuando existan nuevas investigaciones y estudios que lo justifiquen".

e) Organización:

De acuerdo con la Nueva Ley Federal del Trabajo, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas funciona con un Presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica y se integra para determinar el porcentaje correspondiente así como también para proceder a su revisión.

El Presidente de la Comisión es nombrado por el Presidente de la República.

El Consejo de Representantes lo integran: La representación del gobierno, compuesta del Presidente de la Comisión que será -- también el Presidente del Consejo y de dos asesores designados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social.

Con un número igual, que será no menor de dos ni mayor de cinco, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones. Serán designados de conformidad con la Convocatoria expedida por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Cuando los trabajadores y los patrones no hagan la designación de representantes, la misma Secretaría hará las designaciones que recaerán en trabajadores o patrones.

A su vez la Dirección Técnica se integrará: con un Direc-

tor, que es nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; -
con un número de asesores técnicos nombrados por la misma Secretaría;
con un número igual determinado por la misma Secretaría del Trabajo, -
de Asesores técnicos auxiliares, designados por los representantes de --
los trabajadores y los patrones.

f) Funcionamiento:

De conformidad con el artículo 586 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, "En el funcionamiento de la Comisión se observarán -
las normas siguientes:

I. El Presidente publicará un aviso en el Diario Oficial, concediendo a los trabajadores y a los patrones un término de tres meses para que presenten sugerencias y estudios, acompañados de las pruebas -
y documentos correspondientes;

II. La Comisión dispondrá del término de ocho meses para que la Dirección Técnica desarrolle el plan de trabajo aprobado por --
el Consejo de Representantes y para que éste cumpla las atribuciones señaladas en el artículo 581, fracciones III a VIII;

III. El Consejo de Representantes dictará la resolución -
dentro del mes siguiente;

IV. La resolución expresará los fundamentos que la justifiquen. El Consejo de Representantes tomará en consideración lo dispuesto en el artículo 118, el informe de la Dirección Técnica, las inves-

tigaciones y estudios que hubiese efectuado y las sugerencias y estudios presentados por los trabajadores y los patrones;

V. La resolución fijará el porcentaje que debe corresponder a los trabajadores sobre la renta gravable, sin hacer ninguna deducción ni establecer diferencias entre las empresas; y

VI. El Presidente ordenará se publique la resolución en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los cinco días siguientes".

La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, funciona en forma transitoria.

C) Registro de Asociaciones.

a) Antecedentes:

La asociación profesional tiene remotos antecedentes en los colegios de trabajadores de Roma (disueltos por Julio César), los gremios medievales, la corporación de oficios, las cofradías, las corporaciones (suprimidas por la Ley Chapelier en Francia), o en la creación del proletariado que con los desequilibrios económicos del liberalismo y el crecimiento de la industria dió origen a los sindicatos modernos.

Pero lo anterior sería realizar un largo recorrido histórico y sólo nos concretaremos a señalar que nuestra Constitución de 1917, inspirada en los altos ideales del pueblo mexicano en su lucha por la libertad y por llevar a cabo los principios de la justicia social, estableció entre otras garantías, y en una de las fracciones del artículo 123 constitucional, la libertad de asociación profesional. Es la primera nación que consignó la organización obrera en su Carta Fundamental.

"La Constitución de 1917, en la fracción XVI del artículo 123, consagró como garantía social el derecho de asociación profesional tanto para los obreros como para los patrones, en defensa de sus respectivos intereses. Por primera vez en la historia del Derecho constitucional en el mundo, se incluía en el texto de una constitución -junto a las normas básicas del Derecho del trabajo- un principio de esa naturaleza,

contrariando abiertamente la doctrina clásica de la materia, en el sentido de que las cartas constitucionales sólo deberían constar de una parte dogmática, consistente en el enunciado de los derechos individuales frente al Estado, y otra parte orgánica, en la que se fijaban los lineamientos de la estructura del mismo Estado, la forma de gobierno adoptada, la división de poderes, las facultades gubernativas, etc. Con las constituciones de México en 1917 y la alemana de Weimar en 1919, el Derecho constitucional dió un viraje completo, y las leyes fundamentales dejaron de ser meros documentos de carácter jurídico formal, para acercarse más a la realidad social de los hombres y de los pueblos". (15)

La idea de asociación profesional es universal. Es la agrupación de los trabajadores para vigilar los intereses del trabajo y luchar por la mejoría de las clases obreras y proletarias.

b) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Federal del Trabajo de 1970:

El derecho de asociación profesional se consagra en la fracción XVI del apartado A, del artículo 123 Constitucional al expresar: "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc."

Lo expresado por la Constitución significa: la libertad de los trabajadores y de los patronos frente al Estado (ajeno a toda interven

ción para la imposición de la sindicación), o sea plena autonomía; además, si se trata de sindicatos obreros, la no intervención de los empresarios en la organización y funcionamiento de los sindicatos de trabajadores obtiene la integración de esos órganos de resistencia obrera.

La Ley laboral de 1931 en su artículo 232 definía al Sindicato como: "La asociación de trabajadores o patronos de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

La Nueva Ley Federal del Trabajo define a la asociación profesional cuando en su artículo 356 señala: "Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses". De esto último desprendemos que se ha mejorado la exposición del concepto; al describirse en una forma general y comprender toda clase de actividades de los trabajadores o de los patronos, y al efecto se suprimió la innecesaria clasificación que contenía la Ley de 1931, "de profesiones, oficios o especialidades".

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Nueva Ley Federal del Trabajo se expresa que "El orden jurídico nacional ha consagrado el régimen del derecho colectivo del trabajo, cuyas instituciones representan principios de democracia, libertad y paz social".

El artículo 360 de la Nueva Ley Federal del Trabajo seña-

la los diversos sindicatos, los cuales pueden ser:

Gremiales.- Formados por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad.

De Empresa.- Formados por individuos de varias profesiones, o especialidades de una misma empresa.

Industriales.- Formados por individuos de varias profesiones oficios o especialidades que presten sus servicios en dos o más empresas de una misma rama industrial.

Nacionales de Industria.- Formados por trabajadores de una misma empresa o de diversas empresas de la misma rama industrial, establecida en dos o más Entidades Federativas.

De Oficios Varios.- Formados con trabajadores de diversas profesiones, en aquellos Municipios en los que el número de los dedicados a la misma profesión no llegue a veinte individuos.

Los sindicatos de patrones pueden ser conforme al artículo 361 del Ordenamiento en cita:

"I. Los formados por patrones de una o varias ramas de actividades; y

II. Nacionales, los formados por patrones de una o varias ramas de actividades de distintas Entidades Federativas".

Para la defensa de la clase trabajadora o patronal, los sindicatos constituyen Federación y Confederaciones, y así al apoyar a las otras profesiones, reciben a su vez apoyo de éstas.

c) Actividad Administrativa de Registro de las Asociaciones Profesionales y Naturaleza Jurídica de esa Actividad:

Una de las actividades de la Administración pública es la registral. En el caso de los sindicatos es el registro de las asociaciones profesionales.

La Nueva Ley Federal del Trabajo en su artículo 365, primer párrafo, señala dicha actividad al expresar: "Los sindicatos deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el artículo 15 señala que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre otras funciones: "VII.- Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal -- que se ajusten en las leyes;"

En vista de esa consideración normativa, tenemos que dejar claro que la doctrina estima que la actividad administrativa del registro tiene las características propias de todo acto administrativo, y -- por lo tanto, el de las asociaciones profesionales es una aportación del Derecho administrativo al Derecho del trabajo.

"El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el Poder público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar --

soberano que por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no - pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio. Esas prerrogativas son - usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales por ello el acto se presume legítimo".(16)

"El registro es el acto por el cual la administración anota, en forma prescrita por el Derecho objetivo, determinados actos o - hechos cuya realización se requiere hacer constar en forma auténtica. - La voluntad del órgano se dirige al cumplimiento del acto, sin ocuparse de sus efectos, los cuales derivan de la ley; el Derecho positivo fijará - cuáles son esos efectos. Para la realización del acto del registro es necesario la valorización por parte del órgano administrativo de las condiciones substanciales o de esencia de la relación jurídica que se va a inscribir, de lo contrario sería una simple toma de razón. No contiene el acto ninguna disposición, nada funda ni modifica, son instrumentos probatorios, y dada su calidad de públicos, su fuerza jurídica es elevadísima. Producen efectos jurídicos para todos, esto es, aun para los que no participaron en el acto registrado, los que tienen obligación de respetarlo, en tanto no se contradiga su esencia o se anule la inscripción; por - otra parte, el Estado queda vinculado con el acto registral y no puede - anularlo desconocerlo en forma unilateral".(17)

d) Procedimiento para el Registro de Asociaciones:

Los sindicatos remitirán por duplicado a la Secretaría del.

Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal o a las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los casos de competencia local, los siguientes documentos: a) copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva; b) una lista con el número, nombres y domicilios de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patrones, empresas o establecimientos en los que se prestan los servicios; c) copia autorizada de los estatutos; y d) copia del acta de la asamblea en que se hubiese elegido la directiva. Estos documentos serán autorizados por el Secretario General, el de Organización y el de Actas, si no se oponen los estatutos, (artículo 365 de la Nueva Ley Federal del Trabajo).

El registro podrá negarse únicamente en los casos siguientes: a) Si el sindicato no se propone la finalidad de estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, b) Si no se constituye con veinte trabajadores en servicio activo o con tres patrones, por lo menos; c) O no se hubieren exhibido los documentos mencionados con anterioridad.

De conformidad con el artículo 366 de la Nueva Ley Federal del Trabajo: "... Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo.

Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá -

por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva".

"Nuestro sistema legal se ha limitado, con muy contadas excepciones, a establecer como una garantía individual la obligación de las autoridades de hacer recaer un acuerdo escrito a toda petición de los particulares formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y de hacer conocer dicho acuerdo en breve término al peticionario. De esta manera el silencio prolongado de la administración no tiene más que un remedio directo: el de pedir amparo ante la Justicia Federal, lo cual significa que hasta después de la dilatada tramitación del juicio correspondiente, el particular podrá, en ejecución del fallo, presionar a la autoridad para que dicte su resolución, por lo que prácticamente se deja al particular en una situación poco satisfactoria". (18)

Pero en el caso la Ley al aplicar la doctrina del silencio administrativo, en que a esa abstención, aunada con un lapso hace operante la presunción legal "como" si se hubiera dictado una decisión administrativa, establece que después de 60 días de presentada la solicitud ejerciendo el requerimiento y transcurridos tres días después, se tiene por hecho el registro, obligándose a expedir la constancia respectiva.

"La Ley presume como si se hubiese dictado una decisión. Transforma la inercia, la pasividad de la Administración en un

silencio elocuente". "... la llamada doctrina del silencio administrativo debe entenderse pura y simplemente como una presunción legal. ..." (19)

De conformidad con el artículo 367 de la Nueva Ley Federal del Trabajo "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, una vez que haya registrado un sindicato, enviará copia de la resolución a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje".

El registro del sindicato y de su directiva producirá efectos ante todas las autoridades.

e) Cancelación del Registro:

La cancelación del registro es la competencia de la Junta de Conciliación y Arbitraje y únicamente podrá hacerse en caso de disolución y por dejar de tener los requisitos legales. "Los sindicatos no es tán sujetos a disolución, suspensión o cancelación de su registro, por vía administrativa". (Artículo 370 de la Nueva Ley Federal del Trabajo).

"Jurisprudencia: 1010 Si bien es cierto que para el registro de una agrupación sindical se sigue un procedimiento meramente administrativo, que consiste en la debida comprobación, ante las autoridades competentes del trabajo, de los requisitos que la ley exige para considerar constituida dicha agrupación, también lo es que, una vez registrado un sindicato, y gozando, por tanto, de personalidad jurídica, para proceder a la cancelación de su registro no debe seguir igual procedimien

to, ya que existen, por parte de los elementos pertenecientes al sindicato, derechos adquiridos; en este caso, debe demandarse su cancelación ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, siguiéndose el juicio arbitral correspondiente, que se iniciará con la demanda, la que debe ser legalmente notificada al sindicato demandado, para que éste pueda oponer las excepciones que juzgue pertinentes y aportar, en iguales condiciones que su contraparte, las pruebas de que ambas dispongan, para justificar la acción de cancelación que se intenta y las excepciones opuestas, concluyendo con alegar lo que a su derecho convenga y dictándose el laudo que habrá de resolver sobre la procedencia o improcedencia de la cancelación solicitada". (20)

f) Dependencias Administrativas para el Registro:

Para el despacho de los asuntos que competen a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre otras dependencias se encuentra el Departamento de Registro de Asociaciones, que es uno de los órganos de la Dirección General del Trabajo.

El Departamento de Registro de Asociaciones tiene entre sus funciones, las que le señala el artículo 47 del Reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

- "a) Estudio y tramitación de las peticiones de registro que nagan las asociaciones obreras y patronales de jurisdicción federal;
- b) Registro de los sindicatos y de las federaciones y con-

federaciones;

c) Toma de razón de las secciones, sucursales, delegaciones, etc., de sindicatos legalmente registrados;

d) Anotación de los movimientos y cambios de comités, así como de las altas y bajas de los miembros de los sindicatos, federaciones y confederaciones;

e) Visar las credenciales de los miembros de comités directivos de las organizaciones registradas;

f) Anotar las modificaciones que se hagan a los estatutos de las organizaciones sindicales registradas, previo estudio que tendrá por objeto cerciorarse de que se llenan los requisitos legales;

g) Intervenir en las elecciones de representantes obreros y patronales para integrar la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Federales Permanentes de Conciliación, formulando las convocatorias respectivas y autorizando los padrones e instalando las convenciones obrero-patronales de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo;

h) Tramitar y resolver las quejas que se presenten con motivo de la integración y de los trabajos de dichas convenciones, e

i) Conocer de las licencias y renunciaciones de los representantes ante las Juntas, así como de la revocación de sus cargos".

De esa manera a la actividad administrativa registral, se complementa con el órgano administrativo para ello.

En tratándose de jurisdicción local, en la Presidencia de

las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales existe la oficina adecuada para el registro de asociaciones bajo la dependencia del Presidente de la Junta respectiva.

H) Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

La defensoría legal del trabajo constituye principalmente una institución administrativa de asesoramiento gratuito de los trabajadores los que debido a su condición económica, se encuentran desprovistos de posibilidad de erogar gastos en la atención jurídica de sus conflictos laborales. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo depende del Ejecutivo Federal o de los Ejecutivos Locales y de los Territorios o del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su caso, y sus actividades están sujetas a lo prevenido en la Ley Federal del Trabajo y al Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo expedido el 29 de agosto de 1933, publicado en el Diario Oficial del 11 de septiembre del mismo año.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Nueva Ley Federal del Trabajo se hizo mención a que "La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene como misión asistir a la clase trabajadora, facilitando la defensa de sus intereses colectivos e individuales ante cualquier autoridad en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo. Su intervención depende necesariamente de la voluntad de los trabajadores".

El Título Once de la Nueva Ley Federal del Trabajo denominado "Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales" en el artículo 523 fracción IV expresa que la aplicación de las normas de trabajo compete -

en sus respectivas jurisdicciones a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

a) Funciones:

Por lo anterior, en el artículo 530 de la citada Ley laboral se previene que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones siguientes:

"I. Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo;

II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y

III. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas".

En las fracciones I y II de este artículo se establece que la Procuraduría de referencia tiene una función de defensoría técnica, representando o asesorando a los trabajadores y a sus sindicatos e interponiendo los recursos para su defensa siempre que se relacionen con la aplicación de normas de trabajo, y en la fracción III se le confiere una función conciliatoria.

El artículo 1o. del Reglamento de la Procuraduría Fede -

ral de la Defensa del Trabajo señala que dicha dependencia tiene por objeto:

"I. Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con motivo del contrato de trabajo;

II. Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador;

III. Cuidar de que la justicia que administran los Tribunales del Trabajo sea pronta y expedita".

Aun cuando la Nueva Ley Federal del Trabajo en su artículo 536 establece que los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de ejercicio y los deberes de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo no existiendo reglamentación posterior a la expedición de la Nueva Ley Federal del Trabajo y no oponiéndose al reglamento expedido en 1933, este confiere también funciones de asesoría técnica en las fracciones I y II, pudiendo eliminarse la fracción III que establece una vaga facultad de cuidar que la justicia que administran los Tribunales de Trabajo sea pronta y expedita en el concepto de que en el artículo 15 del multicitado reglamento se le otorga facultad de amigable componedora para avenir a las partes fijando en artículos posteriores el procedimiento para la conciliación.

El artículo 534 de la Ley laboral citada menciona que los

ral de la Defensa del Trabajo señala que dicha dependencia tiene por objeto:

"I. Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con motivo del contrato de trabajo;

II. Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador;

III. Cuidar de que la justicia que administran los Tribunales del Trabajo sea pronta y expedita".

Aun cuando la Nueva Ley Federal del Trabajo en su artículo 536 establece que los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de ejercicio y los deberes de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo no existiendo reglamentación posterior a la expedición de la Nueva Ley Federal del Trabajo y no oponiéndose al reglamento expedido en 1933, este confiere también funciones de asesoría técnica en las fracciones I y II, pudiendo eliminarse la fracción III que establece una vaga facultad de cuidar que la justicia que administran los Tribunales de Trabajo sea pronta y expedita en el concepto de que en el artículo 15 del multicitado reglamento se le otorga facultad de amigable componedora para avenir a las partes fijando en artículos posteriores el procedimiento para la conciliación.

El artículo 534 de la Ley laboral citada menciona que los

servicios que presta la Procuraduría de la Defensa del Trabajo serán gratuitos.

Para el mejor desempeño de sus funciones las Autoridades están obligadas a proporcionar datos e informes que solicite la Procuraduría de la Defensa del Trabajo (artículo 535 de la Nueva Ley del Trabajo).

b) Organización:

De conformidad con el artículo 531 de la Nueva Ley Federal del Trabajo "La Procuraduría de la Defensa del Trabajo se integrará con un Procurador General y con el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores. Los nombramientos se harán por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados y Territorios o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal".

De acuerdo con el Reglamento citado, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo está organizada en dos secciones: a) técnica y b) administrativa.

La sección técnica está integrada por el Procurador General; un procurador sustituto del Procurador General (en la Nueva Ley Federal del Trabajo no se menciona al procurador sustituto); por procuradores auxiliares que el funcionamiento de la oficina requiera, debiendo tener uno de ellos el carácter de secretario de la Procuraduría; los

procuradores auxiliares foráneos que el servicio exija; un perito médico, jefe de la sección médica de la Procuraduría; dos médicos auxiliares de la propia sección y los médicos inspectores que requieran las necesidades de los procuradores foráneos, dependientes de la Procuraduría.

La Sección administrativa está integrada por el personal de empleados que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Procuraduría tiene facultad de negarse en sus respectivas ramas a la representación o asesoramiento de los trabajadores, cuando pretendan que la Procuraduría concurra a su defensa con otros representantes o asesores particulares (artículo 12 del Reglamento respectivo).

Se hace necesaria la presencia de un nuevo Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que sustituya al expedido en 1933, para que este se encuentre más acorde con las disposiciones de la Nueva Ley Federal del Trabajo.

En el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establece como dependencia de la Dirección General del Trabajo a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y en el artículo 49 previene que esta dependencia "Se encargará de prestar un servicio social gratuito a los trabajadores considerados individual

mente, en grupo o formando sindicatos, y tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

a).- Orientar a los interesados, a su solicitud, en el esclarecimiento de sus dudas y en la resolución de los problemas de carácter concreto que tengan en el ejercicio de sus derechos, emitiendo opiniones verbales o por escrito;

b).- Mediar conciliatoriamente, como amigable componedora, en los conflictos obreropatronales, cuando los trabajadores soliciten su intervención, absteniéndose de actuar en aquellos asuntos cuya atención corresponda a otra dependencia de la Secretaría;

c).- Asesorar y representar a los interesados ante las autoridades competentes en las gestiones que sea necesario hacer para el objeto indicado en la fracción a);

d).- Patrocinarlos ante los tribunales federales del trabajo en el ejercicio de las acciones que sean procedentes y en la interposición de todos los recursos que los beneficien, para la mejor defensa de los derechos ejercitados;

e).- Cuidar que la justicia impartida por los tribunales federales del trabajo sea recta y expedida, haciendo, a tal fin, las gestiones que procedan, en los términos de la Ley Federal del Trabajo;

f).- Las demás que le atribuyen la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos".

1) Conciliación y Mediación en los Conflictos de Trabajo

a) Concepto jurídico de la conciliación:

La conciliación es un medio administrativo para la solución de los conflictos que surjan con motivo de la actividad del trabajo.

El diccionario la define como "la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre partes que disienten acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar un pleito contra la otra". "La definición no es exacta porque puede haber conciliación cuando las dos partes quieran demandarse mutuamente y no sólo una de ellas lo pretenda hacer, y porque algunas legislaciones permiten las diligencias de conciliación, aun ya promovido el juicio. En nuestro derecho, sólo se exige la conciliación previa en la justicia laboral establecida por el artículo 123 constitucional. El nombre mismo de Juntas de Conciliación y Arbitraje hace referencia a ello. No pueden conocer dichas Juntas del juicio laboral propiamente dicho, sin antes agotar los procedimientos de conciliación". (21)

"La Oficina Internacional del Trabajo considera que el Procedimiento de conciliación da, a menudo, a las partes en litigio, la oportunidad de reducir sus reclamaciones a proposiciones justas, facilita el acuerdo entre las partes evitando así los gastos que traería un proceso y asegura un arreglo razonable basado en la buena voluntad de -

cada una de ellas para comprender el punto de vista de la otra". - -
"... La conciliación tiene importancia social porque mediante este procedimiento de avenio, las partes llegan a un acuerdo sin los consecuentes incidentes, generalmente enojosos, de un juicio laboral, pues dadas las contingencias del mismo se produce una honda inquietud en la sociedad". (22)

La conciliación cuando conduce a una avenencia (no al fracaso) desemboca en alguna de las formas que los procesalistas conocen con el nombre de autocomposición (sus tres formas son: renuncia, allanamiento y transacción).

- b) Organismo administrativo especial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social encargado de la función conciliatoria:

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social procura la coordinación de las actividades de los patrones y obreros a fin de evitar los conflictos que pudieran suscitarse entre ambas partes. Cuando tales conflictos llegan a ocurrir conoce e interviene en los mismos para proponer administrativamente soluciones conciliatorias.

El reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establece como dependencia de la misma en su artículo 13, fracción IX al Cuerpo de Funcionarios Conciliadores. Es el organismo especializado para realizar la función conciliatoria en la prevención y resolución administrativa de los conflictos que con motivo de la

actividad del trabajo se susciten y afecten al interés colectivo, (artículo 140 del referido Reglamento Interior de la Secretaría).

Conforme al artículo 141 del Reglamento Interior de la -
Secretaría del Trabajo y Previsión Social "El Cuerpo de Funcionarios -
Conciliadores, para la realización de sus actividades, contará con la co
laboración de todas las demás dependencias de la Secretaría y, muy es-
pecialmente, de la Dirección General de Estudios Económicos, Investi-
gaciones Industriales y Estadística".

En los conflictos en que se vean afectados la tranquilidad
o el interés público, el Conciliador que intervenga actuará bajo las indi-
caciones del Subsecretario del ramo (artículo 147 del Reglamento cita -
do).

"Las actas en que consten los convenios serán firmadas
por los representantes de las partes, por el Subsecretario y por el Con-
ciliador que hubiere intervenido, y se enviará una copia de ellas a la -
Secretaría Particular del titular del ramo". (Artículo 149 del Reglamen-
to citado).

"Se procurará, siempre que sea posible, la especializa-
ción de los Funcionarios Conciliadores y de los Auxiliares, por ramas
industriales". (Artículo 150 del Reglamento citado).

En las entidades federativas existen órganos administra-
tivos que se encargan de la función conciliatoria y que dependen de las -
Direcciones u Oficinas de Trabajo de los Gobiernos locales. Sus funcio

nes están determinadas en sus reglamentos correspondientes.

c) Función Conciliatoria de las Juntas:

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son los organismos constitucionalmente encargados de impartir la justicia del trabajo y realizan también la función de conciliación y arbitraje según se desprende de la fracción XX, apartado A del artículo 123 de la Constitución que expresa: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del Gobierno;"

La conciliación se encuentra en:

1) La huelga: cuando la Junta de Conciliación y Arbitraje cita a las partes para averirlas en una audiencia conciliatoria, sin hacer declaraciones que prejuzguen a la huelga como existente, inexistente, justificada o injustificada, (artículo 456 de la Nueva Ley Federal del Trabajo).

2) La facultad conciliatoria de las Juntas de Conciliación; de las locales de Conciliación y Arbitraje, y de la federal de Conciliación y Arbitraje en los siguientes casos:

Las Juntas Federales de Conciliación, actúan como instancia conciliatoria potestativa (artículo 591, fracción I de la Nueva Ley Federal del Trabajo), y procuran un arreglo conciliatorio (artículo 600,

fracción I de la citada Ley Laboral) e intervienen como Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario (artículo 600, fracción IV de la Ley Laboral vigente).

Igual función tienen las Juntas Accidentales de Conciliación (artículo 748, fracciones I y III de la Nueva Ley Federal del Trabajo).

En los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la audiencia de conciliación demanda y excepciones se celebrará, principiando la Junta a exhortar a las partes para que procuren un arreglo conciliatorio. "... El Auxiliar y los demás representantes, después de oír sus alegaciones, podrán proponer la solución que a su juicio sea propia para terminar el conflicto y harán ver a las partes la justicia y equidad de su proposición;

II. Si las Partes llegan a un convenio, se dará por terminado el conflicto. El convenio, aprobado por la Junta, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo;" (fracciones I y II del artículo 753 de la Nueva Ley Federal del Trabajo).

En los procedimientos especiales, la audiencia principia procurando la Junta avenir a las partes (artículo 785 de la Ley Laboral vigente).

En los conflictos de naturaleza económica, las Juntas procurarán que las partes lleguen a un convenio. Con este fin intentarán la conciliación que ponga fin al conflicto (artículo 790 de la Ley Laboral -- vigente). La audiencia se celebrará conforme a las reglas siguientes:

"I. Si el promovente no concurre a la audiencia, se le - tendrá por desistido de su solicitud;

II. Si no concurre la contraparte, se le tendrá por incon- forme con todo arreglo. El promovente hará una exposición de los he- chos y de las causas que dieron origen al conflicto y formulará su peti- ción;

III. Si concurren las dos partes, la Junta, después de oír sus alegaciones, las exhortará para que procuren un arreglo conciliato- rio. Los miembros de la Junta podrán hacer las sugerencias que juzguen convenientes para el arreglo del conflicto;

IV. Si las partes llegan a un convenio, se dará por ter- minado el conflicto. El convenio aprobado por la Junta, producirá to- dos los efectos jurídicos inherentes a un laudo; y

V. Si no llega a un convenio, las partes harán una expo- sición de los hechos y causas que dieron origen al conflicto y formularán sus peticiones". (artículo 794 de la Ley Laboral vigente).

Como lo señalan las fracciones II del artículo 753 y IV - del artículo 794 de la Ley Federal del Trabajo vigente, la conciliación - se perfecciona mediante la celebración de un convenio que debe ser rati-

ficado y aprobado por la Junta para producir todos los efectos jurídicos de un laudo y terminar el conflicto de trabajo.

J) Facultad de la Secretaría del Trabajo y otras Autoridades en los Contrato-Ley.

El "contrato colectivo obligatorio" o "contrato-ley" se -- presenta como "el perfeccionamiento del contrato colectivo y la supera-- ción de sus límites"; como "la aplicación plena de la idea de igualdad de tratamiento para todos los trabajadores". (23)

La Nueva Ley Federal del Trabajo en su artículo 404 de-- fine al contrato-ley como "el convenio celebrado entre uno o varios sin-- dicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de - patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declara-- do obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias - zonas económicas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en to-- do el territorio nacional".

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley re-- ferida aclara que "El contrato-ley del derecho mexicano se distingue del contrato colectivo ordinario por cuanto éste es creado para regir en una o más empresas determinadas, en tanto el primero vale para todas las - empresas de una rama industrial, ya en una entidad federativa, ya en - una zona económica que abarque dos o más de ellas, o en todo e' territo-- rio nacional". (24)

El contrato-ley expresa los intereses de los trabajadores de una rama de la actividad económica, y se aplica prescindiendo del lu-

gar en que se encuentren instaladas o se instalen en el futuro las empresas.

"... El Contrato colectivo obligatorio o contrato-ley es el grado mayor en la evolución del contrato colectivo de trabajo, nace de éste, pero se independiza y deviene una institución con perfiles propios; su propósito es la unificación nacional de las condiciones de trabajo para conseguir iguales y mejores beneficios a todos los trabajadores, para obtener la estabilidad de las mismas condiciones de trabajo, para unir a los trabajadores de distintas empresas por el interés económico común, y para evitar la concurrencia desleal entre los empresarios". (25)

El contrato-ley es fuente de Derecho objetivo del trabajo ya que es un acto regla (terminología de León Duguit) creador del Derecho objetivo, y tiene por objeto modificar situaciones jurídicas generales y abstractas.

Es además una fuente autónoma, porque no procede del Estado; el contrato-ley es propio del Derecho del trabajo. Y no se encuentra en ninguna otra rama jurídica.

El contrato-ley recibe del Poder Ejecutivo una especie de aprobación, mediante el decreto que imprime obligatoriedad general al contrato estipulado por las partes. Esa intervención administrativa del Estado opera para que el contrato obligatorio sea, como dijimos, fuente de derecho, pero además tenga el carácter de norma obligatoria y se le coloque dentro del Derecho público.

En efecto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 15 fracción IV, establece la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para intervenir en la formación y -- promulgación de los contratos-ley de trabajo.

Para formar el contrato-ley existen dos tratamientos jurídicos: 1o. La convocación de una convención obrero-patronal en la -- que se discuten las cláusulas futuras; y 2o. La elevación de un contrato colectivo a contrato-ley.

En el primer caso, considerando como lo es, que el contrato-ley constituye un derecho de la clase trabajadora, sus sindicatos pueden solicitar que se convoque a una convención.

Así, con fundamento en los artículos 405 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, los contratos-ley pueden celebrarse para industrias de jurisdicción federal o local. Tratándose de dos o más entidades federativas o de industrias de jurisdicción federal, la solicitud se -- presentará a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y si se trata de industrias de jurisdicción local se presentará al Gobernador del -- Estado o Territorio, o al Jefe del Departamento del Distrito Federal -- (artículo 407). Para ello se requieren las dos terceras partes de los -- trabajadores sindicalizados que pertenezcan a una rama de la industria que exista en determinada región o en todo el territorio nacional (artículo 406).

Estas autoridades, después de verificar el requisito de --

mayoría, tienen la potestad de decidir si, a su juicio, es oportuna y benéfica para la industria la celebración del contrato-ley; y posteriormente convocarán a una convención de los sindicatos de trabajadores y a los patrones que puedan resultar afectados (artículo 409).

El Estado aprecia económicamente acerca de la conveniencia o inconveniencia de la obligatoriedad general de la zona de que se trate.

La convocatoria se publicará suficientemente, para que tomen conocimiento las personas que resulten afectadas y se señalará lugar, fecha y hora de la reunión inaugural (artículo 410).

La convención será presidida por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, o por el Gobernador del Estado o Territorio o por el jefe del Departamento del Distrito Federal según se trate de industrias de jurisdicción federal o local pudiendo nombrar para tal efecto un representante. La convención formulará su reglamento e integrará las comisiones que juzgue convenientes (artículo 411).

El artículo 414 de la Nueva Ley Federal del Trabajo señala que el contrato-ley deberá ser aprobado por la mayoría de los trabajadores que se requiere para su promoción y por la mayoría de los patrones que tengan a su servicio la misma mayoría de trabajadores. Si se obtuviere la aprobación, la autoridad correspondiente debe publicarlo declarándolo obligatorio en la rama de la industria considerada, para todas las empresas que existan o se establezcan en el futuro en la

entidad o entidades federativas, en la zona o zonas que abarque o en todo el territorio nacional.

El segundo procedimiento para la formación del contrato-ley reproduce la reglamentación de 1931 como "una posibilidad teórica", según se manifestó.

Este procedimiento regulado por el artículo 415 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, se basa en el presupuesto de que ya existe un contrato colectivo único para una rama de la industria en una determinada región o en todo el territorio nacional, celebrado por sindicatos y patrones que representan o tengan a su servicio una mayoría de dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados.

La solicitud debe presentarse por los sindicatos de trabajadores o por los patrones ante la Secretaría del Trabajo, el Gobernador del Estado o Territorio o el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Se acompañara a la solicitud, copia del contrato y señalarán la autoridad ante la que esté depositado.

La autoridad que reciba la solicitud, después de verificar el requisito de mayoría, ordenará su publicación y concederá un término no menor de quince días para que se formulen objeciones.

Transcurrido el término, si no se formula oposición, el Presidente de la República, o el Gobernador del Estado o Territorio o el Jefe del Departamento del Distrito Federal declararán obligatorio el

contrato-ley; en el caso de que se formulen objeciones acompañadas de pruebas que las justifiquen tomando en consideración los datos del expediente podrá declararse la obligatoriedad del contrato.

El contrato-ley deberá contener de acuerdo con el artículo 412 de la Nueva Ley Federal del Trabajo:

- I. Los nombres y domicilios de los sindicatos de trabajadores y de los patrones que concurrieron a la convención;
- II. La Entidad o Entidades Federativas, la zona o zonas que abarque o la expresión de regir en todo el territorio nacional;
- III. Su duración, que no podrá exceder de dos años;
- IV. Las condiciones de trabajo señaladas en el artículo 391, fracciones IV, V y VI; y
- V. Las demás estipulaciones que convengan las partes".

El contrato-ley produce sus efectos a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial o en el periódico oficial de la Entidad Federativa, salvo que la convención hubiera señalado fecha distinta (artículo 416).

Dicho contrato-ley se aplica, no obstante disposiciones en contrario del contrato colectivo, salvo que estas sean más favorables al trabajador (artículo 417).

La administración del contrato-ley en cada empresa, corresponde al sindicato mayoritario. La pérdida de la mayoría declarada por la Junta de Conciliación y Arbitraje, produce el de la "adminis-

tración".

Aquí el término administración, como se afirma en la -
Iniciativa de Ley, fue adoptado por la costumbre, quiere decir la facultad de vigilar y exigir su cumplimiento.

El contrato-ley tiene una duración no mayor de dos años. Noventa días antes de su vencimiento, los sindicatos de trabajadores o los empresarios que satisfagan el requisito de mayoría requerida para su promoción, pueden solicitar la revisión ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Estado o Territorio o ante el - Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La autoridad que reciba la solicitud debe citar a una con
vención la que se sujetará a las normas aplicables a la convención originaria. Los resultados del convenio los publicarán las autoridades señ
aladas, para que surtan sus efectos legales.

Si no se solicitó oportunamente la revisión, el contrato-
-ley se prorrogará por un período igual al inicial; y si no se llega a un acuerdo concluye su vigencia, salvo que los trabajadores ejerciten el -
derecho de huelga.

Asimismo, el contrato-ley concluirá por mutuo consenti-
miento de las partes que representen la mayoría que se requiere para -
su promoción.

"El contrato-ley tiene una fuerza superior al contrato co-
lectivo porque es el conjunto de éstos elevado a una norma obligatoria -

erga omnes extensiva no sólo a las dos terceras partes que celebran el contrato-ley, sino a la tercera parte disidente y se aplica a todos los - trabajadores que laboran a la sombra del mismo". (26)

"La existencia del contrato colectivo de trabajo como marco dentro del cual cobran vida las relaciones laborales, no significa, necesariamente, que tales relaciones se conduzcan equitativa, armónica y equilibradamente. A pesar del contrato colectivo, puede haber un clima de malas relaciones obrero-patronales". (27)

Debemos concluir que la intervención del Estado en los - contrato-ley es un acto administrativo, puesto que como es creación exclusiva de sindicatos y patrones, sus estipulaciones son ajenas a la potestad pública y el Ejecutivo Federal o Local sólo sanciona la creación - normativa autónoma, decidida por las partes. El acto del Presidente de la República no crea el contrato, únicamente impone obligatoriedad a la creación de normas por particulares.

K) Instituto del Trabajo.

a) Antecedentes:

El 6 de octubre de 1955 se firmó el Convenio entre la Oficina Internacional del Trabajo (O.I.T.) y el Gobierno de México para la prestación de asistencia técnica, con el objeto de dar impulso a los planes de desarrollo de México y elevar el nivel de bienestar de su pueblo.

Con base en el Convenio de referencia se fundó el Instituto Técnico Administrativo del Trabajo (I.T.A.T.), dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el propósito de que sus actividades abarcaran a México, América Central y los países del Caribe. Este Instituto inició sus actividades en el año de 1956.

Al Instituto Técnico Administrativo del Trabajo se le asignaron como objetivos: estudiar sistemas y métodos modernos de la administración del trabajo, la seguridad industrial, la prevención contra riesgos profesionales, etc.

Como se ha dicho, en un principio, esos conocimientos y adiestramientos fueron para México, los países de América Central y los países del Caribe.

El 30 de marzo de 1958 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, solicitó la denuncia del Convenio a que nos hemos referido, notificándose por los canales diplomáticos a la Organización Interna

cional del Trabajo, la que se dió por enterada de la denuncia con fecha 6 de octubre de ese año, en los términos del Capítulo Séptimo, inciso - tercero del multicitado documento.

Sin embargo, México aceptó crear un organismo que se encargara de formar los equipos necesarios para la administración del trabajo.

El Instituto Técnico Administrativo del Trabajo (I.T.A.T.) subsistió como organismo nacional, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a efecto de preparar elementos humanos relacionados con la función de trabajo y realizar estudios con miras a mejorar el proceso administrativo en ejecución de las disposiciones normativas del trabajo.

Las materias de enseñanza fueron: administración nacional del trabajo, higiene y seguridad industrial, prevención contra riesgos profesionales e inspección del trabajo.

Este Instituto Técnico Administrativo del Trabajo es, quizá, el antecedente del Instituto del Trabajo a que enseguida nos vamos a referir.

b) Creación del Instituto del Trabajo:

En la iniciativa de la Nueva Ley Federal del Trabajo enviada al H. Congreso de la Unión por el C. Presidente de la República, el 9 de diciembre de 1968, se señaló: "El artículo 525 impone a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la obligación de organizar un -

Instituto del Trabajo, para la preparación y elevación del nivel cultural del personal al que compete la aplicación de las normas de trabajo". (28)

Al expedirse la Ley Federal del Trabajo, el artículo - 525 quedó redactado en los siguientes términos: "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social organizará un Instituto del Trabajo, para la preparación y elevación del nivel cultural del personal técnico y administrativo".

Debe advertirse que en el H. Congreso de la Unión no se discutió nada con respecto a la creación del Instituto del Trabajo que - consignaba la Iniciativa de nueva Ley.

Se ha dicho, en forma acertada que: "Las funciones en el orden cultural del Instituto del Trabajo deben complementarse con la elevación del nivel ético de los funcionarios administrativos y de los encargados de impartir la justicia social. Es de esperarse que el Instituto ponga en manos de personas que entiendan y sientan el Derecho del trabajo y por consiguiente que tengan posibilidad moral e intelectual de en señarlo". (29)

Por orden expresa del Sr. Presidente de la República, - Lic. Luis Echeverría Álvarez fue creado el Instituto del Trabajo, como un instrumento incrementador de la productividad en su orden más importante: la preparación y elevación del personal técnico y administrativo. El Instituto del Trabajo ha tratado de obtener un óptimo aprovechamiento técnico del elemento humano, importante componente de la -

administración pública del trabajo, llevando así a una fiel realización de las disposiciones del nuevo Código Laboral. El Instituto del Trabajo comenzó sus actividades el 29 de enero de 1971.

c) Organización y funcionamiento:

El Instituto del Trabajo, en el aspecto administrativo, se encuentra dependiendo de la Oficialía Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como una Dirección General, contando con una Sub-dirección. Está organizado con tres departamentos: a) capacitación; b) documentación e información; c) investigación.

El Departamento de Capacitación cuenta con tres oficinas: a) cursos permanentes; b) cursos eventuales, y c) secretaría general.

El Departamento de Capacitación comprende tres aspectos: a) capacitación técnica, b) administrativa, y c) elevación cultural.

El Departamento de Documentación e Información se encuentra formado por: a) biblioteca, b) hemeroteca y c) sección editorial. Publica mensualmente la Gaceta del Instituto del Trabajo que vio aparecer su primer número en marzo de 1971. El propósito de la Gaceta del Instituto del Trabajo es convertirse en elemento de enlace informativo entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y sus funcionarios, (contando a sus empleados tanto locales como foráneos),

y ser el órgano informativo para el personal de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Federal de Conciliación. Pretende la comunicación con centros de investigación y de estudios sobre la materia, sean estos nacionales o extranjeros.

El Departamento de investigación, trabaja sobre la idea de investigaciones tanto permanentes como eventuales. Cada año, la Dirección del Instituto y el Jefe del Departamento elaboran programas para actualizar las investigaciones. La investigación eventual se realiza sólo a petición de alguna dependencia de la Secretaría y para efectuarla se contrata a un especialista sobre la materia.

De las principales funciones del Instituto del Trabajo está la mayor capacitación y elevación cultural del personal al servicio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por medio de cursos, ciclos de conferencias, seminarios para el personal, buscando con ello un incremento en sus conocimientos y capacitarlos ampliamente; así mismo el Instituto del Trabajo proporciona amplia información y documentación a través de su biblioteca, hemeroteca y la Gaceta del Instituto del Trabajo; busca el contacto con instituciones tanto del país como extranjeras así como también promueve el intercambio de ideas promoviendo congresos nacionales e internacionales.

L) Organización de la Jurisdicción del Trabajo.

a) Niveles de aplicación de la Ley Federal del Trabajo:

Como ya hemos reseñado, existen dos niveles de aplicación de la legislación del trabajo: 1) el local y 2) el federal.

La fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional expresa: "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 asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, huletera, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la Ley respectiva".

Al respecto se debe tener presente que conforme al artículo 124 constitucional, "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

b) Organización Jurisdiccional del Trabajo:

Para conocer la distribución de la organización jurisdiccional del trabajo, el artículo 523 de la Nueva Ley Federal del Trabajo señala que la aplicación de las normas de trabajo compete, entre otras autoridades del trabajo y servicios sociales, en sus respectivas jurisdicciones a: 1) Las Juntas Federales y Locales de Conciliación; 2) La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y 3) Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje. Estas autoridades son las encargadas de conocer, estudiar y resolver los conflictos del trabajo.

Se debe apuntar una subdivisión, el de la existencia de Juntas Federales de Conciliación Permanentes, y Accidentales (artículo 592 de la Ley Laboral vigente). A las Juntas Locales de Conciliación es aplicable esa subdivisión (artículo 603 de la Nueva Ley Federal del Trabajo).

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionan en Pleno o en Juntas Especiales, según lo previenen los artículos 606 y 623 respectivamente de la Nueva Ley Federal del Trabajo.

c) Intervención Administrativa para la Integración de la Jurisdicción del Trabajo:

Las Juntas Federales de Conciliación Permanente se integran con un Representante del Gobierno, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que fungirá como Presidente y con un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los patrones, designados de conformidad con la convocatoria que al efecto expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sólo a falta de trabajadores sindicalizados la elección se hará por los trabajadores libres (artículo 593 de la citada Ley Laboral).

Las Juntas de Conciliación Accidentales funcionan cuando en una demarcación territorial no amerite el funcionamiento de una Junta Permanente y los trabajadores o patrones deben ocurrir ante el Inspector Federal del Trabajo o ante el Presidente Municipal para que integre la Junta de Conciliación Accidental. Se integra con los representantes de ambas partes y el representante del Gobierno. El Inspector de Trabajo cuando sus actividades se lo permitan podrá presidir la Junta. Si las partes no designan a sus representantes el Inspector Federal del Trabajo o el Presidente Municipal hará las designaciones las que deberán recaer en trabajadores o patrones (artículos 595, 746 y 747 de la citada Ley Laboral).

Las Juntas Locales de Conciliación funcionan en los Estados y Territorios y se instalan en los Municipios o zonas económicas —

que determina el Gobernador respectivo (artículo 601 de la citada Ley Laboral). Se integran con un representante del Gobierno que fungirá como Presidente, con un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los patrones. Por cada representante propietario de los trabajadores y de los patrones se designará un suplente (artículo 593 y 594 de la Ley Laboral vigente).

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se integra con un representante del Gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patronos designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y con los secretarios generales que se juzgue conveniente (artículo 605 de la Ley Laboral vigente).

La Junta funciona en Pleno o en Juntas Especiales de conformidad con las ramas de la industria y de las actividades a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuando lo requieran las necesidades del trabajo y el capital podrá establecer Juntas Especiales fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

El Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se integra con el Presidente de la misma y con todos los representantes de los trabajadores y de los patrones (artículo 607 de la Ley Laboral -

vigente).

Las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje se integran con el Presidente de la Junta (en conflictos colectivos) o con el Presidente de la Junta Especial (en los demás casos); y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patronos (artículo 609 de la citada Ley Laboral).

Durante la tramitación de los juicios hasta el dictamen del Presidente de la Junta y los de las Juntas Especiales son substituidos por Auxiliares. Para ello habrá el número de Auxiliares que se juzgue conveniente a fin de que la administración de justicia del trabajo sea expedita (artículos 610 y 611 de la Ley Federal del Trabajo vigente).

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje por lo que respecta a su integración se rigen por las disposiciones referentes a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Las facultades del Presidente de la República y del Secretario del Trabajo y Previsión Social se ejercen por los Gobernadores de los Estados y Territorios y en el Distrito Federal por el propio Presidente de la República y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente, conforme al artículo 623 de la Nueva Ley Federal del Trabajo.

- d) Intervención Administrativa para la Elección de Representantes de los Trabajadores y de los Patrones en la Junta Federal y en las Locales de Conciliación y Arbitraje y en las Juntas de Conciliación Permanente:

Tanto los representantes de los trabajadores como los de los patrones en la Junta Federal y en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y en las Juntas de Conciliación Permanente son elegidos en convenciones que se organizan y funcionan cada seis años. El número de las convenciones es igual al de las Juntas Especiales que deban funcionar en la Junta de Conciliación y Arbitraje (artículos 648 y 649 de la Ley Laboral vigente).

"El día primero de octubre del año par que corresponda, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Estado o Territorio o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicarán en el Diario Oficial de la Federación o en el periódico oficial de la Entidad Federativa y en uno de los periódicos de mayor circulación, la convocatoria para la elección de representantes" (artículo 650 de la Ley Laboral vigente).

La Convocatoria contiene: 1) La distribución de las ramas de la industria y de las actividades que deban estar representadas en la Junta; 2) La autoridad ante la que deben presentarse los padrones y credenciales, especificando lugar y la fecha de presentación y 3) Lugar, local, fecha y hora de la celebración de las convenciones (artículo 651 de la Nueva Ley Federal del Trabajo).

Los representantes de los trabajadores son elegidos en las convenciones por los delegados previamente designados (artículo 652 de la Ley Laboral vigente).

Los representantes de los patrones son designados en las convenciones por los mismos o por sus delegados (artículo 653 de la Ley Federal del Trabajo vigente).

Para los efectos anteriores los trabajadores y patrones de conformidad con lo que establece el artículo 654 de la Nueva Ley Federal del Trabajo formarán los siguientes padrones:

I. Los sindicatos de trabajadores formarán el padrón de sus miembros que satisfagan los requisitos del artículo 652, fracción I, inciso a);

II. Los trabajadores libres formarán el padrón de los trabajadores que participen en la designación del delegado;

III. Los sindicatos de patrones formarán los padrones de los trabajadores al servicio de sus miembros; y

IV. Los patrones independientes formarán los padrones de sus trabajadores".

Los padrones se presentan ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al Gobernador del Estado o Territorio o al jefe del Departamento del Distrito Federal, el 20 de octubre del año de la convocatoria.

"Los Inspectores del Trabajo comprobarán y certificarán

la exactitud de los padrones". (Artículo 657 de la Ley Laboral vigente).

"Las credenciales deberán registrarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o ante las Direcciones o Departamentos del Trabajo de las Entidades Federativas, el día quince de noviembre del año de la elección, a más tardar.

La autoridad registradora certificará, con vista de los datos del Inspector del Trabajo, el número de votos que corresponda a cada credencial" (artículo 658 de la Ley Federal del Trabajo vigente).

Las convenciones se celebran el 5 de diciembre de los años pares que correspondan en las capitales de la República, de los Estados y de los Territorios, o en el lugar de residencia de la Junta.

En el funcionamiento de las convenciones se observarán las normas del artículo 660 de la Nueva Ley Federal del Trabajo:

I. Por cada Junta Especial se celebrará una convención de trabajadores y otra de patrones;

II. Los delegados y los patrones independientes se presentarán en las convenciones, provistos de sus credenciales;

III. Las convenciones funcionarán con el número de delegados y patrones independientes que concurran;

IV. Los delegados y los patrones independientes, tendrán en las convenciones un número de votos igual al de los trabajadores que aparezca certificado en sus credenciales;

V. Las convenciones serán instaladas por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por el Gobernador del Estado o Territorio o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o por la persona que éstos designen;

VI. Instalada la convención, se procederá al registro de credenciales y a la elección de la Mesa Directiva, que se integrará con un Presidente, dos Secretarios y dos Vocales. Tomarán parte en la elección, con el número de votos que les corresponda, los delegados y los patrones independientes cuyas credenciales hubiesen quedado registradas. El cómputo se hará por dos de las personas asistentes, designadas especialmente;

VII. Instalada la Mesa Directiva, se procederá a la revisión de las credenciales, dándoles lectura en voz alta. Las convenciones sólo podrán desechar las que no reúnan los requisitos señalados en los artículos 652 y 653, o cuando se compruebe que los electores no pertenecen a la rama de la industria o de las actividades representadas en la convención;

VIII. Aprobadas las credenciales se procederá a la elección de los representantes, por mayoría de votos. Por cada propietario se elegirá un suplente; y

IX. Concluida la elección, se levantará un acta; un ejemplar se depositará en el archivo de la Junta, otro se remitirá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al Gobernador del Estado o Terri-

torio o al Jefe del Departamento del Distrito Federal, y dos se entregarán a los representantes electos, propietario y suplente, a fin de que les sirvan de credencial".

Si ningún delegado o patrón independiente concurre a la convención o ésta no hace la elección de representantes el 5 de diciembre, se dará como un hecho que los interesados delegan la facultad en el Secretario del Trabajo y Previsión Social, en el Gobernador del Estado o Territorio o en el Jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo 661 de la Ley Federal del Trabajo vigente); quienes tomarán a los representantes electos la protesta legal y después de exhortarlos para una buena administración de justicia, declararán constituida la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje y la de Conciliación Permanente.

En la designación de los representantes de los trabajadores y de los patrones en las Juntas de Conciliación Permanente, se observan las disposiciones anteriormente mencionadas con las modalidades que señala el artículo 664 de la Nueva Ley Federal del Trabajo y son las siguientes:

I. La convocatoria indicará la competencia territorial de la Junta;

II. Las convenciones se celebrarán en el lugar de residencia de la Junta; y

III. Tendrán derecho a concurrir a la elección de repre-

sentantes, los trabajadores sindicalizados o los libres y los patrones - que deban estar representados en la Junta".

"Los representantes de los trabajadores y de los patrones durarán en su encargo seis años" (artículo 667 de la Ley Laboral vigente). El Secretario del Trabajo y Previsión Social, los Gobernadores de los Estados o Territorios y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, conocerán de las renunciaciones de los representantes, aceptándolas o desechándolas (artículo 668 de la Nueva Ley Federal del Trabajo).

Las faltas de éstos sean temporales o definitivas serán cubiertas por los suplentes, a falta de éstos se hará la designación del substituto por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Estado o Territorio o el Jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo 670 de la Ley Laboral vigente).

Existen sanciones para los representantes de los trabajadores y los patrones, que se impondrán por el jurado de Responsabilidades de los Representantes, que se integrará conforme a las fracciones I y II del artículo 674 de la Ley Federal del Trabajo vigente de la siguiente forma:

"I. Con un representante del Secretario del Trabajo y Previsión Social, del Gobernador del Estado o Territorio o del Jefe del Departamento del Distrito Federal; y

II. Con un representante propietario de los trabajadores

y otro de los patrones, y sus respectivos suplentes, elegidos cada seis años en las convenciones a que se refiere este capítulo".

y otro de los patrones, y sus respectivos suplentes, elegidos cada seis años en las convenciones a que se refiere este capítulo".

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO IV

- 1.- Revista Mexicana del Trabajo, Discurso pronunciado por el Lic. Salomón González Blanco, Secretario del Trabajo y Previsión Social, Marzo de 1967, S.T.P.S., México.
- 2.- Zavala, Silvio y Costello, Maria, Fuentes para la Historia del Trabajo en Nueva España, Tomo I, Ed Fondo de Cultura Económica, México, 1939, p. 200.
- 3.- Vaillant, George C., La Civilización Azteca, Ed Fondo de Cultura Económica, México, 1944, p. 336.
- 4.- Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada, 1932, comentada por el Dr. Alberto Trueba Urbina, Ed Porrúa, S.A., México, 1963, p. 192.
- 5.- Ley Federal del Trabajo, publicada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1970, p. 83.
- 6.- De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, - Segunda Edición, 1954, Tomo II, pp. 875-879.
- 7.- Ley Federal del Trabajo, opus cit, p. 83.
- 8.- Revista Mexicana del Trabajo, Junio de 1969, S.T.P.S., p. 31.
- 9.- De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, - Ed Porrúa, S.A., Tomo I, México, 1961, p. 678.
- 10.- Valbuena Alvarez, Ruben, Reflexiones sobre el Reparto de Utilidades, Revista Mexicana del Trabajo, publicada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Junio de 1965, p. 111.

- 11.- De la Cueva, Mario, Participación de Utilidades, Vuelta al Camino Constitucional, Artículo publicado en el -- Diario Excelsior el 22 de septiembre de 1970.
- 12.- Revista Mexicana del Trabajo, publicada por la S.T.P.S., Abril de 1963, México, p. 13.
- 13.- Revista Mexicana del Trabajo, opus cit, p. 13.
- 14.- Instructivo de la Resolución, editado por la Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, México, 1964, p. 23.
- 15.- López Aparicio, Alfonso, El Movimiento Obrero en México, Ed Jus, México, 1958, p. 167.
- 16.- Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Ed Porrúa, S.A., México, 1967, p. 122.
- 17.- Olivera Toro, Jorge, opus cit, pp. 153 y 154.
- 18.- Olivera Toro, Jorge, opus cit, p. 143.
- 19.- Olivera Toro, Jorge, opus cit, p. 142.
- 20.- Ley Federal del Trabajo, comentada por el Lic. José I. Herrasti, Ed Patria, S.A., México, 1971, p. 182.
- 21.- Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed Porrúa, S.A., México, 1966, p. 154.
- 22.- Porras López, Armando, Derecho Procesal del Trabajo, Ed José M. Cajica, S.A., Puebla, México, 1956, pp. 202 y 203.
- 23.- De la Cueva, Mario, El Contrato-Ley, Periódico Excelsior, 6 de Abril de 1971.
- 24.- Ley Federal del Trabajo, opus cit, p. 66.
- 25.- De la Cueva, Mario, opus cit, p. 304.
- 26.- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Ed Porrúa, S.A., México, 1970, p. 387.

- 27.- López Aparicio, Alfonso, Dinámica del Contrato Colectivo de Trabajo, Revista Mexicana del Trabajo, México, Mayo-Junio de 1958, p. 30.
- 28.- Ley Federal del Trabajo, opus cit, p. 81.
- 29.- Trueba Urbina, Alberto, Nueva Ley Federal del Trabajo Comentada, Ed Porrúa, S.A., México, 1970, p. 263.

CAPITULO V

FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA

- A) Reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.
- B) Reforma a la Ley Federal del Trabajo
- C) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- D) Naturaleza Jurídica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- E) Funciones.
- F) Organización.

CAPITULO V

FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA

El problema de la habitación, en general, se desarrolla paralelamente con el crecimiento de los centros urbanos. Multitud de circunstancias crean la carencia de habitación en las ciudades. Dicha cuestión afecta a todos los habitantes de los centros urbanos, pero de modo muy especial a las familias de pocos recursos, entre ellas las de los trabajadores, sobre quienes se reflejan las consecuencias del aspecto socio-económico habitacional.

Como lo hemos reiterado, el Artículo 123 Constitucional es la norma fundamental en donde se establecen las garantías mínimas para los trabajadores, y en la fracción XII del Apartado "A" muestra el propósito de protección en un aspecto vital: la habitación.

Desde el 1º de mayo de 1917 en que entraron en vigor las --

bases del Artículo 123 Constitucional, hasta 1931, la habitación obrera careció de la normatividad ordinaria correspondiente.

En la Ley Federal del Trabajo, de 1931, se tuvo la oportunidad para reglamentar dicha fracción, sin embargo, no se hizo, sino únicamente en su artículo 111, fracción III, reprodujo el primitivo texto constitucional.

En el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1941 fue publicado el Reglamento de la fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, para empresas de Jurisdicción Federal, aplicable en toda la República; y en el Diario Oficial de 24 de febrero de 1942 se publicó el Reglamento de dicha fracción, para empresas que no fueren de Jurisdicción Federal. En ambos ordenamientos existió una reglamentación del precepto constitucional, pero fueron impugnados por razones obvias, y la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en última instancia, amparar a los quejosos considerando que las disposiciones de esos reglamentos eran inconstitucionales.

Fue el legislador de 1970, quien en la Ley Federal del Trabajo, Título Cuarto, Capítulo III denominado: "Habitaciones para los Trabajadores", introdujo el sistema basado en que la obligación debía ser cumplida mediante convenios entre las partes, fundamentalmente en los contratos colectivos. Esta reglamentación no llegó a tener realización práctica en virtud de la reforma de 1972 a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

A) Reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional:

Conforme al Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformó la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de esa Carta Magna.

Los Constituyentes de 1917, expresaron:

"XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o -- cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las -- que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocupan un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;"

La reforma a esta fracción fue publicada por el Presidente - de la República Lic. Luis Echeverría, en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972, después de la aprobación del Congreso de la Unión y de la totalidad de los Congresos de los Estados y realizada - la Declaratoria correspondiente por la Comisión Permanente del referido Congreso de la Unión, para quedar en la forma siguiente:

"XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las -

leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."

La Reforma Constitucional entró en vigor el 29 de febrero de 1972.

La Reforma Constitucional tiende a incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas o de su ubicación geográfica. Por eso en la Iniciativa de Ley de fecha 22 de diciembre de 1971 se dice: "Ello sólo es factible si se establece un sistema más am-

--plio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salarios; la movilidad ocupacional y la desigual distribución geográfica de los centros de producción, constituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política efectiva de vivienda, si esta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

En cambio, la participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Con esto se eliminará, además, la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de 100 trabajadores a proporcionar a estos habitaciones. No parece, en efecto, congruente con la política de empleo que

se ha trazado el Gobierno de la República, el hacer recaer mayores car
gas precisamente en aquellas negociaciones que absorben volúmenes más
cuantiosos de mano de obra.

La operación de un fondo nacional no solo permitirá cumplir
el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, sino que además fa
cilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habita
ciones y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen
de las contingencias inherentes a la situación económica de una empre-
sa determinada o al cambio de patrón y ampliará considerablemente el
número de personas beneficiadas."

"...Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social
la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado -
por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los
patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivien
da. Así se afirmará, en una institución tan importante como la que se
pretende crear, el espíritu de nuestra legislación laboral que busca la
participación conjunta de las empresas y los trabajadores en las cues-
tiones que vitalmente les atañen.

Dicha Ley reglamentaria regularía las formas y procedimi-
entos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir las habi
taciones y crearía los organismos necesarios para que puedan resolver
se, en la práctica, los problemas que habrán de presentarse. En parti
cular, los que supone la coordinación, el financiamiento de los progra

mas de construcción y su justa distribución entre las clases laborantes."

La Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucio
nal encuentra su complemento con la Fracción XXX del mismo Artículo
que dice:

"XXX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social las
sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiéni
cas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en
plazos determinados, y ;".

B) Reforma a la Ley Federal del Trabajo:

Por Decreto de 20 de abril de 1972 del H. Congreso de la U-
nión, publicado en el Diario Oficial de 24 de ese mes y año, que entró
--- en vigor al día siguiente de su publicación, se reformaron y adicio
naron los artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Feder
al del Trabajo, para establecer el Fondo Nacional de la Vivienda, que
tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los
trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en pro-
piedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, repa
ración, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos
adquiridos por esos conceptos; se dispone que los recursos de dicho -
fondo se administren por un organismo integrado en forma tripartita
por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los
patronos. Las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vi--

-vienda el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su ser vicio.

La Exposición de Motivos a la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal del Trabajo contiene características fundamentales de las refo mas que se proponen en relación con las disposiciones de la ley en vigor y son las siguientes:

Se extiende el derecho a proporcionarles habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales y no únicamente a los trabajadores de planta permanentes con una antigüedad de un año, por lo menos.

La totalidad de las aportaciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la constitución de depósi- tos en favor de los trabajadores. Los trabajadores dispondrán de una a portación fija y permanente a su favor hecha por las empresas y tendrán acceso a créditos otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vi vienda para los Trabajadores.

Esta prestación proporciona los recursos necesarios para el financiamiento de habitaciones y a la vez constituye un fondo de aho- rro para los trabajadores y sus beneficiarios.

Con el fin de facilitar el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda los trabajadores podrán aceptar de éste descuentos que no podrán exceder del 20% del salario por créditos contraídos.

Todos los patrones estarán obligados a aportar al Fondo Na- cional de la Vivienda un 5% del monto de los salarios ordinarios de los

trabajadores a su servicio para proveerles de habitaciones en los términos de la reforma constitucional.

Con objeto de facilitar la recaudación se precisa lo que habrá de entenderse por salario, y se señala que las aportaciones patronales deberán hacerse "sobre la base de la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria."

C) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de 21 de abril de 1972 publicada en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972, crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Dicha Ley es consecuencia de la reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, e igualmente se relaciona con las reformas a la Ley Federal del Trabajo mencionadas con anterioridad en este capítulo.

La obligación de dotar de vivienda a los trabajadores se instituye por un sistema en que concurren todos los empresarios, con intervención del poder público en su administración. Se le tipifica como un organismo fiscal autónomo. Se emplea la fórmula de administración tripartita, implantada para otros organismos obrero-patronales.

El patrimonio del Instituto se integra con el Fondo Nacional de la Vivienda, con las aportaciones en numerario, servicios y subsi-

-dios que proporciona el Gobierno Federal, con los bienes y derechos - que adquiriera por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de todos esos recursos.

Fue propósito, al crear el Instituto, organizarlo con la flexi bilidad suficiente para que pudiera resolver en una forma práctica las cuestiones que se le presentaren.

La Ley del Instituto se consideró como un instrumento que complementó, en la esfera legislativa, la creación de las bases institu cionales para afrontar globalmente el problema de la vivienda de los - trabajadores, en los términos previstos por la Constitución.

En la Iniciativa de Ley, fechada el 27 de marzo de 1972, y enviada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría se expresa:

"Se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los patrones de la República y sume i- gualmente los derechos de todos los trabajadores para resolver, con posibilidades de éxito, un problema que se consideraba de muy difícil solución si se le hacía frente, como estaba previsto hasta ahora, en el ámbito de cada empresa.

El mecanismo financiero que se pondrá en marcha, contri buirá a incrementar la actividad económica del país e irá formando, a lo largo de los años, un valioso patrimonio, constituido en favor de los trabajadores, lo que representa una destacada conquista en la po-

-lítica social de la Revolución Mexicana.

El problema es, sin embargo, de tal magnitud, que no basta rán, sobre todo en sus inicios, los recursos del Fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán y se ampliarán otros meca nismos de financiamiento y otras promociones del Estado que, en su -- conjunto, integran una política de vivienda, seguridad social, desarro-- llo regional y regeneración urbana.

Es pertinente recordar, asimismo, que los aspectos finan-- ciosos del problema habitacional de los trabajadores se vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y particularmente con el crecimiento de los volúmenes de empleo y con la elevación de los niveles de vida de la población.

La Institución y su crecimiento dependerán así, del impul-- so que podamos dar a las oportunidades laborales, la productividad ge neral de la sociedad, la justa remuneración al trabajo humano, el me joramiento en nuestro sistema de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social."

D) Naturaleza Jurídica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Tra-- bajadores reviste el carácter de un organismo descentralizado por ser vicio del Estado Federal.

En la descentralización administrativa se establecen compe

-tencias propias de las entidades públicas que el Estado crea, y que constituyen su Administración indirecta. Las competencias son para decidir determinadas cuestiones que, en el caso, constituyen las funciones para encargarse de los objetivos que le encomienda la Ley que le da origen a la entidad. De esa suerte, sus actividades consisten en la prestación de un servicio público de carácter social para proporcionar en términos generales, habitaciones a los trabajadores, a través de un organismo que no pertenece a la persona jurídica estatal.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se considera que:

"Art. 20 .- Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por la ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplica-

—ción de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Cuando se mencione a los organismos descentralizados, se -
dirá simplemente ""organismos"" ."

El Instituto en cuestión queda comprendido en esa disposición,
con fundamento en las dos fracciones, tanto por tener un patrimonio constituido parcialmente con fondos federales, como por prestar un servicio social.

Las características de la organización descentralizada por -
servicio son, entre otras: la de crearse una entidad administrativa pública por ley del H. Congreso de la Unión; estar dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y encargarse de un servicio público de amplitud general.

Dichos elementos se encuentran en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores creado por ley del H. Congreso de la Unión, expedida el 21 de abril de 1972, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y desarrolla un servicio social en toda la República, lo cual se desprende de los términos del artículo 2o de la Ley que le dio vida.

Por otra parte, a la entidad de que se trata se le otorga carácter de organismo fiscal autónomo, pues las aportaciones de los obligados se consideran como créditos fiscales. En tal virtud el Instituto esta facultado para determinar o fijar el importe de estos créditos para la ejecución de los mismos en caso de negativa del obligado debe - - - - -

hacerse a través de la autoridad de la Oficina Federal de Hacienda y conforme a los procedimientos del Código Fiscal de la Federación. Esta situación es análoga a la establecida para el Instituto Mexicano del Seguro Social (Art. 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).

E) Funciones:

Conforme al artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto tiene por objeto:

I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;

b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

IV.- Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece."

F) Organización:

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se integra con los siguientes órganos:

1) Asamblea General.- Es la autoridad suprema y se integra en forma tripartita con 45 miembros. Por cada miembro propietario se designará un suplente (Art. 7º de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).

2) Consejo de Administración.- Se encuentra integrado por 15 miembros que no podrán ser de la Asamblea General que es la que los designa en la forma siguiente: cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes de los patrones. Por cada consejero propietario se designará un suplente -- (Art. 12 de la Ley del Instituto citado).

3) Comisión de Vigilancia.- Se integra con nueve miembros designados también por la Asamblea General los cuales no podrán serlo de esta ni del Consejo de Administración, cada una de las tres representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros con sus respectivos suplentes (Art. 17 de la Ley del Instituto citado).

4) El Director General. - Conforme al artículo 22 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:

"El Director General será nombrado por la Asamblea General, a propuesta del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo, se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa." El Director General tendrá la representación legal del Instituto.

5) Dos Directores Sectoriales. - A propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones la Asamblea General nombra a un Director por cada sector.

El Director General y los Directores Sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia (Art. 24 de la Ley del Instituto citado).

6) La Comisión de Inconformidades y de Valuación. - Se integra en forma tripartita con un miembro por cada representación designado por el Consejo de Administración a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, respectivamente. Por cada miembro propietario se designará un suplente (Art. 25 de la Ley del Instituto citado). La Comisión de Inconformidades funge como órgano administrativo.

7) Comisiones Consultivas Regionales. - "Se integrarán en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Su funcionamiento se determinará conforme al Re

glamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea." (Art. 26 de la Ley del Instituto citado).

NOTAS FINALES: En virtud de que la Ley del Instituto consideró a éste como organismo fiscal autónomo, hubo necesidad de introducir un renglón dentro de la Ley de Ingresos que permitiera la percepción de las aportaciones y abonos como créditos fiscales, y por Decreto del H. Congreso de la Unión de 25 de abril del presente año, publicado en el Diario Oficial el 26 de ese mismo mes, se adicionó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1972, con una nueva percepción proveniente de: "Artículo 10 XIV bis.- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones, para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores."

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de abril del presente año, aparecen publicadas las Bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones, que deben intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las mencionadas Bases las expidió, con fecha 24 del citado mes, el Secretario del Trabajo y Previsión Social.

CONCLUSIONES

1.- El Derecho administrativo es la rama del Derecho público que regula la organización y comportamiento de la Administración, directa o indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de necesidades públicas, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado.

2.- La intervención del Estado, consignada en las normas del Derecho del trabajo, no coloca por ello, a los preceptos jurídico-laborales dentro del marco del Derecho administrativo, el que regula actividades de franca intervención estatal.

3.- La intervención estatal en las relaciones de trabajo, que en un principio fue de un Estado legislador, se transformó en la actividad del Estado que aplica y garantiza el cumplimiento de normas laborales.

4.- Las normas del Derecho del trabajo no tienen carácter patrimonial, pues no regulan el tránsito de las cosas de un patrimonio a otro; su concepto es humano, al asegurar, al hombre trabajador, sus derechos y libertades.

5.- La legislación del trabajo mexicana tiene su origen en un movimiento ideológico-político que culmina en la Constitución del año de 1917.

6.- Los Constituyentes de 1917 nos entregaron la declara--

-ción de derechos sociales más firme, con un esplendor que aún conser
va, en especial en sus artículos 4o, 5o y 123.

7.- En los órdenes administrativo y jurisdiccional del traba
jo, podemos hacer referencia a la intervención del Estado mexicano en
la aplicación de la Ley del Trabajo; ese campo se conoce con la denomi
nación de Autoridades del Trabajo.

8.- Autoridad del trabajo es el órgano del Estado que contri
buye al desenvolvimiento del Derecho del trabajo; vigila su cumplimien
to en empresas y centros de trabajo, y conoce y resuelve los conflictos
que se susciten con motivo del trabajo.

9.- Las autoridades del trabajo las dividimos en: a) Adminis
trativas y b) Juntas de Conciliación y Arbitraje.

10.- Las autoridades administrativas promueven el desenvol
vimiento del Derecho del trabajo y vigilan su cumplimiento.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son las encargadas
de la administración de justicia del trabajo.

11.- Existen dos niveles de autoridades del trabajo: a) fede
ral y b) local o de las entidades federativas.

12.- Las autoridades administrativas federales del trabajo,
giran en torno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, además
de las funciones de otras Secretarías que dependen del Ejecutivo Fede
ral y que menciona la Ley.

13.- Las Juntas de Conciliación y Arbitraje no forman par-

te del Poder Judicial, pero tampoco se encuentran subordinadas al Poder Ejecutivo, en las decisiones que pronuncian. Son órganos autónomos determinados por la Constitución para administrar la justicia del trabajo.

14.- Las Juntas de Conciliación y Arbitraje poseen el mismo rango que los tribunales civiles y penales.

15.- La Administración de justicia en materia de trabajo responde a dos jurisdicciones: a) federal y b) local.

16.- Son autoridades jurisdiccionales del trabajo, a nivel federal: a) Juntas Federales de Conciliación, y b) Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

17.- Son autoridades jurisdiccionales del trabajo a nivel local: a) Juntas Locales de Conciliación y b) Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

18.- La competencia de las Juntas Locales es general para conocer y resolver los conflictos que se susciten con motivo del trabajo, a excepción de los casos especificados de la jurisdicción federal.

19.- Dentro de la legislación del trabajo, se encuentran normas de organización y de comportamiento de la Administración del trabajo, que crean entidades u organismos para intervenir en el campo laboral.

20.- La Administración laboral está referida a un sector de la Administración pública, o rama de la Administración, que tiene un contenido específico, cuyas características son:

a) Ser un conjunto orgánico; es decir, poseer estructura u organización.

b) Ser de competencia especial, por razón de la materia que, en el caso, está determinada por las cuestiones que afectan a la vida del trabajo.

21.- Las entidades u organismos que intervienen en el campo laboral realizan actividades administrativas de vigilancia, tutela, y estímulo del trabajo, estableciendo relaciones con los particulares.

22.- Los principales organismos de carácter administrativo que desarrollan el cumplimiento de las normas laborales, son : Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Inspección del Trabajo; Servicio Público del Empleo; Comisiones de los Salarios Mínimos; Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; Registro de Asociaciones; Procuraduría de la Defensa del Trabajo; Instituto del Trabajo; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

23.- La Inspección del Trabajo es una institución básica para la aplicación y vigilancia de las leyes del trabajo.

24.- La medicina se ha agregado a las necesidades del trabajo, y en este campo de acción se ha desarrollado con el nombre de: Medicina del Trabajo.

25.- En el desarrollo económico de cada país se presenta el problema del desempleo con características variables. Para tratar

su resolución se ha creado la institución de carácter social denominada Servicio Público del Empleo.

26.- Las Comisiones de los Salarios Mínimos tienen como fundamento la determinación razonable y justa de los salarios mínimos, - que aseguren al trabajador la satisfacción de sus necesidades, tanto materiales, como sociales, culturales, así como la educación de sus hijos.

27.- La participación obrera en las utilidades de las empresas, es una magnífica manifestación de la idea de justicia social; con ello se obliga al capital y al Estado a reconocer, en este campo, los derechos del trabajo. Soluciona la correcta distribución de la riqueza que repercute sobre el consumo y que constituye un estímulo para aumentar la producción.

28.- La Asociación profesional es la agrupación de los trabajadores para vigilar los intereses del trabajo y luchar por la mejoría de las clases obreras y proletarias. Para la inscripción de ellas existe el Registro de Asociaciones.

29.- La Procuraduría de la Defensa del Trabajo es el órgano administrativo de defensoría legal gratuita para los trabajadores.

30.- Definimos a la conciliación como: un medio administrativo para la solución de los conflictos que surjan con motivo de la actividad del trabajo.

31.- El contrato-ley expresa los intereses de los trabajado-

res de una rama de la actividad económica, y se aplica prescindiendo del lugar en que se encuentren instaladas o se instalen en el futuro las empresas. Es fuente de Derecho objetivo del trabajo, ya que es un acto regla y tiene por objeto modificar situaciones jurídicas generales y abstractas. Existe intervención administrativa en la formación del contrato-ley.

32.- Entre las principales funciones del Instituto del Trabajo se encuentra la capacitación y elevación cultural del personal al servicio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

33.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda en el orden administrativo se puede clasificar como organismo descentralizado, por dotársele de personalidad jurídica y patrimonio propio, ser creación legislativa y desarrollar una actividad de servicio social, de amplitud general. Se le tipifica también como un organismo fiscal autónomo al considerar que las aportaciones de los obligados son créditos fiscales.

34.- Se hace necesaria la existencia de estudios dentro de la Ciencia del Derecho, bajo el epígrafe de: Derecho administrativo la boral, para agrupar convenientemente los principios, instituciones y normas que se refieran a la formación y funcionamiento de las entidades, organismos y dependencias de carácter administrativo, encargadas de vigilar, tutelar y estimular las disposiciones del Derecho del trabajo. Se encontrarían vinculados al Derecho del trabajo, pero con

fisonomía administrativa; únicamente se entenderían en virtud de la relación laboral, aún cuando los administrativistas los clasificaran dentro de una parte especial del Derecho administrativo. Lo importante es que se estudien esas instituciones y actividades, desde el punto de vista jurídico especial como pretendemos haberlo intentado en este trabajo.

INDICE

EL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL

Prologo

Por el Lic. Don Alfonso López Aparicio
Ministro de la H. Suprema Corte de Justicia

Pág. I

CAPITULO I

Derecho Administrativo y Administración Pública:

Pág. 1

- a) Definición del Derecho administrativo
- b) Concepto del Derecho administrativo en relación al desarrollo - histórico de la Administración pública, a partir de los Estados liberales hasta los Estados sociales contemporáneos.

Indice de citas.

CAPITULO II

La Administración Pública en el Derecho del Trabajo: Pág. 12

- a) El Estado como garante del cumplimiento de las normas laborales.
- b) Intervención del Estado en la relación de trabajo.
- c) Diferentes niveles de intervención del Estado en México para - la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

Indice de citas.

CAPITULO III

Normas Jurídico-administrativas en el Derecho del Trabajo
que se han agregado a esta nueva rama jurídica:

Pág. 53

- a) Normas jurídico-administrativas en el Derecho del trabajo.
- b) Administración laboral.
- c) Derecho administrativo laboral.

Indice de citas.

CAPITULO IV

Administración Pública Laboral Mexicana:

Pág. 61

- A) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- B) Inspección del Trabajo:
 - a) antecedentes y creación
 - b) funciones
 - c) deberes de los inspectores
 - d) requisitos que deben satisfacer los inspectores del trabajo
 - e) organización
 - f) definición del servicio

C) Medicina del Trabajo:

- a) antecedentes
- b) organización y funcionamiento de la Medicina del Trabajo en México.

D) Servicio Público del Empleo:

- a) antecedentes:
 - 1. - México
 - 2. - Convenios y Recomendaciones de la O.I.T.
- b) organización del Servicio Público del Empleo en la Ley del Trabajo.
- c) funciones
- d) organización del Servicio Público del Empleo en México.

E) Comisiones de los Salarios Mínimos:

- a) definición
- b) salario mínimo en la Constitución de 1917
- c) Reforma Constitucional de 1962
- d) Reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1931
- e) Instalación de las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos
- f) organización de las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos
- g) funcionamiento de la Comisión de los Salarios Mínimos
- h) funcionamiento de las Comisiones Regionales de los Salarios Mínimos.

F) Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas:

- a) antecedentes
- b) Reforma Constitucional
- c) Reforma a la Ley Federal del Trabajo
- d) instalación de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas
- e) organización
- f) funcionamiento.

G) Registro de Asociaciones:

- a) antecedentes
- b) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y -- Ley Federal del Trabajo de 1970
- c) actividad administrativa de registro de las asociaciones pro fesionales y naturaleza jurídica de esa actividad
- d) procedimiento para el registro de asociaciones
- e) cancelación del registro
- f) dependencias administrativas para el registro

H) Procuraduría de la Defensa del Trabajo:

- a) funciones
- b) organización

I) Conciliación y Mediación en los conflictos de trabajo.

- a) concepto jurídico de la conciliación
- b) órgano administrativo especial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social encargado de la función conciliatoria
- c) función conciliatoria de las Juntas.

J) Facultad de la Secretaría del Trabajo y otras Autoridades en los Contrato-ley:

K) Instituto del Trabajo:

- a) antecedentes
- b) creación del Instituto del trabajo
- c) organización y funcionamiento

L) Organización de la Jurisdicción del Trabajo:

- a) niveles de aplicación de la Ley Federal del Trabajo
- b) organización jurisdiccional del trabajo
- c) intervención administrativa para la integración de la jurisdicción del trabajo.
- d) intervención administrativa para la elección de representantes de los trabajadores y de los patrones en la Junta Federal y en las Locales de Conciliación y Arbitraje y en las Juntas de Conciliación Permanente.

Indice de citas.

CAPITULO V

Fondo Nacional de la Vivienda:

Pág. 194

- a) Reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.
- b) Reforma a la Ley Federal del Trabajo
- c) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- d) Naturaleza jurídica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- e) Funciones
- f) Organización.

Conclusiones

Pág. 212

Indice

Pág. 219