

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Derecho**

**NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL  
Y SU CONTENIDO DIALECTICO.**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P r e s e n t a :**

**EUCARIO HERNANDEZ CASTAÑON**

**1 9 7 5**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**I N M E M O R I A M**

**Fidencio Castañón Saucedo.**

**Carmen Constantino Vda. de Hernández.**

A mis padres: Anastacio Hernández Constantino y Laura Castañón de Hernández, quienes con sus ejemplos de honradez y trabajo fortalecieron mi alma y me enseñaron a admirarlos eternamente.

A mis hermanos: Reyna Elizabeth, Jesús Enrique, Rey Luis, Marfa del Carmen y Ana Laura.

Con enorme gratitud y admiración al C. Licenciado José Antonio Vázquez -  
Sánchez, de cuya atinada dirección brotó la presente tesis.

Con profundo respeto al maestro de siempre: Dr. Alberto Trueba Urbina, -  
quien con sus cátedras me enseñó a luchar por México.

Con todo mi afecto y admiración a la C. Lic. Guillermina Sánchez Meza de Solls , en reconocimiento a su calidad profesional y de quien recibí el estímulo y facilidad para elaborar el presente trabajo.

**A LOS MAESTROS DE LA FACULTAD DE DERECHO**

**DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.**

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS.



P R O L O G O .

Motivo de profunda meditación es el desenvolvimiento del hombre, desde el florecimiento de la sociedad primitiva. Fue incansable, al principio, el constante peregrinar en su vida nómada, era un eterno ser errante que presionado por las inclemencias del tiempo fue obligado a buscar abrigo para proteger su vida. Con el Sedentarismo, aparece la primer huella de una sociedad inestable; el clan, de donde comienzan las efímeras agrupaciones sociales como las hordas y tribus, que constituyeron, posteriormente, los pueblos primitivos.

Cuando nacen los grupos sociales semi-organizados, el hombre se encuentra obligado a convivir con los integrantes de los mismos, ya sea por unirse para defender intereses comunes o para subsistir mediante lo que fue la forma más antigua del Comercio: El Trueque. La historia del hombre en sociedad y la historia del comercio que fue generada por la elaboración de artículos y prestación de servicios; trajo como consecuencia la desigualdad social y económica que propició la esclavitud del hombre por el hombre.

A medida que transcurría el tiempo, las formas organizadas de los conglomerados humanos, empezaron a ser numerosas, lo que originó que el ser humano fuera tomado como un artículo u objeto que se vendía en el comercio para servir a los detentadores del poder o de la riqueza, engrosando las filas de la degradante esclavitud.

Muchos siglos pasaron para que la mayor parte de la población, forma

da de esclavos, tomara conciencia de su condición. Las rebeliones disgregadas comenzaron a formar pequeños grupos que lucharon por su liberación, lo que fue combatido y exterminado por los poderosos para imponer crueles castigos o muerte a los activistas.

Las agrupaciones de los esclavos que mucho tiempo después alcanzaron su libertad y que estaban sujetos a la voluntad directa de sus dueños, tuvieron un período de transición del cual pasaron a depender, ya no del dueño, sino de la producción, en la que se les llamó obreros o trabajadores, sin cambiar radicalmente la condición de vivir atados a los poderosos.

Una organización obrera incipiente hace su aparición como único medio de defender, en un principio, la vida del trabajador, frenando paulatinamente el trato inhumano que recibían: El Sindicato, hasta llegar a formar completos organismos obreros que, divulgando ideas socio-económicas, pretendieran realizar en todo el orbe una manifestación masiva en contra de los propietarios de los bienes de la producción. El auge del sindicalismo, obligó a los detentadores de la riqueza a unirse al Estado para combatir el interés obrero que cada día, era organizado y amenazaba en convertirse en revolución. Los logros obtenidos en la lucha fueron plasmados en numerosas Leyes Laborales Europeas de carácter proteccionista en el siglo XIX.

México participó brillantemente en el desenvolvimiento obrero al consignar, por primera vez, el interés social en una Constitución Política en el

año de 1917, constituyendo así, la primera declaración de Derechos Sociales que dos años después, sería dada a conocer al mundo al firmarse el Tratado de Paz de Versalles en 1919. La inclusión en una carta magna de leyes laborales o derechos sociales, acarreó la aparición del Derecho Social, como norma exclusiva de la clase trabajadora, en donde se le impone al Estado la obligación de crear organismos de previsión que protejan la vida y seguridad del obrero y la de su familia, así como su economía.

En nuestro país, la administración pública encaminada en un principio, a satisfacer el interés general, sufrió una innovación en su finalidad, ya que, además de su función administrativa, propiamente dicha, realiza una labor social en beneficio de una sola parte de la población, actividad que trae como resultado una nueva disciplina jurídica positiva: El Derecho Administrativo Social.

Creemos conveniente, al empezar a escribir el presente trabajo, que el problema jurídico del obrero y su condición económica, así como la materia relativa a la seguridad y previsión sociales, deben ser objeto de un profundo estudio e investigación cuyos resultados se dirijan a resolver la condición integral de todo aquel que presta un servicio remunerado.

Las inolvidables enseñanzas de mis maestros, mi imperecedera preocupación por conocer el problema social y el deseo de aportar lo mejor de mi esfuerzo en beneficio de los que formamos la clase trabajadora, son los principios rectores que me indujeron a elaborar este trabajo que, aunque sé -

que es minúsculo dentro de la Doctrina Jurídica-Laboral, constituye para mí la satisfacción de haber investigado el pensamiento obrero de México y sus conquistas como también los objetivos, a los cuales me encuentro fielmente identificado, para alcanzar ya sea por medio de la acción social del Estado o por iniciativa de la clase: La Justicia Social.

Eucario Hernández Castañón.  
México, Septiembre 1975.

## CAPITULO PRIMERO

### FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

#### a) Antecedentes históricos.

En México, durante la pasada centuria no existió el Derecho del Trabajo. En su primera mitad siguieron aplicándose las reglamentaciones coloniales: Las Leyes de Indias. Las Siete Partidas y la Novísima Recopilación, pero la situación de los trabajadores habfa empeorado como consecuencia de la inestabilidad social política y económica de esos primeros años de nuestra vida independiente.

La Constitución de 1857, consagró la declaración de derechos que establecfa los que gozaban los hombres frente al Estado y la Sociedad. La Filosofía que se impuso en esta asamblea constituyente, fue la liberal con su sentido individualista y la creencia de que el libre juego de las fuerzas económicas excluyen al poder público de toda intervención en ese importante campo de la actividad humana. Dos voces se hicieron escuchar en aquel congreso, subrayando las injusticias sociales que tal régimen jurídico propiciaba; Ignacio Vallarta e Ignacio Ramírez ( el nigromante ) manifestando éste último conceptos avazadísimos para su época; " El grande, el verdadero problema social es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. "

Otras de las ideas que dieron origen a una reglamentacion social

en favor de las clases desposeídas, tuvieron su inicio en el año de 1899, cuando en la Ciudad de San Luis Potosí se fundó el círculo liberal Ponciano Arriaga, estando integrado por: Camilo Arriaga, Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, Librado Rivera, Rosalfo Bustamante, Humberto Macías Valdez, entre otros y cuyo fin fue el de organizarse para atacar la dictadura del Presidente Porfirio Díaz. Con gran rapidez se formaron grupos en toda la República Mexicana con similares ideas y principios.

El 5 de febrero de 1901 se llevó a cabo una reunión en la misma Ciudad de San Luis Potosí para crear la confederación de círculos liberales, a la que asistieron representantes de muchos Estados de la Nación, la primera reunión se celebró sin contratiempos y no fue sino la segunda, que se efectuaba el 24 de enero de 1902 en la misma ciudad, la que fue disuelta. Los principales organizadores fueron aprehendidos y sentenciados. Con base en este antecedente, en 1903 reorganizaron el círculo liberal, ahora en la Ciudad de México sus fundadores originales a los que se le unieron Ricardo y Enrique Flores Magón, Luis Jasso, Alfonso Cravioto, Santiago de la Hoz y Santiago R. de la Vega. Publicaron tres periódicos de oposición: " El hijo del ahujote " dirigido por Juan Sarabia; Excelsior por Santiago de la Hoz y, " Regeneración ", por Ricardo Flores Magón. Cuya finalidad primera fue la de horadar lentamente la abominable dictadura de Don Porfirio Díaz.

Consecuencia de este ataque valiente fue la persecución y encar

celamiento de algunos miembros del nuevo círculo liberal, pasando varios meses en la prisión de Belén Jesús Martínez Carrión, Alfonso Cravioto, Juan Sarabia y Ricardo y Enrique Flores Magón. Posteriormente, al cumplir la condena algunos de ellos se expatriaron voluntariamente, comenzando otra vez en Laredo Texas a publicarse "Regeneración".

De gran importancia fue el "Programa del Partido Liberal Manifesto a la Nación" de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano. cuyos miembros eran: Presidente Ricardo Flores Magón. Vicepresidente, Juan Sarabia. Secretario, Antonio I. Villarreal. Tesorero, Enrique Flores Magón. Primer Vocal, Prof. Librado Rivera. Segundo Vocal Manuel Sarabia y Tercer Vocal, Rosalfo Bustamante, firmado dicho documento, el 10. Julio de 1906 en San Luis Missouri E.U. debido a las presiones del Gobierno su circulación -- fué clandestina, llegándose a conocer en los principales centros de trabajo del país. Constituye el primer ideario social con ideas renovadoras políticas y económicas. de cuyo texto extraemos:

1. - Reducción del período presidencial a 4 años.
4. - Supresión del Servicio Militar obligatorio y establecimiento de la Guardia Nacional.
11. - Multiplicación de las escuelas primarias, en tal escala que -- queden ventajosamente suplidos los establecimientos de instrucción, que se clausuren por pertenecer al clero.

- 21. - Establecer un máximo de 8 horas de trabajo y un salario mínimo . . . . .
- 22. - Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio
- 24. - Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de 14 años.
- 27. - Obligar a los patrones a pagar indemnización, por accidentes de trabajo.
- etc.

En Sonora, desde principios de 1906 comenzó la agitación obrera. Lázaro Gutiérrez de Lara organizó el " Club Liberal de Cananea", sus integrantes no solo sostenían ideas opuestas al régimen porfirista sino también, principios de transformación nacional, tendiente a mejorar las condiciones económicas y sociales del pueblo mexicano. En Cananea había descontento entre los trabajadores de la empresa norteamericana que explotaba las minas de cobre " The Cananea Consolidated Copper Company" tanto por los bajos salarios, como por los malos tratos que recibían del personal norteamericano. Tal situación instó a los trabajadores a realizar una huelga que comenzó el 10. de Junio de aquel año, los dos principales dirigentes del movimiento fueron los trabajadores Manuel M. Diéguez y Esteban B. Calderón.

La masacre de Cananea se inició cuando los 3.000 trabajadores huelguistas, realizaron una manifestación frente a la maderera de los her -



manos Metcalf, invitando a los obreros a unirse a la huelga, los propietarios de la compañía, desde un balcón arrojaron agua con una manguera a los manifestantes, estos repelieron la acción con una lluvia de piedras y la contrarrespuesta fue un disparo que mató instantáneamente a un obrero. El resultado fue la muerte de los dos hermanos Metcalf y 10 obreros.

Al día siguiente del inicio de la huelga, los obreros presentaron un pliego de peticiones en la que solicitaban, entre otras cosas; salario mínimo de \$ 5.00, 8 horas de trabajo, derecho a ascenso, etc.

El suceso de Cananea concluyó con la intervención del Gobernador del Estado que había llegado con 100 hombres y 275 soldados Norteamericanos, los que se encargaron de acribillar en desigual lucha a los indefensos obreros.

Fue necesario continuar el camino hacia la conquista de los derechos del trabajador, registrándose en nuestra historia una masacre más. Siete meses después de los sucesos de Sonora el Estado de Veracruz fue testigo de un hecho de mayores consecuencias.

A mediados de 1906. se organizó en Rfo Blanco. Veracruz, el -- " Gran Círculo de Obreros Libres " pronto se fundaron círculos afines en -- Puebla, Querétaro, Jalisco. Oaxaca y en el Distrito Federal los cuales reconocieron la sede en Rfo Blanco.

Con motivo de las ideas del periódico " Revolución Social", el -- centro industrial de Puebla expidió un reglamento prohibiendo que los trabaja --

dores se organizaran. Lo que trajo como consecuencia huelgas en todas partes, hubo entonces intervención del Gobierno Porfirista quien siendo enemigo de los trabajadores falló en contra de los mismos, dando, en Orizaba, Veracruz a conocer la resolución el 5 de enero de 1907 en la que se ordenaba volver al trabajo. Los huelguistas no acataron tan injusta imposición y trataron de impedir el 7 de enero de ese año, que sus compañeros laboraran. El mismo día concluyó la huelga cuando los trabajadores marchaban hacia Orizaba ya un pelotón del 12o. Regimiento se había apostado en la curva Nogales- donde cobardemente abrieron fuego contra la multitud, el saldo fue de 200 víctimas entre muertos y heridos y el fusilamiento de los principales dirigentes del gran círculo de obreros libres.

Es indudable que el inicio de la etapa de legislación en materia obrera, con carácter social lo encontramos en el decreto de reformas al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914. Los enunciados sociales eran: Formación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios, restitución de tierras, legislación para mejorar la condición de las clases proletarias, etc.

Posteriormente Don Venustiano Carranza expide la Ley Agraria en Veracruz, el 6 de enero de 1915.

En Yucatán también encontramos disposiciones sociales cuando el Gobernador Gral. Salvador Alvarado, expide el 14 de mayo de 1915 la Ley de Consejos de Conciliación y Tribunales de Arbitraje y posteriormente, el 11 de diciembre de ese año, expide la Ley de Trabajo que reconocía y daba protección a los principales derechos de los trabajadores.

En Veracruz, el Gral. Cándido Aguilar establece el 26 de agosto de 1914 las Juntas de Administración Civil después el 19 de octubre -- del mismo año la Ley del Trabajo, que principalmente fijaba el salario mínimo, la jornada de trabajo y la protección en caso de riesgos profesiona-- les. Un año después, apareció en esa misma entidad, la primera Ley de -- Asociaciones Profesionales.

El 8 de agosto de 1914 se decretó en Aguascalientes la jorna - da de nueve horas diarias, el descanso semanal y la prohibición de dismi - nuir el salario.

El 15 de septiembre de 1914 en San Luis Potosí; el 19 de sep-- tiembre del propio año, en Tabasco y en Jalisco el 7 de octubre, se pro-- mulgaron disposiciones que reglamentaban algunos aspectos de las relacio-- nes obrero-patronales ( salario mínimo, jornada de trabajo, trabajo de los-- menores, etc. )

Ha quedado demostrado que la lucha por alcanzar la dignifica - ción del hombre, a través de su único patrimonio natural que és su fuerza - de trabajo, se ha plasmado socialmente en las disposiciones jurídicas, cons-- tituyendo la base sólida por donde el proletariado ha de alcanzar su completa integración.

#### b) Constitución Política de 1916-17

Una vez que la Revolución Constitucionalista, cuya dirección estu

vo a cargo de Don Venustiano Carranza, triunfó, y ante la imperante necesidad de transformar las caducas instituciones constitucionales de 1857 y, además la presión del latente problema social que aquejaba el país; fue ineludible la obligación de resolver esta problemática, máxime cuando ya se -- había comprometido, el primer jefe, en la edición al Plan de Guadalupe que en su segundo punto señalaba, entre otras cosas, " Expedir y poner en vi-- gor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del -- país. efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí."

Con la idea original del C. Ing. Félix F. Palavicini de crear un con -- greso constituyente que tuviese como única función la de discutir las refor -- mas constitucionales, el Presidente Carranza convoca, por Decretos del 14 y 19 de Septiembre de 1916. a elecciones de un Congreso Constituyente que de -- bería reunirse para reformar la Constitución de 1857, para iniciar sus labo -- res el 1o. de diciembre de ese año, y terminarlas el 31 de enero del año si -- guiente. Las elecciones a diputados se efectuaron el 22 de octubre y, el 20 -- de noviembre tuvo lugar en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro, la -- primera reunión de los presuntos diputados. En otras de las sesiones previas, fue designado Presidente del Constituyente el Lic. Luis Manuel Rojas. Cabe -- hacer mención de que la mayor parte de los diputados a este Congreso fueron de extracción popular, por lo que hubo verdadera representación del proleta--

riado, producto de democráticas y limpias elecciones.

En la fecha indicada para dar comienzo al único período de sesiones, se efectuó la declaración de apertura, acto seguido el Sr. Carranza dió lectura a un informe en el que hizo un análisis de la Constitución de 1857 que trataba de reformarse.

Mención especial merecen los artículos 3, 27, 28 y 123 producto de este Congreso y en los cuales se hicieron los cambios substanciales.

El artículo tercero se discutió durante cuatro días y fue votado por 99 en pro y 58 en contra. Dentro de las innovaciones que presentó este precepto, se encuentran: La introducción de la enseñanza laica y la prohibición para las corporaciones religiosas y ministros de cualquier culto, a establecer escuelas primarias.

En el año de 1934 se reformó el Artículo 3 para introducir, según se dijo, la educación socialista lo que trajo como consecuencia la unánime protesta de la población. El nuevo artículo vigente hasta nuestros días fue redactado en 1945 seguramente por Don Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación.

El artículo 27 del proyecto de constitución enviado por Don Venustiano Carranza al Congreso, no satisfizo a los legisladores. La redacción que se aprobó por unanimidad y que sin duda es de enorme contenido social, avanzado para su época, fué resultado de apasionantes deliberaciones de lo que destaca: La declaración de que la propiedad de las tierras y aguas co --

responde originalmente a la Nación. El derecho de la Nación para transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada, El principio de expropiación por causa de utilidad pública. Fraccionamiento de los latifundios con el fin de crear la pequeña propiedad etc.

El artículo 28, fruto de una juiciosa y útil ampliación del mismo artículo de la constitución anterior. Se dirige contra los monopolios, estancos, exenciones de impuestos etc. es decir, contra aquellas actividades que con su ejercicio se atenta la situación económica de las mayorías y en beneficio exclusivo de unas cuantas, evitando así una explotación indebida en perjuicio de la sociedad.

Hecho de trascendental importancia fue que el Presidente Carranza, independientemente de su ideología y sentimientos personales, dejó que -- los constituyentes discutieran con absoluta libertad, sin ejercer ninguna presión para que se aprobara su proyecto de reforma, y así lo demuestra la constitución aprobada y proclamada el 5 de febrero de 1917, que el propio Sr. Carranza juró cumplir y hacer cumplir.

El 6 de febrero de 1917, el Presidente Carranza expidió la convocatoria para elecciones de diputados y senadores al XXVII Congreso de la Unión y para elegir Presidente de la República. Las elecciones se efectuaron el once de marzo de ese año, con el resultado de que fue electo Presidente quien había ejercido las funciones de 1er. Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la Nación, a partir del 1o. de Mayo de 1917

ocupó la presidencia iniciándose así, la etapa de los Gobiernos Revolucionarios.

c) El artículo 123

La conquista más grande que se alcanzó en el Congreso Constituyente de 1916-17, para legarla a la posteridad, se encuentra consignada por primera vez en una carta magna, rompiendo los moldes tradicionales se insertaron en este documento las bases sociales para continuar el camino que ha de llevar a las clases proletarias, a su completa reivindicación.

Las raíces del artículo 123 se encuentran en la sesión del 26 de diciembre de 1916, al dársele lectura al tercer dictamen que se refería al proyecto del artículo 5o. de la Nueva Constitución, mismo que aparece con ese número en el proyecto presentado por el Sr. Carranza, contenía además, dos aportaciones: Limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo y la prohibición de celebrar el convenio en el que el hombre renuncia temporal ó permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria ó comercio. Al dictamen se le agregaron tres garantías sociales: Jornada de trabajo, prohibición del trabajo industrial nocturno para mujeres y niños y el descanso hebdomadario. Lo que originó enconados debates entre los diputados al congreso, al sostener los tradicionalistas, entre ellos el Lic. Fernando Lizardi, la no inclusión del último párrafo del precepto ya que, señaló: " no es sino un conjunto de muy buenos deseos que encontrarán un lugar muy adecuado en el artículo 72

del proyecto, como bases generales que se den al Congreso de la Unión para legislar sobre trabajo".

Surge, inmediatamente después, la reacción contraria a esta idea y a su defensa se levantaron los diputados; Cayetano Andrade, Heriberto Jara, Héctor Victoria, entre otros, . . . . Más la idea fundamental de dedicar un tí tulo especial al trabajo, en la legislación constitucional, fué del diputado Froylán C. Manjarrez al decir; " si es preciso pedirle a la comisión que nos pre sente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la -- constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nues tra misión de revolucionarios".

El 28 de diciembre de 1916 el constituyente Alfonso Cravioto, se lla la idea anterior al exponer: " Presentemos un artículo especial que sería - el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues, así como Francia, des pués de su revolución, ha tenido el alto honor en consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución Mexi cana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que és la primera en con signar en una constitución, los sagrados derechos de los obreros."

Sentado el antecedente inmediato, que fue la base angular para for mular el proyecto del artículo 123, se le encargó tal actividad a un " petit co mité", bajo la presidencia del legislador Pastor Rouaix. El proyecto fué presen tado para su discusión el 13 de enero de 1917, siendo objeto de innumerables - elogios, se presentó como; título sexto, del trabajo. A través de los debates --



fué perfeccionándose y en los mismos se propuso: La corrección de que el título fuera - " del trabajo y de la previsión social"-, de que en lugar de dirigirse al trabajo económico, fuera -- " del trabajo en general"--, se incluyeron; la protección a la salud por las labores insalubres ó peligrosas a mujeres y niños, la participación en las utilidades, se precisó el objeto de la huelga, etc.

En la sesión del 23 de enero de 1917, se aprobó el texto del artículo 123 con votación de 163 en pro. Instrumento que contiene las bases sociales obtenidas a través del movimiento revolucionario y que constituye la primera declaración de los derechos sociales en el orbe.

La fracción primera fija la jornada máxima de trabajo en 8 horas diarias. Con tal medida se trata de evitar una explotación inhumana, aún cuando para ese fin concurriera la voluntad del propio trabajador. Antes de que la ley reglamentara las relaciones obrero-patronales regía la libre contratación y operaba la ley de la oferta y la demanda, circunstancia que conducía a una serie de infamias y abusos en perjuicio de los trabajadores. Hoy, los vinculados por una relación de trabajo no pueden convenir en que la jornada sea superior a ocho horas diarias. En la fracción II de este artículo, se prevee el caso del trabajo nocturno, y para él se establece la jornada máxima de siete horas, en razón de que resulta un trabajo más agotador que el diurno.

Las fracciones II, III y V consagran principios protectores para la mujer y los menores de 16 años. A las mujeres y a los menores se les --

prohibe dedicarse a determinadas labores peligrosas para su salud. La ley estima que el niño menor de 14 años no debe efectuar trabajos remunerados, ya que en esa etapa de desarrollo físico y mental, la sociedad está obligada a -- proteger su crecimiento y educación. Trato especial se otorga a la mujer antes y después del parto, en bien suyo y de su hijo.

La fracción IV fija que por cada seis días de labor, el obrero tiene derecho a disfrutar uno de descanso. No solo la jornada debe comprender -- como máximo una tercera parte de las horas totales de un día sino que, después de un determinado período de trabajo, es preciso que el hombre abandone el quehacer cotidiano y pueda disponer de su tiempo libremente, las razones de esta disposición se encuentran en la conveniencia de evitar la fatiga excesiva -- y permitir al trabajador dedicarse a otras actividades ( culturales, deportivas. -- familiares, etc. )

Las fracciones VI, VII, VIII, X y XI se refieren a los principios -- que rigen el salario. La ley, además de proteger la integridad física y espiritual del trabajador, quiere asegurarle que su tarea recibirá un pago justo y equitativo, suficiente para que tenga una vida decorosa, de ahí que se fije un salario -- mínimo y se garantice su entrega, el salario mínimo se estima que es la menor cantidad de dinero que puede recibir un hombre, para satisfacer sus necesidades esenciales y las de su familia. El salario comprende además del pago convenido todas las ventajas económicas establecidas en el contrato.

La fracción IX se refiere a la participación del trabajador en las -- utilidades de la empresa, pues como con su esfuerzo aumenta el capital, justo es

que participe , en la proporción que la ley establece, de las ganancias que el patrón obtenga.

Las fracciones XII y XIII muestran el propósito del legislador de proteger a los trabajadores en diversos aspectos fundamentales de la vida: El hogar, la educación de sus hijos, la salud, etc...

El único patrimonio del obrero es su capacidad de laborar. Por eso, cuando a consecuencia del trabajo sufre un riesgo-enfermedad ó accidente, la ley responsabiliza al patrón y le impone obligaciones respecto de quien vé disminuida ó suprimida su posibilidad de trabajar. Además, el patrón no sólo debe compensar el daño sufrido, sino también evitarlo con medidas preventivas ( fracciones XIV y XV ).

La fracción XVI reconoce el derecho de trabajadores y patrones para asociarse en defensa de sus respectivos intereses. La asociación profesional ( sindicato ) es una de las principales garantías sociales de los trabajadores y se basa en el principio de que la unión hace la fuerza; con ella se quiere alcanzar un equilibrio entre dos factores de la producción; Capital y Trabajo.

Las fracciones XVII, XVIII y XIX reconocen a los trabajadores el derecho de huelga y a los patrones el derecho al paro. Estos sin embargo, no pueden ser derechos absolutos; la ley los reglamenta y sólo los reconoce si se ejercitan de acuerdo con las condiciones que ella establece. El derecho de huelga, lo mismo que el de asociación profesional son conquistas relativamente re-

cientos, dirigidas a obtener un trato más justo y humano para la clase obrera. Merced al derecho de huelga, se ha logrado que el poder del patrón no sea arbitro ni omnipotente. El paro es el derecho de los patronos a suspender las labores de sus empresas, previa aprobación otorgada por las autoridades del trabajo, siempre y cuando dicha suspensión sea justa y económicamente necesaria.

Las fracciones XX y XXI se refieren a las autoridades establecidas para dirimir los conflictos que surjan entre capital y trabajo, obreros y patronos.

El patrón que despidiera a un trabajador sin causa justificada, estará obligado, según lo prefiera éste, a reinstalarlo ó a indemnizarlo ( fracción XXII).

Los derechos que establece la constitución y las leyes reglamentarias en favor de los trabajadores son irrenunciables, es decir aún cuando el trabajador, por necesidad ó por ignorancia, expresara su voluntad de no aceptar los que las leyes le conceden, semejante actitud no tendría ninguna validez. Por eso se afirma que el derecho del trabajo es proteccionista, pues en efecto, tiende a ser una norma parcial en beneficio de los obreros, ó mejor dicho de los trabajadores en general ( fracción XXVII )

Las fracciones XXIII, XXIV, XXV y XXVI se refieren a el derecho de preferencia de los obreros por salarios e indemnizaciones, la responsabilidad personal del trabajador por deudas contraídas por él mismo, al servido

cio gratuito de colocación, y a la legalización de los contratos de trabajo celebrados por los empresarios y un extranjero.

Las fracciones XXVIII, XXIX y XXX se refieren a: Determinar -- los bienes que constituyen el patrimonio familiar los que son inalienables; la necesidad de reglamentar las medidas sociales tendientes a la previsión personal y familiar del trabajador y; la consideración de las sociedades cooperativas, - de utilidad social, cuyo fin es el proporcionar habitaciones decorosas y a bajo precio a los trabajadores.

El 21 de octubre de 1960 y con publicación, en el Diario Oficial - de fecha 5 de diciembre de ese año, el artículo 123 quedó integrado de dos -- apartados, el primero contiene normas de carácter general y el segundo se refiere exclusivamente a la burocracia. Esta reforma constitucional que elevó a norma escrita en la carta magna el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión de 1941, sigue los mismos principios sociales del estatuto de 1938 promulgado por el Gral. Lázaro Cárdenas.

#### d) Influencia Marxista en el Artículo 123

Es indudable la influencia en el Artículo 123 de la Constitución de - 1916-17, de las distintas teorías de Carlos Marx y Federico Engels. La presencia de esta doctrina en el Congreso Constituyente de Querétaro estuvo a cargo -

del diputado José Natividad Macías, quien incluso hizo mención de la obra "El Capital" de Marx.

Una vez aprobado el artículo 123, por la asamblea constituyente, - hacemos referencia especial a algunos de sus preceptos:

Marx decía: " el salario es, como hemos visto, el precio de una - determinada mercancía, de la fuerza de trabajo. Por tanto el salario se halla - determinado por las mismas leyes que determinan el precio de cualquier otra - mercancía". ( 1 )

La idea que se plasmó en la Constitución de 1916-17, fue de no fijar un salario especial, sino de exponer los requisitos que debe tener el sala - rio, así, se menciona en la fracción VI del Artículo 123. . . . " El salario m<sup>í</sup>nimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, aten - diendo 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 la familia . . . . "

" . . . . el coste de producción de la fuerza de trabajo simple se ci - fra siempre en los gastos de existencia y reproducción del obrero. El precio de este coste de existencia y reproducción es el que forma el salario. El salario - así determinado es lo que se llama el salario m<sup>í</sup>nimo." ( 1 ).

En la fijación de un salario m<sup>í</sup>nimo, se toman en cuenta las mate - rias primas, el desgaste de los instrumentos, el trabajo directo, etc. y aunque -

---

(1) Obras escogidas, C. Marx y F. Engels edición 1966

es cierto que la cantidad que se señala para este fin, no satisface completamente a toda la clase trabajadora, si es necesario determinarla dado que viene a ser un nivel del conjunto.

La teoría Marxista de la Plusvalía, es fácilmente identificada en las fracciones VI y IX del Artículo 123, al consignar el primero " En toda empresa agrícola, comercial ó fábrica minera los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX".

Esta utilidad a que se hace referencia, de la que deberá también disfrutar el trabajador, aparte de su salario correspondiente, surge del antecedente doctrinario..." La Plusvalía, o sea aquella parte del valor total de la mercancía en que se materializa el Plus-trabajo o trabajo no retribuido del obrero, es lo que yo llamo ganancia " ( 1 ).

El excedente de producción, que debido a un mayor esfuerzo de trabajo se realiza, y cuando éste mediante el comercio se convierte en capital, es lo que las leyes previenen como una utilidad común, tanto como para los representantes del capital como para los del trabajo. Prohibiendo así, el aprovechamiento íntegro, del mismo, por el propietario de los bienes de la producción.

La lucha de clases, ha sido un problema arraigado y cuya desventaja, en la constante pugna entre obreros y patronos, siempre la han tenido los primeros. En el artículo 123, fracción XVIII se insertó la huelga con el fin de proporcionar al trabajador un arma o medio, que nivelara los factores de la producción. Dicha fracción dice ..." Las huelgas serán lícitas cuando tengan por ob

---

( 1 ) Obras escogidas, C. Marx y F. Engels edición 1966

jeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital...."

A este respecto señalaba Marx: " Nuestra época, la época de la burguesía, se distingue, sin embargo, por haber simplificado las contradicciones de clase. Toda la sociedad va dividiéndose cada vez más, en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases, que se enfrentan directamente: la burguesía y el proletariado." ( 2 )

Nacida la huelga como una defensa de los obreros organizados, para contrarrestar la acción que en su contra efectúan los patrones se advierte su carácter proteccionista y su finalidad reivindicatoria en favor de los primeros. Es una medida justa; en cuanto es parcial para la clase desposeída y en cuanto se dirige a proteger el único patrimonio natural del trabajador; su fuerza de trabajo.

El pensamiento Marxista también se distingue en cuanto se incluyen, en el artículo 123, las medidas tendientes a: La abolición del trabajo en las fábricas para los niños; La implantación de un régimen de educación combinado con la producción material; La asociación proletaria para luchar en contra de los intereses de la clase explotadora, etc.

---

( 2 ) Manifiesto del Partido Comunista, Pekín 1971.



CAPITULO SEGUNDO  
EL DERECHO SOCIAL.

a) Nacimiento.

Las investigaciones que se realizan para tratar de explicar los problemas sociales, no son nada nuevos, es tan poco lo que se puede aportar en esta área, pero si esa investigación se dirige a la legislación social positiva, encontramos que existe muy poco material de estudio, ya que su aparición es novedosa.

Inuestionablemente que en la eterna lucha por conquistar la dignificación de la vida humana a través del trabajo, se han tenido grandes logros que han ido integrando, poco a poco, la legislación social positiva.

Las desigualdades sociales nacen al aparecer la sociedad más primitiva, la familia. Su desenvolvimiento durante el transcurso de los años, ha hecho que, así como aumenta el número de personas, se incremente en igual ó mayor cantidad el problema social, que no es más que una consecuencia del egoísmo de los detentadores de la riqueza y a veces de los gobiernos, estando ambos decididos a preservar las desigualdades entre los hombres.

En el derecho social se agrupan todas aquellas bases, normas, principios ó disposiciones que las sociedades marginadas han alcanzado a través del tiempo. Es la única defensa por medio de la cual, el hombre sólo ó asociado puede tener, como garantía ó arma para hacer que se le dignifique su fuer-

za de trabajo y se le reivindicuen sus derechos.

La primer legislación positiva en materia social aparece en México en el mes de febrero de 1917, alcanzando su grandiosidad al ser la primera que se consignó en una Carta Magna. El término Derecho Social lo encontramos, por primera vez, hacia el año 1856 cuando en la sesión del 10 de julio, el Diputado Ignacio Ramírez " el nigromante " al combatir a la comisión sobre un proyecto, manifestó " se olvidó de los derechos sociales de la mujer".

Posteriormente, en el Congreso Constituyente, en el mes de diciembre de 1916 José Natividad Macías sostenía; " esta ley reconoce como derecho social económico la huelga".

Las clasificaciones Romanas del derecho, dividido en público y privado, trajo como consecuencia que una tercer disciplina quedara excluida? El Derecho Social. Aunque ya se conocían ideas sociales, no se quería comprender lo que indiscutiblemente estaba lejos de la doctrina Romana. El Derecho Social, es un derecho nuevo su contenido se ha formado a base de conquistas, no ha sido producto de una aportación de la burguesía.

Las características de esta nueva rama jurídico-social no pueden estar separadas, pues, no sería social. Deben estar siempre unidas para desempeñar la función que tienen encomendada: proteger, reivindicar y redimir al trabajador en general.

Las aportaciones sociales que sin llegar a ser derecho social antecedieron a la declaración de derechos sociales de 1916-17, las podemos encontrar

trar dispersas en el orbe. Se ha comprobado que en la Nueva España, no existió una legislación social positiva, las leyes de Indias contenían verdaderos pensamientos sociales que jamás llegaron a realizarse. En el mensaje "sentimientos de la Nación" que enviara al Congreso Constituyente de 1814, José Ma. Morelos, se señalaron algunas ideas sociales que también, nunca se llevaron a la práctica.

Un dato de gran contenido social fue sin duda alguna, el programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, que por ser sólo una proclama careció de positividad.

Los movimientos sociales que se registraron en distintos países: - " La idea de elaborar una legislación internacional del trabajo, con el propósito de evitar la situación de inferioridad en el mercado internacional de los países de la legislación social avanzada respecto de los de legislación deficiente, - tiene antecedentes muy remotos: Fue defendida por Roberto Owen en 1816, Daniel Legrand en 1840, Emilio Frey en 1876, el Conde de Mun en 1884 y Decurtins - en 1888, hasta que en 1890 el Emperador Guillermo II de Alemania convocó la - conferencia internacional para la protección obrera, que se celebró el mismo -- año en Berlín, y en la que estuvieron representados catorce Estados: Francia, - Inglaterra, Bélgica, Suiza, Alemania, Austria, Italia, Dinamarca, Países Bajos, - Portugal, Suecia, Noruega, España y Luxemburgo. Las cuestiones discutidas fueron las siguientes: Descanso dominical; trabajo de las mujeres y niños; trabajo - en las minas etc. No se tuvo ningún resultado práctico ." ( 3 )

---

( 3 ) El problema social José Martínez Santonja- 1927 Madrid.

" La encíclica rerum novarum que en el año de 1891 publicó León XIII,\* llamado el Papa Socialista, dió lugar a la formación de partidos sociales católicos en Alemania, Bélgica, Austria etc. cuya obra en pro de las clases obreras, tanto en el campo político como en el social con la fundación de sindicatos, cooperativas, bolsas de trabajo, centros de estudios, etc., no es inferior y en ocasiones supera a la de los socialistas". ( 3 ) Esta encíclica, aunque su contenido social fue relevante, no pasó a ser más que eso.

" Nuestra constitución de 1917 al establecer en su artículo 123 bases fundamentales sobre trabajo y previsión social- derechos sociales - dió un ejemplo al mundo, ya que más tarde constituciones extranjeras consagraron - - también, los nuevos derechos sociales de la persona humana. La llamada incultura mexicana fue paradigma en los pueblos de cultura occidental y después, -- inspiración para los legisladores de la América Latina ( 4 )

b) Concepto.

" En los finales del siglo XIX, Otto Von Gierke principió a dudar de la clasificación; le pareció que existía una tercera rama jurídica, un derecho social, que no era ni público ni privado y que si procuraba como todo el derecho, la regulación de relaciones humanas, a diferencia de los derechos público y privado, contemplaba al hombre como integrante de lo social". ( 5 )

Las pocas definiciones que se pueden encontrar de derecho social, aparecen en las legislaciones nuevas, ya que en el siglo pasado no se tenía nin-

---

( 3 ) El problema social José Martínez Santonja- 1927 Madrid.

( 4 ) Alberto Trueba Urbina- El nuevo artículo 123 - Méx. 1967

( 5 ) Mario de la Cueva T.I. Derecho Mexicano del Trabajo- 1967 Pag. 221

guna ley de este carácter. Algunos autores, han tratado de explicar esta rama de la ciencia jurídica, sin llegar a precisar una definición, por ejemplo, Néstor de Buen L. dice; " Por su jerarquía el derecho social se enlaza con la división-tradicional de la ciencia jurídica, para constituir, con el derecho público y el derecho privado, la primera, importante clasificación. Además el derecho social comprende otras disciplinas perfectamente delineadas: El derecho agrario y la seguridad social." ( 6 )

Según Mario de la Cueva " El derecho social y su mejor parte, el derecho del trabajo, es lo más opuesto a un régimen totalitario. Por eso la clase trabajadora, como diría Lassalle, se introdujo en la constitución con una doble finalidad, asegurar a la clase misma como unidad que busca el mejoramiento colectivo y a los trabajadores como hombres con derecho a llevar una existencia digna. El derecho del trabajo así entendido es un conjunto de garantías sociales, correlativas de las que hizo inscribir la burguesía en las declaraciones de derechos del siglo XIX; y estas garantías son dobles, garantías de la clase y corresponden al derecho colectivo del trabajo y garantías del trabajador, derecho individual y a las que podría denominarse garantías del hombre nuevo". ( 7 )

Francisco González Díaz Lombardo define al derecho social como; - " El orden de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social". (8)

Sin embargo, el derecho social tiene otras cualidades o características -

---

( 6 ) Nestor de Buen L. Derecho del Trabajo - 1974 Pag. 34

( 7 ) Derecho Mexicano del Trabajo- T.I. 1967- Pag. 236

( 8 ) El Derecho Social y la Seguridad Social Integral- 1973 Pag. 14

cas que hacen de él, una disciplina jurídica completa. Su labor no es solamente la de proteger el trabajo de las personas y la vida en sí, es un instrumento que se dirige a conquistar la total integración del hombre, a través de la recuperación de lo que le pertenece como trabajador: Los bienes de la producción. - Es también un arma poderosa para defender y contrarrestar la fuerza discriminadora de la burguesía.

En el libro Nuevo Derecho del Trabajo del maestro Trueba Urbina - se puede apreciar una definición de lo que pretende ser el derecho social, su carácter es eminentemente revolucionario y se dirige a la parte débil, económicamente, de la población.

" El derecho social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles " ( 9 )

En nuestro particular punto de vista, creemos que esta última definición se acerca más a la verdadera esencia del contenido de la legislación positiva en materia social, la que a través de los años se irá perfeccionando hasta -- convertirse en una balanza jurídica que termine con las desigualdades sociales.

" Atendiendo a la naturaleza y pretensión universal de validez del derecho social, ha de integrarse una rama que debe llamarse Derecho Social Internacional, que tendrá por objeto estudiar las normas y convenciones laborales, - agrarias, de seguridad social, cooperativas, mutualistas y demás, así como las diversas instituciones supranacionales en las cuales los Estados participan solida-

riamente para resolver el problema de inseguridad y necesidades a fin de alcanzar, en la más estrecha colaboración e integración, la seguridad no sólo individual, social, sino integral." ( 10 )

c) Primera declaración de derechos sociales.

El derecho social como tal, aparece por primera vez en México, nace como conquista en las luchas sostenidas con anterioridad al Congreso -- Constituyente de 1916-17. Con su aparición en la historia universal, esta constitución política a la que se le ha calificado de social, con justa razón, ha -- traspasado las fronteras del país para convertirse en un modelo de derechos -- sociales, para la clase obrera en general la que debe luchar hasta alcanzar su culminación: La Justicia Social.

Los artículos 27 y 123, alcanzan el máximo esplendor en esta carta magna, se dirigen a las grandes fuerzas del progreso mundial al campesino y a toda persona que presta un servicio a otra. Las principales características contenidas en el Artículo 123, hacen que en función de integración, es decir, -- conjuntamente, realicen el fin para el que fueron creadas: La socialización de -- los medios de la producción hasta llegar a la transformación del estado moder-- no.

" La verdadera naturaleza del derecho del trabajo no radica en su -- ubicación dentro de las tres grandes ramas jurídicas de nuestro tiempo, sino en las causas que originaron su nacimiento: La explotación inicua del trabajador y -- en su objetivo fundamental: Reivindicar a la entidad humana desposeída que sólo-

cuenta con su fuerza de trabajo, mejorar las condiciones económicas de los trabajadores y transformar la sociedad burguesa por un nuevo régimen social de derecho; constituyendo el primer intento para la supresión de las clases y dar paso al surgimiento esplendoroso de la República de trabajadores." ( 11 )

Aparece así, el 5 de febrero de 1917 la primera declaración de de rechos sociales, contenida en la constitución político-social mexicana, la que -- fue aprobada y proclamada en Querétaro, iniciándose con este documento, la -- etapa de la legislación social positiva en el mundo.

d) Tratado de paz de Versalles.

En el año de 1919 en el Palacio de Versalles, Francia, se firmó el tratado de paz que ponía fin a la primera guerra mundial, este documento con -- signó en su XIII parte, la carta del trabajo.

" Además del acuerdo constitutivo que incluía la organización de una oficina internacional del trabajo y la celebración de conferencias, se redactó una declaración de principios obreros que debería ser incluida en el tratado de paz. -- Esos principios que, en realidad constituyeran una declaración de derechos obreros, significaba que el tratado reconocía ciertas normas comunes, aplicables a las re laciones entre los hombres en asuntos de la vida cotidiana. Las bases de esta -- carta, eran los principios que había presentado la federación americana del trabajo a la conferencia interaliada en Londres, en septiembre de 1918 ( 12 ).

Designado por el Presidente Wilson, para representar a los Estados-

---

( 11 ) Derecho Procesal del Trabajo- Alberto Trueba U. Tomo I

( 12 ) 70 Años de Vida y Trabajo- Samuel Gompers -1964 Pag. 596



Unidos en la comisión sobre legislación obrera internacional, aparece un personaje de trascendental importancia; Samuel Gompers. Sin duda que las aportaciones que en materia del trabajo hizo Gompers, en el Palacio de Versalles, provienen directamente del contenido del Artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1916-17, de la cual, él tenía mucho conocimiento.

Es muy fácil comprobar las relaciones que sostenía Samuel Gompers con los dirigentes del movimiento social mexicano, en su libro 70 años - de vida y trabajo dice: " El Coronel Martínez había estado muy relacionado -- con el General Aguilar y descendía de una familia que había tenido gran influencia en la historia de México. Todos los informes que yo recibía sobre México - se los pasaba al Presidente Wilson, unos por escrito, y los de carácter más - confidencial, de palabra. En nombre del movimiento obrero le recomendé que - reconociera al Gobierno Mexicano ( al de Carranza )" ( 13 )

En el preámbulo de la XIII parte del tratado de Versalles se lee:  
" Considerando que la sociedad de las naciones tiene por objeto establecer la - paz universal y que tal paz no puede ser fundada más que sobre la base de jus- ticia social. Considerando que existen condiciones de trabajo que implican, para un gran número de personas, la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que engendra tal descontento que pone en peligro la paz y la armonía universales. - Considerando que es urgente mejorar estas condiciones, por ejemplo, en lo que concierne a las horas de trabajo, a la fijación de una jornada máxima y de la - semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el -

paro, a la garantía de un salario que garantice las convenientes condiciones de existencia, a la protección del trabajador contra las enfermedades generales ó profesionales y los accidentes que resulten del trabajo..." ( 14 )

Entre los métodos y principios que contenía este tratado, desde el punto de vista de las altas partes contratantes, de importancia especial y urgente, las siguientes son:

1. - El trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio,
2. - El derecho de asociación para todos los fines no contrarios a las leyes.
3. - El salario asegurará a los trabajadores un nivel de vida honesto, habida cuenta de la época y del país.
4. - La adopción de la jornada de ocho o de la semana de cuarenta y ocho, donde no esté establecida.
5. - El descanso semanal de veinticuatro horas mínimum, que debe comprender el domingo cuantas veces sea posible.
6. - La supresión del trabajo de los niños y la limitación del trabajo de los jóvenes de ambos sexos para que puedan completar su educación y asegurar su desarrollo físico.
7. - El salario igual, sin distinción de sexo, para un trabajo de valor igual.
8. - El tratamiento económico equitativo a todos los trabajadores

extranjeros residentes legalmente en cada país.

9. - Organización en cada Estado de un servicio de inspección, en el que figurarán mujeres, con el fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.

La declaración internacional de los derechos sociales, no es más que una reproducción, idéntica en su contenido, de las fracciones XVI, VI, I, IV, - III, y VII del artículo 123 de la Carta Magna Mexicana de 1916-17.

Ciertamente, como señala Gompers en su obra 70 años de vida y trabajo, por primera vez en la historia, los derechos, los intereses y el bienestar de los obreros fueron reconocidos en forma concreta en un tratado internacional de paz. Pero, es necesario indicar la primacía de la declaración de los derechos sociales en la legislación mexicana.

El tratado de paz de Versalles, no llegó a ser ratificado por los Estados Unidos, lo que hizo que dijera Gompers: " Mientras tanto, la liga de las Naciones sigue su camino vacilante, pero el organismo existe y con el tiempo - llegará a desarrollar el poder y las proposiciones del plan original. Llegará a existir ese parlamento mundial del hombre - " ( 15 )

### CAPITULO TERCERO

#### DOCTRINA DEL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL.

##### a) Concepto de Derecho Administrativo.

El concepto de Administración en su sentido amplio, es aquella actividad que abarca las funciones públicas y privadas que tengan a su cargo - y bajo su custodia, la gestión o negociación de determinados bienes o intereses ajenos.

A este respecto, el Dr. Serra Rojas señala: " El concepto de administración impreciso y general ha evolucionado con amplitud, hasta significar, de manera general, a la acción encaminada a cumplir con un fin particular - o público. " La administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos". El concepto es tan general que bien puede decirse que " toda persona entregada a una actividad en cooperación con otras trabaja en una administración ". ( 16 )

El Derecho Administrativo es parte del Derecho Público y según Rafael Bielsa es: " El conjunto de normas positivas y principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y financiamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la Administración pública." ( 17 )

García Oviedo y Martínez Useros nos dan otra definición de lo que es el Derecho Administrativo: " Es un Derecho Público, y Derecho Público -

( 16 ) Serra Rojas, D. Administrativo 1965 Porrúa, pag. 19 3a. Ed.

( 17 ) D. Administrativo - T.I. 6a. Ed. 1964 Buenos Aires pag. 37

quiere decir que regula relaciones entre soberano y súbdito, en las que los sujetos de la relación ocupan planos distintos, y el Estado, poseído de un derecho de supremacía, ordena y sanciona." ( 18 )

La definición que propone el Dr. Serra Rojas es la siguiente: " El-Derecho Administrativo es la rama del derecho público que regula la administración pública. En su concepto más general es el derecho que regula la-actividad del poder ejecutivo y de la función administrativa en particular."(19)

El Derecho Administrativo, es un derecho público, parte de la clasificación Romana de Ulpiano: Jus Publicum est quod ad statum rei-romae spectat.

La definición que nosotros proponemos es: El Derecho Administrativo es el conjunto de normas impero-atributivas que tutelan la actividad del Estado encaminada a satisfacer el interés general.

#### b) Concepto de Derecho Social.

El problema social no es un problema de nuestros días, en todas las épocas y bajo todos los regímenes sociales y políticos, desde que los hombres abandonando su vida nómada y sus rudimentarias organizaciones sociales primitivas, se constituyeron en agrupaciones de más complicado mecanismo y más-amplia base, ha existido el problema social, que si bien ha afectado a través de los tiempos apareciendo en modalidades diversas, según las condiciones de cada época, en el fondo ha sido siempre uno y lo mismo: Las desigualdades -sociales.

---

( 18 ) D. Administrativo T.I. 9a. Ed. 1968 E.I.S.A. pag. 63

( 19 ) D. Administrativo 3a. Ed. 1965 pag. 145 Mex.

La intervención del Estado en el conglomerado humano, a través del Derecho Social, tiene gran trascendencia ya que es él quien tiene que realizar las tareas necesarias para la socialización del hombre y la dignificación del mismo, a través de su trabajo.

El concepto de Derecho Social ya fue tratado en el capítulo segundo de esta tesis, desde su nacimiento hasta su universalización en el tratado de Versalles. Por considerarla más completa, adoptamos la definición del Maestro Trueba Urbina, la que transcribimos íntegramente:

" El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles." ( 20 )

#### c) Concepto de Derecho Administrativo Social.

La acción estatal encaminada a proteger de una manera general a las clases débiles, ya sea en el presente o en lo futuro, por medio de organismos que realicen funciones sociales, tiene antecedentes remotos.

" La acción de los poderes o dirigentes públicos en favor de los desposeídos tiene sus antecedentes iniciales y remotos en la época de los grandes imperios de la antigüedad, como la " Ley Frumentaria " de Cayo Graco, que permitía la compra del trigo para repartir a bajo precio entre la plebe, parte del " panem et circenses " de los emperadores romanos, y la acumula-

ción de grano en época de abundancia para ser repartido en situaciones de escasas, llevada a cabo por los Faraones, algo que son formas rudimentarias de previsión social ". ( 21 )

Es conocida la idea de que el Estado, se dirige a la satisfacción -- general de la población , en cuanto a las necesidades se refiere, y desempeña aquí, el llamado servicio público . Cuando la actividad del Estado va en - favor, únicamente, de una parte de la población y si esta parte es la clase - económicamente débil, su tarea será calificada de social.

A este respecto señala Rafael Bielsa al tratar la actividad social del Estado: " Esta evolución progresiva de la idea concerniente a los límites en los fines del Estado no se ha producido sin resistencias naturales. Así, por ejemplo, en el orden económico, contra la mera posibilidad del Estado - teoría de intervención mínima - fundada en el principio de la libertad del individuo; contra la estéril fórmula *laisser faire, laisser passer*, que parten de un exagerado concepto de la libertad, el socialismo reivindica para el Estado el maximum de los fines corporativos: La producción y distribución de los -- bienes sociales, atribuyéndose al Estado no sólo una serie de funciones económicas, sino también el deber de determinar y asegurar los medios necesarios para modificar hasta la personalidad misma del hombre, nivelando la aptitud, la cultura y la riqueza, en el sentido de establecer una distribución -- más equitativa entre los individuos que forman el cuerpo social. ( 22 )

---

( 21 ) Sociología de la Seguridad Social - Lic. J. Bernaldo Quiroz 1963  
14º Congreso Nal. de Soc. Pag. 89 UNAM.

( 22 ) Derecho Administrativo 6a. Ed. 1964 pag. 176 Buenos Aires T. I

La constante presión social, hace que el Estado vaya modificando su actividad, hasta llegar a formar una sociedad en donde no existan las desigualdades sociales producidas por el poder económico, y se le dé a la persona en general, trato igual.

Carlos García Oviedo y Martínez Useros, al tratar la Administración Pública señalan: " Los hechos contemporáneos expresan la urgente necesidad de proteger en el camino iniciado, por cuanto la fenomenología social del mundo de hoy recaba imperiosamente la eficiencia de la Administración para el bien común; que tanto quiere decir como eficacia de la acción administrativa - siempre acción de servicio al interés social, individual y colectivo, - que en cada caso sea prevalente dentro del orden y justicia sociales." ( 23 )

Si la sociedad ha creado un sistema u organismo, que efectúe la finalidad principal de combatir la explotación del hombre, consecuencia de la pésima distribución de las riquezas materiales y culturales, justo es que sea esa misma sociedad, la que reciba el beneficio, ya sea por medio del servicio público o por la labor administrativa social del Estado.

En México, señala el Maestro Trueba Urbina: " Las transformaciones del Derecho Constitucional y las nuevas constituciones del mundo, a partir de la mexicana de 1917, parece que no han conmovido a los administrativistas más eruditos, aferrados a su tradicional derecho público, ya que no han llegado a vislumbrar el nuevo DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL in -

---

( 23 ) Derecho Administrativo - 9a. Ed. 1968 pag. 63 T. I E. I. S. A.



merso en nuestra Constitución y en las contemporáneas que ratificaron su contenido político-social, como puede verse en las obras que se refieren a esta materia." ( 24 )

En su libro Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, el autor antes señalado nos da una definición del Derecho Administrativo Social: " Es aquel que disciplina un conjunto de actividades dirigidas a tutelar y reivindicar a ejidatarios o comuneros, trabajadores o económicamente débiles y para los cuales la norma social del trabajo, agraria y económica, les otorga las potestades que generan dichas actividades. ( 24 )

Este Derecho Administrativo Social, que aparece como una necesidad de los actuales Estados modernos, y que resulta de la fusión del interés de la sociedad y el servicio público, no se encuentra comprendido en una ley especial, sino que lo contienen las distintas legislaciones protectoras ó reivindicadoras del hombre.

La definición que propongo para esta materia es; El Derecho Administrativo Social es el conjunto de normas y principios legales que dispersos en la legislación, se dirigen a beneficiar a una sólo parte de la sociedad; a los económicamente débiles y a los trabajadores en general.

d) Autonomía.

El Derecho Social, abarca normas de tipo económico, agrario, de seguridad, laborales, etc. su contenido, aunque disperso, es propio de una sólo

---

( 24 ) Nuevo D. Administrativo del Trabajo. - Trueba Urbina 1973 T.I. pag.110 y III Méx. Porrúa.

clase, de una parte de la sociedad, la desposeída.

A este respecto asienta el Maestro Mario de la Cueva; " El derecho del trabajo no es un derecho público ni derecho privado, es un derecho social nuevo; Difiere esencialmente del derecho privado, porque, el de re ch o p r i v a d o p r i v a d o es un derecho de las cosas, de las obligaciones y de los con tr a t o s, en tanto el derecho del trabajo se enfrenta a un problema de la vida humana y postula nuevos valores y conceptos. Por ello no se le puede re co l g a r la etiqueta del derecho público o la del derecho privado y si bien es cierto que algunas de sus instituciones y normas pod ri a n in cl u i r s e en una u otra de las ramas del derecho, diversas instituciones son, a la vez, dere ch o p ú b l i c o y derecho privado. Además la división del derecho del trabajo - en dos capítulos, uno derecho público y otro derecho privado, nada nos dice acerca de su naturaleza. El derecho del trabajo es un derecho social en el sentido en que habló Gierke y lo es porque considera al hombre como miem br o de un todo, lo que hace de él un derecho nuevo. " ( 25 )

La Autonomía del Derecho Administrativo Social, es notoria desde que el Estado varía su función normal para dirigirse a un aspecto más concreto de su misión.

Se contraponen dos ideales en lucha, el Derecho Público y el Derecho Social. El primero en contra de las libertades humanas que tienden a la emancipación del hombre esclavizado y el segundo, se dirige a terminar con

las formas caducas del Estado, su contenido es eminentemente revolucionario. La actividad de redención social por parte del Estado, hace que su constitución sufra un lento proceso de modificación, hasta socializarse.

El maestro Trueba Urbina señala: " Claramente que del contenido y esencia del derecho administrativo público y del derecho administrativo social, no sólo resalta la autonomía de uno y otro, sino también su incompatibilidad, correspondiendo, respectivamente, a dos épocas distintas: al viejo Estado liberal y al nuevo Estado social. La conjugación de uno y otro en un mismo cuerpo de leyes fundamentales produce hibridismo, pues a la postre se impone el estatuto que rige a uno y a otro Estado, dominando el primero por ser la superestructura política del poder capitalista. " ( 26 )

Finalmente, la aparición en los estatutos fundamentales del Derecho Social, trae como consecuencia la Autonomía de aquellas disciplinas que se derivan de su contenido. El Derecho Administrativo Social, es material para el Estado Político Social y para su transformación socialista.

e) Poder Administrativo Social.

La labor del Estado tendiente a modificar las condiciones económicas, sociales y culturales de la clase trabajadora, con el fin de superar los niveles de vida, es lo que llamamos poder administrativo social, esta actividad se realiza a través de la creación de organismos públicos que intervengan de una manera directa en la vida de las clases trabajadoras, económica

mente débiles y en general, a las clases sociales de escasos recursos materiales.

En México, se han creado instituciones que protegen el salario del trabajador, como lo son: el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, que tiene en sus funciones, la tarea de orientar el consumo y la inversión de los ingresos que perciban los trabajadores; la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, que tiene como función primordial, fijar los salarios mínimos generales, profesionales y del campo, de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, esta labor se hace teniendo en cuenta la zona económica del país y el nivel de vida de cada región, para redundar no sólo en el trabajador, sino también en su familia. La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las utilidades de las empresas, en un organismo de singular importancia ya que es el único que hace que el trabajador recupere la plusvalía, o sea, el excedente de la producción que no está contenida en los salarios, tal operación se hará conforme a las leyes laborales. El Fonacot; aparece como un organismo novedoso que de manera directa coadyuva el gasto familiar, en lo que se refiere a las inversiones de los trabajadores para adquirir bienes de consumo duradero. Su función principal es la de negociar con los proveedores para alcanzar precios preferenciales que hagan rendir el salario del obrero. Los requisitos para pertenecer a los beneficios que ofrece son:

Tener como mínimo 18 años de edad; tener más de un año traba-

jando en la empresa privada y percibir un salario entre el mínimo y hasta cinco veces más del mismo como máximo.

Existen también, organismos públicos que se ocupan de la protección de la vida del trabajador, o de su salud, como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que además de servir particularmente al que presta un servicio, se ocupa de la familia de éste.

El Estado actuando en el campo administrativo social, ha creado instituciones que tiendan a facilitar la adquisición de viviendas baratas, cómodas e higiénicas, para los trabajadores y puedan integrarse a la sociedad. Tal es el caso del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, el primero para la empresa privada y el segundo, para los trabajadores del Estado.

Las distintas formas por las cuales el Estado realiza una función social, en un intento de redimir a los trabajadores, es muestra palpable de la transformación de las estructuras del poder político. La tendencia se manifiesta al dirigirse, las anteriores reglamentaciones, a la clase trabajadora ó desposeída.

#### f) Poder Jurisdiccional Social.

La función de los organismos de Jurisdicción Social, se dirige a tutelar en esencia, al trabajador. Con la división de los empleados en públicos -

y privados, se originó la existencia de dos Juntas de Conciliación y Arbitraje; la Local y la Federal para dirimir las controversias que existan entre el capital y el trabajo. Para los empleados públicos, se creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que conoce de casos que susciten entre la burocracia y los Poderes de la Unión.

Ambos estatutos están dotados de contenido social, su acción debe encaminarse a la protección y reivindicación de los trabajadores, su función es eminentemente a favor de los que viven de su trabajo, para lo cual fueron también estos organismos, facultados de autoridad.

La Secretaría de la Reforma Agraria es también un organismo del Estado que se encuentra investido de Poder Jurisdiccional Social, es el medio por el cual el máximo Poder Jurisdiccional Social, el Presidente de la República, dicta las medidas necesarias para que una de las partes más importantes de la población alcance su integración en la vida política, social, económica y cultural. Esta labor se realiza mediante la restitución o dotación de tierras, bosques o aguas, creación de nuevos centros de población, confirmación de la propiedad de bienes comunales, etc., de lo que resulta una ley con estricto carácter social, ya que se dirige a reivindicar para los campesinos el único medio que poseen para socializar su existencia.

## CAPITULO CUARTO.

### OBJETIVOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

#### a ) Transformación del Estado Moderno.

A través de los siglos, la historia de la humanidad ha perpetuado - la consigna de que las formas caducas de organización del Estado tienen que desaparecer y, eso ha sucedido. En 1856 en México, el Diputado Ponciano - Arriaga decía que: cuando un mecanismo económico es insuficiente para su - objeto preciso, debe perecer.

Escudados también, en el proceso evolutivo de los Estados, así como de sus correspondientes ideologías, las transformaciones actuales y futuras de los mismos, no son raras y es inobjetable que dichas transformaciones continúen realizándose en el devenir social de nuestra patria y de todas aquellas que aspiren a la dignificación de la vida humana a través del trabajo.

Las desigualdades sociales, originadas basicamente por la economía, han ido acrecentándose hasta formar sub-divisiones dentro de las capas que componen las sociedades. Aunque se advierte, actualmente, el cambio de las acepciones que califican las distintas clases sociales, cabe advertir también, que es la misma clasificación que existía en la antigüedad, la que sigue predominando actualmente.

La teoría social de nuestros días, en discordia con la implantación de métodos y sistemas que realizan los ostentadores del poder en armonía con los propietarios de los bienes de la producción, ha dirigido su ataque en contra de estos y en favor de lo que, careciendo de lo indispensable para vivir, forman las mayorías. Se inclina también a dar la solución al problema social, transformando el Estado y en esa base construir una sola sociedad, alcanzándose así, la reivindicación del Estado, que al final de cuentas, pertenece al pueblo y éste, se encuentra formado, básicamente, por trabajadores.

Carlos Marx decía que los comunistas luchan por alcanzar los objetivos e intereses inmediatos de la clase obrera; pero, al mismo tiempo representan y defienden también, dentro del movimiento actual, el porvenir de ese movimiento. Y más directamente a este tema señaló: " El objetivo inmediato de los comunistas es el mismo que el de todos los demás partidos proletarios: Constitución de los proletarios en clase, derrocamiento de la dominación burguesa y conquista del poder político por el proletariado." ( 27 )

La transformación del Estado moderno tiene dos caminos, el primero es la revolución violenta, esta trae como consecuencia el atraso temporal del progreso económico-social, empero, es necesaria. Esta revolución tiende a modificar el carácter público ó meramente administrativo del Estado y lucha por la socialización de su estructura, sin restarle su facultad impositiva para llegar a formar un Estado Administrativo Social ó mejor dicho, un Estado

---

( 27 ) Manifiesto del Partido Comunista pag. 50 Pekin 1971.



do Socialista.

El primer paso, hacia la transformación del Estado, que México dió en 1917, fue el señalar en una constitución política la facultad de las clases trabajadoras, para recuperar lo que socialmente les pertenece: El poder público y los bienes de la producción, los que se encuentran en manos de una minoría. Los medios son: La revolución proletaria y la huelga como instrumento para nivelar los dos factores de la producción en discordia; el capital y el trabajo.

La segunda vía que conduce a transformar al Estado moderno, implantando una administración social, se puede encontrar en la acción que ejerce el poder público para autotransformarse en poder administrativo social, - como si fuera, vélgase la expresión, una metamorfosis social.

Al decir del Dr. Trueba Urbina: " Las leyes le otorgan facultades a los poderes públicos y sociales y a las autoridades para efectuar cambios, - modificaciones sustanciales en relación con la colectividad, de donde proviene la teoría científica de la revolución desde arriba, por lo que el propio poder público-social, para evitar la violencia, puede transformar las estructuras económicas creando una nueva superestructura socialista que suprimirá el Estado burgués; pero esto sólo podrá realizarse con el respaldo de la clase trabajadora o integralmente por medio de la revolución proletaria." ( 28 )

La función del Estado para rescatar de la explotación a los que vi-

ven de su trabajo y, que constituyen las grandes sociedades, es lo que le - hemos llamado la redención social. Ejerciendo su poder de imperio y aunado al deseo de terminar con las desigualdades económicas que son y han sido - la causa de las desigualdades sociales, el Estado puede transformarse e ir al auxilio de los que, teniendo como único patrimonio natural su fuerza de - trabajo, se encuentran condenados a vivir esclavizados a los bienes de la -- producción, generando así, una explotación permanente y despiadada por par te de los detentadores de la riqueza. Redimir a la clase trabajadora es función del Estado, lo que hace que se convierta en un Estado socialista.

#### b) Teoría Proteccionista.

La ideología tendiente a proteger al trabajador, aparece dispersa en distintas reglamentaciones Europeas, pero no constituyen más, que pequeñas aportaciones sociales que posteriormente se universalizaron.

" Aunque las primeras leyes protectoras del obrero son Inglesas, - pues ya en 1802 se dicta en Inglaterra una ley protectora de la infancia en - la industria, y en 1825 otra reconociendo a los obreros el derecho de coalición, y en 1831 otra de reglamentación del salario y abolición del struck -- system ( pago del salario en especies ), y en 1833 otra de inspección de fábricas, y en 1844 otra limitando el trabajo de las mujeres, no cabe desconocer que es a Alemania a quien corresponde el honor de haber mostrado resueltamente, en pleno triunfo de las ideas individualistas, su decisión de in-

tervenir en favor de los obreros. Célebre es el mensaje dirigido a las cámaras por el Emperador Guillermo I. en 1881, en el que se afirmaba el deber que tiene el Estado de tomar la iniciativa en las reformas sociales en favor de los obreros, y anunciaba la presentación de los proyectos de ley de Seguros Obreros obligatorios del Estado, que fueron una realidad; en 1883, el de enfermedad; en 1884, el de accidentes, y en 1889, el de invalidez." ( 29 )

Al decir de José Martínez Santonja, parece ser que la palabra socialismo es de origen relativamente reciente. Es muy general la creencia de -- que la usó por primera vez Pierre Leroux en su ENSAYO SOBRE LA IGUALDAD, publicado en 1837.

La Declaración de Derechos Sociales de 1917, en México, indudablemente que tiende a la protección del obrero, empero, su contenido es mucho más amplio y completo que el de las anteriores reglamentaciones, ya que se dirige a todo aquel que presta un servicio a otro.

La protección laboral en la legislación mexicana se refiere no sólo al obrero en sí, sino que contempla la seguridad de su familia, basada en el deber por parte del patrón, de proporcionar los medios económicos y sociales para alcanzar su completa integración. Entre las medidas que cita la Constitución en su Artículo 123 podemos mencionar: Fijación de una jornada máxim de trabajo; la prohibición para las mujeres y niños de trabajar en condiciones insalubres; la fijación de un salario mínimo; el derecho para participar en las utilidades de las empresas; obligación patronal de proporcionar habita-

ciones cómodas; la responsabilidad patronal por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etc.,

" En general todas las disposiciones sociales del Artículo 123 son - proteccionistas de los trabajadores y de la clase obrera. La aplicación de - las mismas tiene por objeto el mejoramiento de sus condiciones económicas y por consiguiente alcanzar cierto bienestar social, en función niveladora. - El Artículo 123 nació como norma proteccionista tanto del trabajo económico, cuanto del trabajo en general, aplicable, por supuesto, a toda persona humana que presta a otra un servicio personal cualquiera que sea el servicio."(30)

" La naturaleza concreta del derecho del trabajo corresponde a sus principios y propósitos: El derecho del trabajo no postula una igualdad teórica entre los hombres; su pretensión es la protección de la persona humana y, consecuentemente, tiene que adoptar las medidas adecuadas a las distintas situaciones, o lo que es igual, la concreción del derecho es el resultado de la especialidad de los trabajos y de las distintas condiciones en que se prestan. ( 31 )

A través de los años, se ha ido modificando la idea de legislar, en materia laboral, para proteger individualmente al que vive de su trabajo, y como resultado se ha obtenido una nueva corriente que trae la finalidad de dignificar la vida humana de la clase trabajadora y las de sus familiares.

---

( 30 ) Trueba Urbina - Nuevo Derecho del Trabajo - Mex. 1972 pag. 118

( 31 ) Mario de la Cueva - Derecho Mexicano del Trabajo - Mex. 1967 pag. 252 T. I.

Las legislaciones y movimientos proteccionistas que aparecen después de 1917, entre otras, son:

" La Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, fundada en París en 1900, celebró en octubre de 1924 un Congreso Internacional de Política Social, en Praga, para tratar de los tres problemas de la legislación social en la hora presente: Jornada de ocho horas; consejos de empresa y paro forzoso." ( 32 )

" En septiembre de 1926 tuvo lugar en Montreux, Suiza, la reunión de la primera asamblea general del Comité de la Asociación Internacional para el progreso social." ( 32 )

" Con posterioridad al tratado de Versalles, en 1921 se creó en Malinas ( Bélgica ) una organización internacional con el fin de discutir los problemas sociales presentes a la luz de la moral cristiana, llamada Unión Internacional de Estudios Sociales o Internacional de Malinas. Celebra todos los años una asamblea, en septiembre, a la que asisten moralistas, sociólogos, teólogos, juristas, economistas e historiadores de todos los países, excluyendo a los políticos. ( 32 )

" En la Encíclica Cuadragésimo Anno de S. A. Pío XI, promulgada el 15 de Mayo de 1931 se señalaban los caminos para la organización obrera " católica ": a) Una misma asociación toma a su cargo la realización de todos los fines señalados por el Pontífice; tal es el caso de los síndica-

tos católicos. b) Cuando las circunstancias lo aconsejaban o exigían, o las leyes civiles prohibían la existencia de sindicatos confesionales -- como es el caso de México -- se recurrió a una especie de división del trabajo y -- se instituyeron distintas asociaciones: unas encargadas de la defensa de los derechos y utilidades legítimas de los asociados en los mercados del trabajo; otras de ayuda mutua en los asuntos económicos; y otras, finalmente, del fomento de los deberes religiosos y morales y demás obligaciones de este orden." ( 33 )

c) Teoría Reivindicatoria.

En el inciso anterior, anotábamos que las desigualdades sociales, - presentes y pasadas, originadas por la economía, han provocado los cambios políticos y sociales de muchos países. La idea de crear medidas legales que tiendan a la protección del obrero es ya antigua, más, la innovación que ha venido a revolucionar en las sociedades actuales, se refiere a que se consiguen en las legislaciones laborales, normas, bases, principios y disposiciones que concedan a la clase trabajadora los medios idóneos para competir, en - igualdad de circunstancias, con los propietarios de los bienes de la producción.

La Teoría Reivindicatoria basada en la idea de que el obrero recupere lo que con su labor ha ganado y que, esta ganancia, se encuentra en manos de los detentadores de la riqueza.

Carlos Marx, al referirse a este tema señaló: " La plusvalía, o sea aquella parte del valor total de la mercancía en que se materializa el plus-trabajo o trabajo no retribuido del obrero, es lo que yo llamo ganancia. Esta ganancia no se la embolsa en su totalidad el empresario capitalista. El monopolio del suelo permite al terrateniente embolsarse una parte de esta plusvalía bajo el nombre de renta del suelo. Lo mismo si el suelo se utiliza para fines agrícolas que si se destina a construir edificios, ferrocarriles o a otro fin productivo cualquiera. Por otra parte el hecho de que la posesión de los medios de trabajo permita al empresario capitalista producir una plusvalía o, lo que viene a ser lo mismo, apropiarse una determinada cantidad de trabajo no retribuido, es precisamente lo que permite al propietario de los medios de trabajo, que los presta total o parcialmente al empresario capitalista, en una palabra, al capitalista que presta al dinero, REIVINDICAR para sí mismo otra parte de esta plusvalía, bajo el nombre de interés, con lo que al empresario capitalista, como tal, sólo le queda la llamada ganancia industrial o comercial." ( 34 )

" Carlos Marx que, con Engels, había lanzado al mundo en 1848, poco antes de la Revolución Francesa de dicho año, el famoso manifiesto comunista, en que invitaba a los proletarios de todos los países a unirse contra la burguesía, siguió laborando en este sentido, y catorce años más tarde, en 1862, con ocasión de la exposición internacional de Londres, en que se reunieron gran número de obreros franceses e ingleses, proyecta -

Marx una asociación de trabajadores para preparar los espíritus y las fuerzas del proletariado para la gran revolución contra la burguesía capitalista."

( 35 ).

La primera Internacional nació en el año de 1864 en el meeting de - Saint-Martin's Hall, en Londres y en el primer congreso que celebró en Ginebra, en 1866, se declaró como fin de la asociación: El servir de centro de comunicación y de cooperación entre los obreros de los diferentes países para procurar el concurso mutuo, el progreso y la plena emancipación del - proletariado.

La Reivindicación de la plusvalía por parte de la clase trabajadora, podemos entenderla como una acción proletaria dirigida a obtener lo que material y socialmente le corresponde. No podemos concebir esta doctrina como -- lo que legalmente le pertenece a los obreros-- dado que la legislación no concede la propiedad en sí de esa riqueza, sino que, indica el o los medios que deben seguirse para recuperarla.

En la Legislación Mexicana, se consagran con toda claridad las bases sobre las cuales las clases trabajadoras alcanzarán la reivindicación de los bienes de la producción.

" Las bases de la legislación del trabajo consignadas expresamente en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, con fines reivindicatorios, se consignan en las fracciones IX, XVI, XVII y XVIII, que consagran como tales los derechos a participar en las utilidades, a la asociación profesional y-



a la huelga, si más que estos derechos nunca han sido ejercidos hasta hoy, con finalidades reivindicatorias, sino solamente para conseguir el equilibrio entre los factores de la producción mediante el mejoramiento económico de los trabajadores, pero cuando estos derechos sean ejercidos con libertad por la clase trabajadora, propiciarán necesariamente la revolución proletaria y consiguientemente la socialización del capital o de los bienes de la producción." ( 36 )

La inclusión en el texto del Artículo 123 Constitucional de México, de los medios legales por los que, la clase económicamente débil, ha de apropiarse, paulatinamente, de los factores de la producción hasta lograr su completa emancipación, fue una avance grandioso que en toda su extensión nació como producto de un constituyente social.

El derecho que se le concede a la clase trabajadora de participar del beneficio que se obtiene a través del desempeño de su trabajo y, que constituye la utilidad, fue una conquista realizada en 1917 en el Congreso Constituyente, por Diputados Socialistas.

La labor que realiza un obrero y que llegar a formar, en múltiples ocasiones, un excedente en la producción, es injustamente acaparado por el empresario. En México, existen normas sociales que obligan al patrón a distribuir equitativamente, entre los trabajadores, ese beneficio materializado en función: Del equilibrio económico y, como acción dignificadora, las que hasta la fecha no se han practicado. La base se encuentra en la fracción IX del Artículo 123 de la Constitución de 1917.

La injusta explotación del hombre, que nació al aparecer la sociedad, trajo como consecuencia la idea de la unificación de fuerzas de las -- clases desposeídas, para competir con los capitalistas en la defensa de sus derechos y por el respeto a sus personas. La asociación profesional fue des de un principio, arma idónea para la clase trabajadora y que con el tiempo ha venido a disminuir: El trato inhumano, el salario caprichoso y la jornada injusta, entre otras cosas, que se le imponían al trabajador.

La fracción XVI del Artículo 123 otorga el derecho, a los trabajado res, para formar sindicatos que tengan como función la defensa de los intereses de la clase trabajadora en general, su finalidad, indudablemente, es - hacer desaparecer la esclavitud del hombre por su trabajo y socializar su - existencia.

El carácter reivindicatorio de la parte social de la Constitución de- 1917, es notorio cuando asienta las bases de lucha de dos factores de la -- producción: Capital y Trabajo.

El medio a seguir es la huelga, cuya definición legal dice: Es la - suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de traba - jadores. ( Art. 440 - Ley Federal del Trabajo ). El objetivo inmediato de- la huelga no es hacer guardar el equilibrio de los intereses con los del ca pital, su esencia radica en la apropiación de los bienes de la producción.

" Así se evidencia la supremacía del derecho mexicano del trabajo, plasmado en el Artículo 123, porque en verdad fue expropiado en el régi --

men de explotación del hombre por el hombre, de la Colonia a 1917, para combatir dicho régimen, y escrito con la sangre de los obreros de Cananea y Rfo Blanco, para la reivindicación de los derechos del proletariado... Y el derecho del trabajo es norma jurídica autónoma, originada, precisamente, en el derecho social positivo contenido en el mensaje, principios y textos del Artículo 123 de nuestra Constitución y en las disposiciones sociales de los Artículos 27 y 28, que proclaman la facultad de la nación para imponer modalidades a la propiedad privada, ordenando el fraccionamiento de los latifundios y el reparto equitativo de la riqueza pública, y en función complementaria se - faculta al Estado moderno para intervenir en favor de los económicamente débiles en las relaciones de producción y en la vida misma, a fin de transformar el Estado político-social en Estado Socialista." ( 37 )

La preponderancia del interés social, representado por la clase trabajadora, sobre el capital, se hace manifiesta en nuestra legislación, y no está lejano el día en que los derechos de la clase económicamente débil realicen - su función final: La dignificación de la vida humana a través del trabajo y la socialización del capital.

#### d) Teoría Integral.

El desarrollo doctrinario de la Teoría Integral, fue hecho magistralmente por el Dr. Alberto Trueba Urbina, a partir de 1967. Su fundamento legal se encuentra en la filosofía del Artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1916-17. El carácter eminentemente revolucionario de esta teoría, se - -

---

( 37 ) Trueba Urbina - Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo T.I. 1973  
Pags. 109 y 110

aprecia al descubrir su finalidad; La transformación de las estructuras del Estado Moderno y del régimen capitalista, para alcanzar la dignificación - del hombre que presta un servicio a otro, a cambio de una retribución.

Según el Dr. Trueba Urbina; la Teoría Integral se compone de dos elementos básicos: El Derecho Social Proteccionista y el Derecho Social Reivindicador.

" Frente a la opinión generalizada de los tratadistas de derecho industrial, obrero o del trabajo, en el sentido de que esta disciplina es el derecho de los trabajadores subordinados o dependientes, y de su función ex - pansiva del obrero al trabajador incluyendo en él la idea de la seguridad social, surgió nuestra TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO DEL TRABAJO Y - DE LA PREVISION SOCIAL no como aportación científica personal, sino como la revelación de los textos del Artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, anterior a la terminación de la primera guerra mundial en 1918 y firma del Tratado de Paz de Versalles de 1919. En las relaciones del epónimo precepto, cuyas bases integran los principios revolucionarios de nuestro Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, descubrimos su naturaleza social proteccionista y reivindicadora a la luz de la Teoría Integral!" (38)

El mencionado tratadista, resume la teoría integral diciendo:

1. - La teoría integral divulga el contenido del Artículo 123, cuya - grandiosidad insuperada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el - derecho social, siendo el primero parte de éste. En consecuencia, nuestro

derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2. - Nuestro derecho del trabajo, a partir del 10. de mayo de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza - expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, - jornaleros, empleados, domésticos, artesanos burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc, a todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración .

3. - El derecho mexicano del trabajo contiene normas no sólo proteccionista de los trabajadores, sino reivindicatorias que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que previenen - del régimen de explotación capitalista.

4. - Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores -- frente a sus explotadores, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, - de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligadas a suplir las quejas deficientes de los trabajadores. ( Art. 107, Fracción II, de la - Constitución ). También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

5. - Como los poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del Artículo 123 - de la Constitución Social que consagra para la clase obrera el derecho a la

revolución proletaria podrán cambiarse las estructuras económicas, supri -  
miendo el régimen de explotación del hombre por el hombre. ( 39 )

La realización de la finalidad de la Teoría Integral, implica dos ac -  
ciones: la primera es la que lleva a cabo el Estado con su facultad de impe -  
rio, efectuando lo que anteriormente llamamos la redención social o sea, la  
voluntad pública para dictar medidas tendientes a proporcionar a la clase --  
trabajadora los bienes de la producción y, la segunda, es la acción directa -  
que realiza el proletariado tomando violentamente esos bienes, lo que trae -  
como consecuencia dos transformaciones; la del régimen económico imperan -  
te y la del Estado moderno.

" La Teoría Integral del derecho del trabajo y de su disciplina pro -  
cesal, también constituyen una fuerza dialéctica para la transformación del  
Estado burgués en la administración pública, pues los encargados de ésta po -  
drán realizar en la cúspide de la pirámide jurídica social el destino de los -  
textos constitucionales y lograr la protección y redención de los trabajadores  
no mediante expropiaciones aisladas de bienes de la producción, sino median -  
te el cambio estructural definitivo que imponen las normas del Artículo 123,  
y que recoge la teoría integral con fuerza dialéctica para la transformación  
del Estado moderno político-social en un auténtico Estado Socialista." (40 )

---

( 39 ) Nuevo Derecho del Trabajo - 1972 2o. Ed. T. Urbina pag. 224.

( 40 ) Trueba Urbina - Nuevo Derecho Administrativo Social T.I. pag. 79  
Méx. 1973.

## CAPITULO QUINTO.

### IMPORTANCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PRIVADA.

Las funciones de los organismos privados, es decir, de los organismos que no dependen del Estado, se pueden estudiar desde diversos puntos de vista. Primeramente, entendemos la actividad principal de la empresa teniendo carácter lucrativo, lo que ha generado la explotación del hombre.

A través de las asociaciones de trabajadores, se ha llegado a obtener beneficios que ellos mismos han creado para su autoprotección, este tipo de actividad tiene ya varios siglos de haber aparecido.

Juan Bernaldo de Quiroz señala en el libro Sociología de la Seguridad Social: " .... En los albores de la antigüedad, las distintas formas de ayuda mutua o cooperativa, cuyos primeros ejemplos fueron los -- collegia opifi - cum romanos -- agrupaciones de socorros mutuos que unen a miembros de una misma profesión para amparar, preferentemente, en el infortunio de la muerte, sufragando los gastos de entierro y protegiendo a las viudas y huérfanos, así como para celebrar ceremonias piadosas y rituales con motivo -- del sepelio, de ahí su denominación de " Sociedades funerarias ". Producto del municipio y de una relación de feria y mercados, surtidos por una artesanía variada y pujante, aparecen las cofradías, similares a los collegia romanos y que en el norte de Europa se denominaron " Gúildas ", asociaciones de asistencia mutua en la desgracia, de confraternidad humana, según -

determinados oficios, las que en el momento de su perfección poseen una estrutura afín en algo a los modernos seguros sociales, con sus recursos proprios, sus auxilios en determinadas eventualidades y organización bien estructurada." ( 41 )

La Administración Social, la encontramos en dos grandes campos que tutelan la misma finalidad. La más común es la que realiza el Estado, la segunda es la que efectúa la empresa privada, que aunque se contrapone con el interés propio de su organización, puede en un momento determinado, desa-rrollar tareas tendientes a dignificar la existencia del trabajador.

La contradicción existente entre los fines de la empresa privada y - los de la clase trabajadora, son totalmente marcados. Mientras que la primera persigue esencialmente el lucro, a través del fortalecimiento de la producción, asentando el esfuerzo de la mano de obra, y toma a los trabajadores como una parte o un medio para la consecución de sus fines productivos, la clase trabajadora, persigue finalidades distintas; la principal de ellas es la supresión de los sistemas de esclavitud, que atentan a su integridad física, - a su patrimonio, a su salario, a la seguridad de su familia y a la de él. Sin tomar en cuenta al ser humano en sí, la empresa privada hace del trabajador un simple factor marginado que es incapaz de lograr los objetivos de su clase.

Al respecto señala el Dr. Trueba Urbina: " Independientemente de la figura jurídica del patrón o de la persona moral y de la responsabilidad de -



éstos a través de sus bienes, surge la figura compleja de la empresa como unidad económica que con personalidad jurídica o sin ella responde con sus bienes a los trabajadores, así como de sus derechos por la explotación de que son víctimas en la actividad empresarial. Así pues, la administración privada de la empresa es digna de preocupación, porque bien encauzada la tecnología moderna y garantiza no sólo la explotación de la fuente del trabajo, sino el mejoramiento de los trabajadores cuyos derechos están gravitando en los bienes de la empresa para evitar fraudes y protección de sus propios derechos". ( 42 )

La problemática de la actividad de las empresas privadas, fuente de esclavitud, ya fue tratada desde el siglo pasado por Carlos Marx, quien se señaló en el Manifiesto Comunista: "La burguesía no puede existir sino a condición de revolucionar incesantemente los instrumentos de la producción y, por consiguiente, las relaciones de producción, y con ello todas las relaciones sociales. La conservación del antiguo modo de producción era, por el contrario, la primera condición de existencia de todas las clases industriales precedentes. Una revolución continua en la producción, una incesante conmoción de todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes distinguen la época burguesa de todas las anteriores." ( 43 )

Una vez delimitadas las actividades propias del Estado y de la empresa privada, actuando con función social para alcanzar la socialización de los bienes de la producción y la dignificación de la vida humana a través del traba

---

( 42 ) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo T.I. 1973 pag. 49

( 43 ) Manifiesto Comunista-Pekfn 1971 pag. 36

jo, cabe señalar la dificultad que presenta la empresa privada al desarrollar una actividad social, ya que se tendría que despojar de sus bienes para compartir con los trabajadores los beneficios que se obtienen de la producción.

La lucha eterna entre el trabajo y el capital, han hecho aparecer en la administración en general, un nuevo tipo, ambiguo o híbrido, de función social: Las Empresas Privadas de Interés Público.

El Dr. Serra Rojas dice al respecto: " El punto de partida para el estudio de las instituciones que organizan y manejan los particulares es el siguiente: En algunas de las actividades que principalmente regula el derecho privado, el Estado se ve obligado a intervenir por tratarse de materias que se relacionan y protegen el interés común o porque el Estado así lo estima conveniente en la defensa y administración de sus intereses." (44 )

La fusión de dos cuerpos, público y privado, para la realización de actividades que se dirijan a desarrollar tareas sociales y a mejorar los niveles de vida de la población, trae como consecuencia la creación de los organismos híbridos, en los cuales el Estado mediante subsidios o aportaciones de bienes o servicios, hace que se intensifique una labor que vaya a beneficiar a determinado sector de la sociedad o a la generalidad y, el cuerpo -- creado administrado por particulares, es el que llevará a cabo las finalidades sociales.

Como ejemplo de este tipo de organización, cita el maestro Serra Rojas: " Tal es el caso de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística,

---

( 44 ) Derecho Administrativo 1965 3a. Ed. pag. 644 Méx.

la Academia de la Lengua, la Academia de Legislación y Jurisprudencia y, - asociaciones recreativas o sociales, que practican ciertos propósitos altruistas de caridad o asistencia social o de beneficio general o culturales. El Estado vigila y fomenta estas actividades y en muchos casos las estimula con - subsidios, privilegios, protecciones, exenciones, para que puedan desarrollar con libertad y eficiencia sus labores y sin que le corresponda ningún derecho para intervenir en ellas." ( 45 )

Volviendo a la importancia del derecho administrativo social en las - empresas privadas, cabe señalar que en México, en 1917, cuando se concibió y asentó la idea de transformar los moldes tradicionales de la administración laboral en general, en la que se incluía al Estado y a las industrias privadas como principales organizaciones explotadoras del trabajador; se reglamentó al asalariado de la empresa privada preferentemente, dejando fuera al burócrata el que, posteriormente sería comprendido en la reglamentación constitucional.

Al decir del Dr. Trueba Urbina: " El derecho mexicano del trabajo, - es decir, el Artículo 123, es dialéctica revolucionaria en la Administración Privada, por cuanto que sus normas tienen por objeto combatir la explotación capitalista, de manera que la administración se ajuste a los mandamientos - fundamentales, entre tanto se alcance su socialización; así quedan tutelados y en pos de reivindicación los derechos de los trabajadores en la Administración Privada de la empresa burguesa, privada o estatal." ( 46 )

Las acciones sociales que se desarrollan ó mejor dicho, deben desa-

---

( 45 ) Derecho Administrativo - 3a. Ed. 1965 Méx. pag. 648

( 46 ) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo 1973 T.I. pag. 51

rollarse, son tres: La primera de parte del Estado llamada redención social, la segunda de parte de los trabajadores ó reivindicación social y la tercera, sería un reconocimiento social, de parte de la empresa privada, para llegar a la misma finalidad que persigue el proletariado y la doctrina socialista; Los bienes de la producción como propiedad de la clase trabajadora, que así como la tierra de los campesinos, los bienes o instrumentos que se encuentran en poder de los detentadores de la riqueza, deben ser de quien los trabaja.

La Administración Social Privada, puede definirse como: La actividad de las Empresas en general, tendientes a beneficiar a los trabajadores con el fin de mejorar su condición económica, cultural, social y de seguridad.

CAPITULO SEXTO  
ORGANISMOS PUBLICOS CON FUNCION SOCIAL.

Dentro de los Organismos Públicos que realizan tareas sociales que -  
tienden a mejorar la condición económico-social de la clase trabajadora, en un  
intento de redimirlos, encontramos:

a) CONAMPROS.

" A iniciativa del Congreso del Trabajo se creó el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario en el que las organizaciones sindicales y diversas -  
dependencias oficiales analizan conjuntamente, los problemas que afectan a la -  
clase obrera y sus posibles soluciones. El Comité ha iniciado, a través de todos los medios de difusión un programa de orientación al consumidor destinado al mejor aprovechamiento del gasto familiar. Presta asesoría para la organización de centros de oferta y consumo, tiendas sindicales y almacenes en que se pacten descuentos a título de prestaciones obrero-patronales. ( 47 )

Este organismo se ocupa principalmente, de proteger a las clases económicamente débiles, mediante la asesoría e información de cómo emplear el gasto destinado al sostenimiento familiar y, además, mediante campañas de difusión, da a conocer al pueblo las medidas que deben seguirse para hacer que los comercios que abusen en el precio de los productos o modifiquen las medidas o cantidades de los bienes fungibles, sean castigados por alterar las tarifas oficiales.

Las funciones específicas del Comité Nacional Mixto de Protección al -

( 47 ) Engrane, Periódico Obrero -Epoca II No. 86 1o. Abril 1975.

Salario son:

- a) La defensa del patrimonio de los trabajadores contra su perjuicio o menoscabo.
- b) La lucha contra el acaparamiento y la especulación
- c) El estudio y proposición de medidas o instituciones que protejan la capacidad adquisitiva del salario.
- d) Orientar el consumo de los trabajadores
- e) Promover medidas que tiendan a mejorar el nivel de la vida de los obreros y del pueblo en general, etc.. ( 48)

Cerca de diez millones de trabajadores encuentran en el salario su medio fundamental de sustento. Más de veinte millones de compatriotas dependen económicamente de ellos. Por lo tanto, el bienestar de cuando menos la mitad de los mexicanos se ve afectado por la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Es incuestionable que las leyes protejan en mayor medida a lo que se llama el salario mínimo, ya que son estas cantidades las que más se ven afectadas y aún más, cuando el problema de la natalidad es más acentuado en la clase de trabajadores que viven con esta retribución, consecuentemente, este salario se distribuye entre un mayor número de personas.

La Ley Federal del Trabajo, en México, señala en su Artículo 90 qué debe entenderse por salario mínimo: "... deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y --

cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos". ( esta anota -  
ción la encontramos también en el segundo párrafo de la fracción VI del Artfe  
lo 123 Constitucional.)

" El Estado ha intervenido, en diferentes épocas de la historia, en la -  
fijación de los salarios, pero no siempre fue su propósito asegurar un salario -  
mínimo a los trabajadores. En diversas ocasiones, tuvo la intervención del Es  
tado como objetivo impedir el alza de los salarios en beneficio de las clases -  
patronales, en particular, cuando se hizo sentir la falta de mano de obra; por  
ese camino se mantenía el ritmo de la producción y se evitaba el alza de los  
precios." (49 )

" Generalmente, tanto en contratos individuales como colectivos, las -  
partes estipulan los salarios por encima de los mínimos legales, o sea, los -  
que fija la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, que es una autoridad -  
administrativa social encargada de fijar estos salarios. Por consiguiente, el -  
acto o resolución en que se fijan los salarios mínimos, es un acto de carác -  
ter administrativo que produce efectos jurídicos inmediatos desde la fecha en  
que empiezan a regir, es decir, a partir del día 1o. de enero de los años pa  
res, y conforme a la ley deberán estar vigentes durante dos años." ( 50 )

Las campañas de orientación al consumidor, que lleva a cabo el Comi  
té Nacional Mixto de Protección al Salario, contienen profundo contenido social,  
en el caso preciso de que las mayorías desconocen la formación de los precios  
de los productos y de los medios que deben usarse para denunciar una viola --

---

( 49 ) Mario de la Cueva- Derecho Mexicano del Trabajo-T.I. 1967 pag. 660

( 50 ) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo- Trueba Urbina T.I. 1973,  
Pag. 849

ción a los ordenamientos legales.

b) FONACOT

" El primero de mayo fue creado el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores-FONACOT\_ que otorgará al crédito bancario una mayor orientación social, favorecerá el ahorro en la familia obrera y contribuirá al abatimiento de los precios." ( 51 )

Este es un fideicomiso de carácter social, destinado a proteger la capacidad de compra de los trabajadores, surgió este organismo tomando en consideración que el trabajador, particularmente, el de bajos ingresos, ha estado marginado siempre de los beneficios que aporta el crédito, porque no es capaz de constituir una garantía suficiente para el otorgamiento de los créditos por parte de la banca privada.

Esta situación ha propiciado que los obreros tengan que acudir al crédito extrabancario o sea el crédito que dan las casas comerciales, teniendo que pagar hasta 2 y 3 veces el valor original de los bienes debido a los altos intereses que cobran los comerciantes.

Con base en lo anterior, se pueden resumir las actividades del FONACOT en los siguientes apartados:

- a) Constituirse en un gran aval de los trabajadores.
- b) Obtener precios preferenciales para la adquisición de bienes de consumo duradero- salas, recámaras, línea blanca, electrónica, etc. para benefi -



ciar a la clase económicamente débil.

- c) Asimismo otorgar los créditos necesarios para obtener los servicios médicos, educacionales, funerales, etc. a precios bajos.
- d) También, otorgar financiamientos para la operación de tiendas sindicales - y demás previstas en el Artículo 103 de la Ley Federal del Trabajo.(52 ).

" El Congreso del Trabajo ha tomado el acuerdo de propiciar la inscripción en el FONACOT de todos los miembros de las 32 centrales obreras y sindicales nacionales de industria que lo integran, y que en conjunto suman más de 4 millones de trabajadores. La finalidad de dicho acuerdo, es lograr que obtengan los beneficios que esta institución- creada por el gobierno a iniciativa del propio Congreso del Trabajo - ha comenzado a impartir a los obreros y a sus familias. Dichos beneficios consisten en la adquisición de bienes de consumo duradero con amplios descuentos y largos plazos de pagos. ( 53 )

En sólo tres meses de operación, el FONACOT otorgó créditos a 12,135 trabajadores por un monto global de 68 millones 670 mil pesos. La tarea de facilitar a toda la clase trabajadora la fácil adquisición de los productos indispensables para el hogar, ha hecho que este organismo extienda su beneficio a nivel nacional, donde desde luego, hará una función proteccionista al salario y a las clases sociales cuyos recursos económicos son precarios.

#### c) INFONAVIT

" La ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de

---

( 52 ) Engrane- Periódico Obrero- época II No. 86 lo. Abril 1975

( 53 ) Novedades 24 de febrero de 1975 pag. 10

abril de 1972 y es reglamentaria de la fracción XII del Artículo 123, apartado a), de la Constitución; tanto esta norma como la reglamentaria de la misma son de previsión social y forman parte del derecho administrativo del trabajo en cuanto a los derechos que en ellas se consignan y en el funcionamiento del órgano -- descentralizado de la administración social, para la realización de los objetivos sociales que de ellos se desprenden." ( 54 )

La Legislación Social, se encamina a tutelar de manera general al trabajador, tanto en su salud, su seguridad personal y familiar, y en lo referente a su economía, que es la única base para su desenvolvimiento social. La creación de organismos con tarea social, por parte del poder público, ha hecho que el -- trabajador resienta menos y encuentre facilidad en la recuperación de los medios necesarios para alcanzar la integración de su familia. El aseguramiento económico, para la obtención de una vivienda que le permita mejorar su condición económica, de parte del Estado, trae consigo el beneficio del crédito social o sea, -- aquel que se proporciona sin afán de lucro y a largo plazo.

El artículo primero de la ley que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores señala que: es de utilidad social y de observancia general en toda la República.

Los objetivos que debe realizar esta institución, se encuentran comprendidos en el artículo tercero que dice:

Art. 3o. El instituto tiene por objeto:

I. - Administrar los recursos del fondo nacional de la vivienda;

---

( 54 ) Trueba Urbina - Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo -1973 T. I.  
Pag. 1257.

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 del título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

De enorme importancia es el contenido del Artículo 29 de la Ley que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores:

Art. 29 Son obligaciones de los patrones:

I. - Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta ley;

( los avisos a que se refiere esta fracción son los que se realicen por altas y bajas del personal, así como cuando hayan modificaciones en las percepciones por salario.)

II. - Efectuar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en los términos de la Ley Federal del Trabajo de la presente ley y sus reglamentos, y

III. - Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta ley y sus reglamentos.

El Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo señala: " Los salarios mínimos no podrán ser objetos de compensación, descuento o reducción, -- salvo en los casos siguientes:

- I. - Pensiones alimenticias decretadas por la autoridad competente en favor de las personas mencionadas en el Artículo 110, fracción V; y -
- II. - Pago de rentas a que se refiere el Artículo 150, fracción II, inciso a) -- ( se refiere a la obligación de parte de los trabajadores a pagar las rentas ) -- y de cuotas para la adquisición de habitaciones libremente aceptado por el trabajador. En estos casos, el descuento no podrá excederse del diez por ciento.

" Las dos salvedades a que se refiere el artículo anterior para descontar los salarios mínimos, aunque por sí mismas se justifican, sin embargo, son inconstitucionales por oponerse al texto de la fracción VIII del Artículo 123, apartado A, de la Constitución ( La fracción citada dice: El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento). Por lo que se refiere a pensiones alimenticias, todavía se encuentra cierta justificación en el párrafo segundo de la fracción VI del mencionado Artículo 123 Constitucional, en atención a --

que el salario mínimo se fija tomando en cuenta a la familia." ( 55 )

El artículo 2º de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, menciona que los descuentos se harán conforme al Artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo, al que reproducimos íntegramente:

Artículo 110. Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

- I. - Pago de deudas contraídas con el patrón por anticipo de salarios, - pagos hechos con exceso al trabajador, errores, pérdidas, averías o adquisición de artículos producidos por la empresa o establecimiento. La cantidad exigible en ningún caso podrá ser mayor del importe de los salarios de un mes y el descuento será el que convengan el trabajador y el patrón, sin que pueda ser mayor del --- treinta por ciento del excedente del salario mínimo;
- II. - Pago de rentas de habitaciones, de conformidad con lo dispuesto - en el Artículo 150, fracción II, inciso a), que no podrá exceder - del quince por ciento del monto del salario;
- III. - Pago de cuotas para la adquisición de habitaciones, libremente -- aceptado por el trabajador;
- IV. - Pago de cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que los trabajadores manifiesten expresa y libremente su conformidad y que no sean mayores del treinta por ciento del excedente del salario mínimo;

V. - Pago de pensiones alimenticias en favor de la esposa, hijos, ascendientes y nietos, decretados por la autoridad competente; y,

VI. - Pago de las cuotas sindicales ordinarias previstas en los estatutos de los sindicatos.

" Este precepto consagra una protección real y efectiva para el trabajador, ya que fuera de los casos excepcionales a que el mismo se contrae, el patrón tiene prohibido hacerle descuentos en su salario; a pesar de lo anterior, estimamos que el patrón no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de retener del salario del trabajador el impuesto correspondiente que debe este último cubrir sobre productos del trabajo..." ( 56 )

El INFONAVIT, tiene su antecedente inmediato en la fracción XII del -- Artículo 123, que nace como conquista de la clase trabajadora en el Congreso -- Constituyente de 1917. Su objetivo principal es el beneficio que ha de llevarse a los trabajadores en general que no presten sus servicios en el Estado, pues para éstos, será otro organismo quien les proporcione la administración de los fondos destinados a conseguir viviendas decorosas.

d) I.M.S.S.

La seguridad social abarca todos aquellos medios que tiendan a dignificar la vida humana y a proteger, de manera amplia, la vida familiar del trabajador en general. Los seguros sociales que el Estado ha creado, se dirigen a -- proteger la vida integral del trabajador y se refieren a la salud, al patrimonio, -- al ahorro, a la vivienda, a la educación, al crédito, etc., todos ellos llevan la -

finalidad señalada en las distintas fracciones del Artículo 123 Constitucional, que como ya se dijo, fue un logro de la diputación obrera en beneficio de las clases desposeídas.

" El desarrollo y cumplimiento de los servicios públicos compete al Estado, pero éste puede actuar en dos formas principales, por medio de órganos centralizados o mediante organismos descentralizados. Gabino Fraga sostiene que " el carácter que se puede señalar como fundamental de la descentralización ( el cual le distingue de la centralización ) es el de que los funcionarios y empleados que lo integran no están sujetos a los poderes que implica la relación jerárquica". Si se quisiera expresar esta diferencia en una fórmula, la cual, naturalmente, no tiene un rigor absoluto, diríamos que, en la descentralización, los funcionarios y empleados que la integran actúan autónomamente la voluntad de la ley, en tanto en la centralización actúa la voluntad de la ley por mediación del Estado. ( 57 )

Por ley publicada el 19 de enero de 1943, se reglamentó en México la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, creándose el Instituto Mexicano del Seguro Social. Esta Institución, tiene como fin proteger al hombre trabajador y a su familia contra la enfermedad, la muerte y la miseria, así como capacitarlo en o para su trabajo. Es uno de los logros más generosos de nuestra época y de la revolución en favor de los trabajadores de la ciudad, de las minas, de los campos y , de una manera general, de todo aquel que preste un servicio a otro, a quienes asegura mediante atención médica, -

jubilaciones, pago de pensiones en caso de incapacidad, muerte, etc., nacien do así éste organismo descentralizado, con función social.

" Nuestra Constitución de 1917, en el Artículo 123, creó en norma fundamental, de carácter social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos, imponiéndole al Gobierno Federal y a los de los Estados, el deber de fomentar instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. Esta norma originó la creación de los seguros sociales, en función tutelar de los trabajadores, pero el programa del mandato constitucional apuntaba desde entonces hacer extensiva la seguridad social a toda la comunidad. Posteriormente se reformó esta disposición el 31 de agosto de 1929, concretando la nueva norma de previsión social en los términos siguientes:" ( 58 )

XXIX. - Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Al través de los años se ha ido modificando la Ley del Seguro Social, en beneficio de la clasetrabajadora. En la exposición de motivos que, para someter a la consideración de la Cámara de Diputados, se mencionó, en el año de 1973: " El incremento demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo hacen que el derecho a la seguridad social sea esencialmente dinámico. Debe evolucionar de -



acuerdo con las circunstancias, mejorando las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos. Las garantías sociales consignadas en el texto constitucional, y en particular las disposiciones del Artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como un sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción se estructuran en México; el derecho del trabajo, la seguridad social y, en un sentido más amplio, todos nuestros sistemas de bienestar colectivo." ( 59 )

El título quinto de la Ley del Seguro Social, menciona cuales son las atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social:

Artículo 240. - El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes:

- I. - Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta ley;
- II. - Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto;
- III. - Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta ley;
- IV. - Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley;
- V. - Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades;
- VI. - Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales;

- VII. - Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas con finalidades similares;
- VIII. - Organizar sus dependencias;
- IX. - Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;
- X. - Expedir sus reglamentos interiores; y
- XI. - Las demás que le confieran esta ley y sus reglamentos.

Los aspectos muy importantes de la nueva Ley del Seguro Social son los regímenes bajo los cuales, los trabajadores, pueden ingresar o afiliarse a los beneficios que este organismo otorga. El primero de ellos se refiere al obligatorio y se reglamenta así:

Artículo 11. - El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. - Riesgos de trabajo;
- II. - Enfermedades y maternidad;
- III. - Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y
- IV. - Guarderías para hijos de aseguradas.

Artículo 12. - Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. - Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o de derechos;
- II. - Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y
- III. - Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

Artículo 13. - Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. - Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- II. - Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;
- III. - Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro gé

- nero similar a los anteriores;
- IV. - Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente;
  - V. - Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios - no comprendidos en las fracciones anteriores; y
  - VI. - Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de esta ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará, por Decreto, las modalidades y fecha de implantación del Seguro Social en favor de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los trabajadores domésticos.

Dentro de los sistemas con que opera el IMSS, se encuentra uno de singular importancia. Es aquel en que para lograr la prestación de servicios que ofrece esta Institución, debe existir la voluntad del trabajador, creándose así, la incorporación voluntaria a este organismo.

En la exposición de motivos se señaló al tratar este tema: " Para facilitar la incorporación voluntaria de los trabajadores en industria familiar y de los independientes, se dispone que ésta podrá hacerse en forma individual a solicitud expresa del sujeto interesado. También será posible llevarla al cabo por medio de las empresas, instituciones de crédito o autoridades

con quienes tengan establecidas relaciones comerciales o jurídicas derivadas de su actividad, las que, dado el caso, quedarán obligadas a la retención y - entrega de las cuotas correspondientes en los términos de los convenios relativos. La incorporación voluntaria de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se realizará en los términos señalados por el capítulo respectivo y beneficiará a los campesinos de las circunscripciones rurales en donde ya - esté establecido el régimen obligatorio para los asalariados del campo y para los miembros de las sociedades locales de crédito." ( 60 )

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social se encuentra reglamentada en el Artículo 198, de esa ley, que señala: Conforme a lo dispuesto en el Artículo 18, los sujetos de aseguramiento a los que aún no se hubiese extendido el régimen obligatorio del Seguro Social, - podrán solicitar su incorporación voluntaria al mismo, en los períodos de - inscripción que fije el Instituto y mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Las personas que tienen derecho a inscribirse voluntariamente a los beneficios del Seguro Social, según especifica la sección tercera del título - segundo, capítulo VIII, de la Ley del Seguro Social, son los trabajadores en industrias familiares y de los trabajadores independientes, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados. Las modalidades bajo las cuales estos trabajadores han de sujetarse para ser inn

cluidos a la seguridad social, se señalan en el Artículo 206 de la Ley respectiva, y lo transcribimos íntegramente:

Artículo 206. - La incorporación voluntaria de los trabajadores a -- que se refiere la presente sección, se sujetará a las siguientes modalidades:

- I. - Podrá efectuarse en forma individual a solicitud por escrito del sujeto interesado;
- II. - El asegurado pagará íntegramente las cuotas obrero-patronales por bimestres anticipados, salvo los casos en que pacte con el Instituto la periodicidad del pago en plazos distintos; y
- III. - El aseguramiento comprende las prestaciones en especie del ramo del seguro de Enfermedades y Maternidad, disminuyéndose las cuotas obrero-patronales en la proporción correspondiente a los subsidios. Asimismo comprende las prestaciones del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, aparece como un logro revolucionario y tiene su antecedente en el apartado a) del Artículo 123 Constitucional, es una ley al servicio de la clase obrera y campesina y, en general, de toda persona que presta un servicio personal a cambio de una retribución económica, con la única característica de no pertenecer al Estado, dado que será otro organismo quien otorgue los beneficios correspondientes a la -

burocracia.

e) ISSSTE .

El apartado b) del Artículo 123 de la Constitución Mexicana contiene una reglamentación diferente, en algunos aspectos, a la establecida para el - trabajador en general, y rige para el servidor público. Así, por ejemplo, en nuestro país la seguridad social de esos trabajadores está a cargo de un orga - nismo específico, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Traba - jadores del Estado y normada por una ley distinta a la del Seguro Social.

" El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores - del Estado, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, independientemente del texto del Artículo 1o. de su ley creadora, es una Institución de Previsión Social que tiene su raíz en el originario Artículo 123. Posteriormente, al in - tegrarse el mencionado precepto constitucional en el año de 1960 con el apar - tado b), la fracción XI dispuso" ( 61 )

XI. - La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las en - fermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, - la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el dere - cho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

- c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstetricia, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderfas infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de construir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permí-



ta otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

" La reforma y adición del inciso f) fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de Noviembre de 1972, habiendo entrado en vigor el día siguiente de su publicación." ( 62 )

Según el Artículo 4 de la Ley del ISSSTE, la Dirección de Pensiones Civiles creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925, se convierte en un organismo que tendrá carácter público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que es lo que actualmen se conoce como ISSSTE.

Los trabajadores que se encuentran comprendidos para el beneficio que otorga esta Institución, se hallan descritos en el Artículo Primero de la Ley del ISSSTE, que dice:

Artículo 1o. - La presente ley se aplicará:

1. - A los trabajadores del servicio civil de la Federación, -

del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales;

- II. - A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen;
- III. - A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores;
- IV. - A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados;
- V. - A las entidades y organismos públicos que se mencionan en este Artículo.

El Artículo Tercero del ordenamiento citado, indica cuales son las prestaciones y servicios de que puede disfrutar el trabajador público, así como de las obligaciones que tiene esa Institución para lograr la integración familiar.

Artículo 3o. - Se establecen con el carácter de obligatorias - las siguientes prestaciones:

- I. - Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;
- II. - Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- III. - Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;

- IV. - Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;
- V. - Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;
- VI. - Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;
- VII. - Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- VIII. - Préstamos hipotecarios;
- IX. - Préstamos a corto plazo;
- X. - Jubilación;
- XI. - Seguro de Vejez;
- XII. - Seguro de Invalidez;
- XIII. - Seguro por causa de muerte;
- XIV. - Indemnización global.

En el Cuarto Informe de Gobierno, se señaló que: " En la actualidad el ISSSTE cuenta con dos millones doscientos mil derechohabientes. Esta cifra representa un aumento de 12 por ciento en relación con el año anterior. ( se refieren a 1973 ) El incremento obedece a la política de extender los beneficios de este Instituto a más trabajadores mediante la celebración de contratos con gobiernos Estatales y Municipales y la incorporación -

de nuevos empleados provenientes de diferentes dependencias." ( 63 )

f) FOVISSSTE

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene su antecedente en el inciso f) de la fracción XI del Artículo 123 apartado b) en el que se señala la obligación del Estado para proporcionar habitaciones a bajo costo, ya sea vendidas o rentadas, a los trabajadores del poder público. Así como a facilitar la construcción, mejoramiento, reparación, etc. de las casas en que habitan los servidores públicos, mediante el otorgamiento de créditos baratos.

Sobre este tema, el Artículo 43, fracción h), de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b) del Artículo 123 Constitucional, señala:

Artículo 43. - Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta ley: ( se refiere a los Poderes de la Unión, Gobiernos del Distrito Federal, de los Territorios y de las Instituciones del Gobierno Federal.)

h ) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e hi -

giénicas; para construir las, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Esta fracción, se adicionó por Decreto de fecha 23 de noviembre de 1972, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año. En esta publicación, se adicionó también, la fracción III del Artículo 103 de la Ley del ISSSTE, en la que se agrega un órgano más a la administración: La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y, su retroactividad, para efectos de descuento, a partir del 1o. de septiembre de --- 1972.

Según el Artículo 116 A. - La Comisión Ejecutiva del Fondo estará integrada por cinco miembros; uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto, el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión, dos Vocales nombrados a proposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dos Vocales más nombrados a proposición de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal propietario se designará un suplente.

En el Artículo 54 A. - Se contienen los objetivos que han de realizarse, en cuanto a las prestaciones sociales de la vivienda:

Artículo 54 A. - El Fondo de la Vivienda, tiene por objeto:

- I. - 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.

- nicas, incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio;
- b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y
  - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; -
- II. - Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, y
- III. - Los demás que esta ley establece

De una manera general, puede decirse que los trabajadores que tienen derecho a los beneficios que el FOVISSSTE proporciona, son todos aquellos que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CAPITULO SEPTIMO.  
POLITICA Y JUSTICIA SOCIAL.

a) Política Social.

La política, propiamente dicha, es un término propio del Estado, su contenido esencial ha sido desfigurado por la práctica, quitándole el significado de buen gusto, refinamiento, cortesía, urbanidad, etc. para significar la actividad del Estado por medio de la cual se pretende o aspira regir los asuntos públicos.

El calificativo de social que se le agrega a la actividad estatal, presupone la concurrencia de un finalidad especial que se dirige a beneficiar a un sector determinado de la población, a las clases desposeídas.

" La política social, tiene por objeto procurar la mayor justicia en las relaciones sociales y en la distribución de los bienes sociales, con la mira puesta en que, de día en día, sea mayor el número de los que participen de estos tres supremos bienes de la vida y de nuestra superior civilización: la salud, la cultura y el bienestar económico." ( 64 )

El Dr. Trueba Urbina señala: " El Estado moderno, el que emerge de nuestra Constitución de 1917, lo repetimos una vez más, es al mismo tiempo un Estado de Derecho Político y un Estado de Derecho Social, según las funciones que realice en cumplimiento de los preceptos de la misma. El Estado Político ejerce sus funciones a través de la legislación, la administración -

y la jurisdicción, pero el ejercicio de la política social incumbe al Jefe del Poder Ejecutivo al aplicar normas de carácter político y de carácter social - que conjuga a través de la política social." ( 65 )

La actividad gubernamental encaminada a la protección y redención - de la clase trabajadora, así como de aquellos núcleos de la población que se encuentran marginados socialmente, es la que se califica de social. Todos - estos actos los realiza el Estado con su poder de imperio, unas veces si -- guiendo la legislación y otras, realizando innovaciones que traigan como consecuencia la creación de organismos al servicio de los grupos sociales más necesitados. Por otra parte, puede encontrarse en la empresa privada, alguna actividad que beneficie en forma gratuita o a un costo muy bajo, a cierta parte de la sociedad, y esta actividad no sería de política social, sino de Administración Social, ya que el término político le ha sido otorgado al Estado, ya sea por sus fines o por su actividad pública.

Oscar C. Alvarez señala en su libro La Cuestión Social en México: " En el orden económico la finalidad del Estado está en procurar a la colectividad el máximo interés económico; interés que consiste en la defensa de la sociedad y en la ayuda que a sus miembros se debe prestar para todo lo que pueda servir de mejora en su economía, en su vida y en sus relaciones." ( 66 )

La política social aparece al nacer los nuevos Estados modernos con tendencia socialista, de donde se pretende mejorar las condiciones de vida, -

---

( 65 ) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo-1973 T.I. Méx. Pag. 25

( 66 ) La Cuestión Social en México 1950 Pag. 199



en general, de las sociedades. El Dr. Serra Rojas comenta a este respecto: " La administración pública no es una máquina, sino una organización social, jurídica y política de elevados ideales. Su acto más importante es la decisión administrativa, que la ley entrega a la responsabilidad del funcionario y por medio de ella se alcanzan los objetivos que hacen posible una vida humana - decorosa." ( 67 )

La Política Social Mexicana tiene su antecedente inmediato en el Congreso Constituyente de 1916-17, al asentar las bases sociales en la Constitu-ción de ese año. Su objetivo directo es alcanzar ó recuperar los bienes de - la producción para la socialización de la vida humana a través del trabajo. - Cuando la actividad del Estado se concreta únicamente a realizar finalidades de carácter general, sin preferencia y sin dirigirse a una clase social en - especial, su función es meramente pública y carece de todo sentido redentorio.

#### b) Justicia Social.

Cuando a través de la Administración Pública o Privada, o por medio de la Legislación, se realizan o fijan funciones tendientes a desarrollar una política social, el ejercicio de tales actuaciones lleva aparejado el cumplimiento de la justicia de las clases desposeídas.

Las discrepancias eternas entre el Capital y el Trabajo, han forma

do las desigualdades sociales y económicas que con los años, se ha impuesto el primer factor demandado por esta clase obrera, la realización de la justicia social, es decir, la recuperación del capital producto de su trabajo.

El Dr. Mario de la Cueva señala: " El Estado de nuestros días es individualista y capitalista, pero no liberal. No vamos a repetir la crítica al Estado liberal ni la justificación del derecho social, económico y obrero: La economía no es una cuestión de interés privado, sino nacional y la Justicia Social reclama el derecho obrero; Radbruch tiene razón. Las Constituciones consignan un nuevo orden económico, Intervencionismo o Socialismo de Estado y las normas respectivas, capítulo quinto de la Constitución Alemana de Weimar y artículos relativos de la Constitución Mexicana de 1917, son realmente derecho constitucional. Es un derecho constitucional de nuevo cuño, que difiere en muchísimos aspectos del derecho económico constitucional del Estado Liberal: A diferencia de este derecho, que es negativo en su fundamentación, es eminentemente positivo; y así debe ser el ordenamiento que procura, no la garantía de la utilidad particular que caracteriza al liberalismo, sino la Justicia Social." ( 68 )

A este respecto señala el Dr. Trueba Urbina: " Cuando la justicia social no trata de reivindicar al trabajador o a la clase obrera frente al patrón o los propietarios, no es justicia social; es tan sólo disfrazar de socialista el jus suum quique tribuere de los romanos.

La función de la justicia social no es sólo tutelar en la ley y en el proceso, sino corregir injusticias originadas en el pasado y subsistentes en la actualidad, reivindicando los derechos del proletariado. Este concepto de justicia social que emerge del Artículo 123 Constitucional difiere esencialmente de la idea de la nueva Ley Laboral." ( 69 )

La concepción de un Estado que, además de proteger a la clase desposeída, tienda a mejorar los niveles de vida por medio de una política social fue concebida ya en 1917, y su desarrollo depende de las actuales sociedades - quienes tienen el derecho de exigir la transformación de las estructuras burocráticas.

En México, la Justicia Social aparece consignada como un objetivo a realizar, en la Constitución de 1916-17, destacando de la misma, algunos -- preceptos que claramente exigen la socialización del capital y de la tierra. - En su libro Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, afirma el Dr. Trueba Urbina: " La justicia social es la expresión del derecho del trabajo en nuestro Artículo 123, que como estatuto exclusivo de los trabajadores no sólo se propone alcanzar la dignidad del obrero y obtener la parte que le corresponde de la producción, para conservar el " equilibrio y la justicia social", sino la reparación de las injusticias sociales, la plusvalía, socializando los -- bienes de la producción, evitando que a través del equilibrio dichos bienes - queden en poder de los explotadores." ( 70 )

---

( 69 ) Nuevo Derecho del Trabajo - 1972 Pag. 195 Porrúa Méx.

( 70 ) T.I. Pag. 28 1973 Méx. Porrúa.

Al hablar de la justicia social, dice José Martínez Santonja: " Aspirar a la solución perfecta, matemática, del problema social, por la plena realización de la justicia social, es aspirar a un imposible. Planteado así, el problema social es insoluble, será eterno. Jamás será dado a los hombres crear una arcadía feliz y absolutamente perfecta; harfa falta que fueran ángeles. Y aún siendo ángeles, ángeles fueron los moradores celestes y cupo -- que hubiera descontentos y un ángel malo que los capitanease rebelándolos -- contra el mismo Dios, dando así lugar a la primera revolución social antes de la creación del mundo. Siempre, pues, cualquiera que sea la organiza -- ción social a que los hombres lleguen, habrá imperfecciones o injusticias, y los heridos por estas imperfecciones o injusticias aspirarán a cambiar por -- otra la organización social, dándose así los dos términos del problema: Una organización social injusta y la lucha provocada por esta injusticia entre los que la sufran y el resto de la sociedad." ( 71)

Frente a la opinión pesimista de algunos autores, cuando tratan el -- problema de la justicia social, cabe criticar tal actitud, ya que lejos de -- coadyuvar la concreción de los fines sociales, los atrasan y los marginan -- haciendo que la lucha social latente carezca del significado que tiene: La so cialización del capital, para hacer decorosa la existencia del hombre y co -- mo consecuencia, el mejoramiento total de la sociedad.

## CONCLUSIONES :

I. - La constante presión realizada por los diferentes grupos Anti-Gubernistas; la creación de asociaciones que tenían como objetivo la defensa del trabajo; la afluencia de la doctrina extranjera en materia económica; las masacres ocurridas a lo largo del Territorio Nacional y la presencia de una Constitución vacía de normas laborales, fueron los antecedentes que a fines del siglo pasado y principios del actual, propiciaron el advenimiento de un nuevo orden jurídico-social que culminó con la Declaración de Derechos Sociales de 1916-17.

II. - Es indiscutible que con la Constitución Política de 1916-17, nace un derecho nuevo: El Derecho Positivo Social, Producto de las conquistas logradas en el Congreso Constituyente.

III. - Es innegable que el avance de las legislaciones en Materia Social, - han transformado poco a poco a la Administración Pública, convirtiéndola en una Institución Administrativa-Social, cuya finalidad primordial es redimir a una sola parte de la población: La desposeída.

IV. - La presencia del Derecho Administrativo Social se demuestra en dos aspectos: El primero al crearse un Poder Administrativo Social compuesto de organismos públicos que tutelan un solo tipo de interés y se dirigen a una sola parte del conglomerado humano. El segundo, lo justifica la aparición del Poder Jurisdiccional Social que investido de autoridad, dirime las controversias de dos factores en discordia: El Capital y El Trabajo.

V. - Es necesario modificar las actuales estructuras del Estado Mexicano y de todos aquellos que deseen suprimir la esclavitud laboral del hombre, para constituir un Estado con finalidad social.

VI. - Es conveniente iniciar la transformación de la Empresa Privada, fuente antigua de la esclavitud, incrementando la formación de Cooperativas - de Productores y de Consumo que, como señala la Ley de Sociedades Cooperativas, se integra de individuos de la clase obrera y con las cuales no existe ventaja o privilegio para los fundadores, iniciadores o directores de la misma.

VII. - Indudablemente que es menester que el Estado forme organismos que tiendan a nivelar las marcadas desigualdades económicas de la población - y que, las instituciones nuevas que desempeñan tareas sociales, en lugar de - aumentar los trámites administrativos, tiendan a desaparecer al ya insostenible burocratismo.

VIII. - La política actual debe encaminarse a buscar un derecho nuevo que cumpla con los postulados de la clase obrera. Una disciplina jurídica de - contenido híbrido, formado por normas de orden público por normas agrarias - laborales, de previsión, etc., hasta integrar el Derecho Administrativo Social que realizará la finalidad última de la sociedad: La Justicia Social.

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

BIELSA RAFAEL. " Derecho Administrativo " Tomo I Sexta Edición. Buenos Aires. 1964.

C. ALVAREZ OSCAR. " La Cuestión Social en México " PUBLICACIONES - MUNDIALES, S.A. México 1950.

DE BUEN L. NESTOR. " Derecho del Trabajo " México 1974.

DE LA CUEVA MARIO. " Derecho Mexicano del Trabajo " Editorial: Porrúa, S.A. Tomo I Décima Edición Tomo II Octava Edición. México 1967.

EL COLEGIO DE MEXICO. " Historia Mínima de México " Primera Edición México 1973.

ENGRANE. Periódico Obrero - Epoca II No. 86 Abril 1o. 1975.

GARCIA OVIEDO Y MARTINEZ USEROS. " Derecho Administrativo " Tomo - I Novena Edición. Editorial: E.I.S.A 1968.

GOMPERS SAMUEL. " Setenta Años de Vida y Trabajo " Editorial: Intercon-  
tinenta, S.A. Primera Edición. México 1956.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO. " El Derecho Social y la Segu-  
ridad Social Integral". México 1973.

INFORME DE GOBIERNO IV - 1974, Septiembre

MARTINEZ SANTONJA JOSE. " El Problema Social " Editorial Sucesores -  
de Rivadeneyra, S.A. 1927 Madrid, España.

MARX C. Y F. ENGELS. " Obras Escogidas ". Editorial: Progreso ( Tomos  
I y II ). Moscú 1966.

MARX C. Y F. ENGELS. " Manifiesto del Partido Comunista " EDICIONES-  
EN LENGUAS EXTRANJERAS. PEKIN 1971 Tercera Reimpresión. Primera  
Edición.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. " Síntesis del Derecho Agrario " Instituto de  
Investigaciones Jurídicas. UNAM. Segunda Edición México 1971.

QUIROZ J. BERNALDO. " Sociología de la Seguridad Social " UNAM. 14o.- Congreso Nal. de Soc. 1963.

SERRA ROJAS ANDRES. " Derecho Administrativo " Editorial: Manuel Porrúa, S.A. Tercera Edición, México 1965.

SILVA HERZOG JESUS. " Breve Historia de la Revolución Mexicana " Fondo de Cultura Económica ( Tomos I y II ) Séptima Reimpresión, México - 1973.

TRUEBA URBINA ALBERTO. " Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo". Editorial: Porrúa, S.A. ( Tomos I y II ). México 1973 Primera Edición.

TRUEBA URBINA ALBERTO. " Nuevo Derecho del Trabajo " Editorial: Porrúa, S.A. Segunda Edición México 1972.

TRUEBA URBINA ALBERTO. " El Nuevo Artículo 123 " México 1967. Editorial: Porrúa, S.A.

VAZQUEZ SANCHEZ J. ANTONIO. " Apuntes de Derecho del Trabajo 2o. - Curso ". México 1973.

#### LEYES VIGENTES CONSULTADAS:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Seguro Social.

Ley de Sociedades Cooperativas y Reglamento.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.



I N D I C E .

Pags.

Dedicatorias

Prólogo

I

C A P I T U L O I

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

a). - Antecedentes históricos . . . . .	1
b). - Constitución Política de 1916-17 . . . . .	7
c). - Artículo 123 . . . . .	11
d). - Influencia Marxista en el Artículo 123 . . . . .	17

C A P I T U L O II

DERECHO SOCIAL.

a). - Nacimiento . . . . .	21
b). - Concepto . . . . .	24
c). - Primera Declaración de Derechos Sociales . . . . .	27
d). - Tratado de Paz de Versalles . . . . .	28

C A P I T U L O III

DOCTRINA DEL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

a). - Concepto de Derecho Administrativo . . . . .	32
b). - Concepto de Derecho Social . . . . .	33

	Pags.
c). - Concepto de Derecho Administrativo Social . . . . .	34
d). - Autonomfa . . . . .	37
e). - Poder Administrativo Social . . . . .	39
f). - Poder Jurisdiccional Social . . . . .	41

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

##### OBJETIVOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

a). - Transformación del Estado Moderno . . . . .	43
b). - Teoría Proteccionista . . . . .	46
c). - Teoría Reivindicatoria . . . . .	50
d). - Teoría Integral . . . . .	55

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

##### IMPORTANCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PRIVADA . . . . . 59

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

##### ORGANISMOS PUBLICOS CON FUNCION SOCIAL

a). - CONAMPROS . . . . .	65
b). - FONACOT . . . . .	68
c). - INFONAVIT . . . . .	69
d). - IMSS . . . . .	74
e). - ISSSTE . . . . .	83

	Pags.
d). - FOVISSSTE . . . . .	88

C A P I T U L O VII

POLITICA Y JUSTICIA SOCIAL.

a). - Política Social . . . . .	91
b). - Justicia Social . . . . .	93

CONCLUSIONES . . . . .	97
------------------------	----

BIBLIOGRAFIA . . . . .	99
------------------------	----