



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
LUIS ALEJANDRO CONTRERAS COTERO

MEXICO, D. F.

1976



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.

## **DEDICATORIAS**

---

**A MIS PADRES**

**Felicitándolos por este triunfo que no es mío  
sino de ellos por su cariño, apoyo y constancia.**

**A MIS HERMANOS**

**Con el deseo de que mis logros sean estímulos  
para metas mayores.**

**A PATTY**

**Con mucho cariño para con quién siempre  
encontre apoyo, comprensión y cariño  
desinteresado. T.Q.M.A.**

**A MI MAESTRO, LIC. CARLOS ATHIE**

**Compartiendo este éxito, el cual no hubiera  
realizado sin su colaboración y entusiasmo  
ejemplar.**

**AL DOCTOR DON ALBERTO TRUEBA URBINA**

**Por su entusiasmo y dedicación al estudio,  
y progreso de la Facultad.**

**A MIS MAESTROS**

**Con profundo agradecimiento.**

LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO A LA LUZ  
DE LA TEORIA INTEGRAL

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I	1 - 33
El Concepto Genérico del Trabajo Administrativo, la Administración Pública y la Administración Particular.	
CAPITULO II	34 - 49
La Actividad Del Estado, sus Atribuciones y Funciones.	
CAPITULO III	50 - 84
Los Trabajadores al Servicio del Estado.	
CAPITULO IV	85 - 94
El Trabajo Administrativo en las Empresas.	
CONCLUSIONES	95 - 97
BIBLIOGRAFIA	98 - 101

## **INTRODUCCION**

---

## INTRODUCCION

La función administrativa del trabajo reviste en nuestra época una gran importancia puesto que se ha modificado el criterio de la actividad personal en beneficio propio, por la idea del trabajo que, además, produce un beneficio de carácter general y, por otra parte, se relaciona esencialmente la función administrativa con la finalidad del Estado y del Gobierno, que es el promotor del bienestar de toda la nación y de todos y cada uno de los ciudadanos.

Otro aspecto que se encuentra comprendido dentro de la función administrativa se basa en la dignidad de la persona humana y en el respeto al fruto del trabajo personal que debe redundar en su beneficio, y mediante los estímulos, la protección y las reivindicaciones sociales, en bien de los servicios y de la colectividad.

Por otra parte, la tendencia que ha venido promoviéndose es la relacionada con la humanización del trabajo y de la administra-

ción y especialmente el buen trato a quienes tienen que tramitar asuntos en las dependencias oficiales.

El criterio oficial que se ha tratado de implantar es el de un verdadero servicio conforme a nuestros sistemas democráticos e institucionales, es decir, la función administrativa debe convertirse en un verdadero servicio y no en un medio de medio personal o de grupo y, en consecuencia, debe estar a cargo de personas preparadas, responsables y con amplio sentido humano, contrario al despotismo y a la explotación.

Es por eso que, a partir de 1910, se ha venido luchando para conseguir los mayores beneficios y la mayor protección en favor de los trabajadores, tanto de los que prestan servicios materiales, como los que realizan un trabajo intelectual o de ambos tipos: obreros, empleados, profesionales, etc., de modo que todos tengan los elementos necesarios para su subsistencia y también los satisfactores indispensables para llevar una vida sana, higiénica, con ciertas comodidades, que

constituyan alicientes para el buen desempeño de sus labores que redunden en el bien de toda la nación.

Otro aspecto de la función administrativa que presenta modalidades de actualidad, es que, con anterioridad se habían concentrado en su organización de modo centralizado con funciones de mando, de vigilancia y control en manos de un órgano vinculado de la propia Administración, y ahora se viene tratando de descentralizar a la mayor parte de organismos gubernamentales y, por lo que respecta a la administración particular, también existe la tendencia de descongestionar las áreas industriales que anteriormente se habían concentrado en lugares ceranos a las ciudades más importantes de la República, debido a la falta de previsión y de planeación, especialmente en el Distrito Federal en que se escogió la zona Norte de la que proceden los vientos y neblinas sobre la ciudad, contaminando el ambiente.

El congestionamiento de las grandes ciudades y especialmente la capital de la República, sobre todo debido a emigración de cam-

pesinos que se concentran en lugares donde pueden obtener empleos debido a que el medio rural no ha sido debidamente organizado y se carecen de buenas condiciones de vida, de trabajo y de seguridad, y también a causa de la importación de extranjeros que buscan todos acomodo en el Distrito Federal, hace ver la necesidad de un profundo estudio tanto en el proceso de población, como en lo que se refiere a las funciones administrativas en sí mismas y hasta se han hecho proposiciones para que se trasladen los poderes de las grandes ciudades y del D. F., a otros lugares donde pueda haber un ambiente más despejado y favorable para la buena marcha y administración de las actividades públicas.

Por lo tanto, aunque el tema de una tesis es muy reducido y no es posible extenderse y tratar cuestiones de tanta importancia, si considero dejar sentada la importancia que reviste el estudio de la función administrativa del trabajo y especialmente a la Luz de la Teoría Integral, puesto que el aspecto integral, como su nombre lo indica, abarca en forma completa

todos los aspectos del asunto: legal, político, humano, social, de seguridad, de interés general, etc. y, aunque el trabajo contenido aquí, abarca solamente algunos de ellos, es conveniente dejar establecido que deben ser planteados, estudiados y resueltos todos ellos de tal modo que redunden en bien del pueblo mexicano y de todos y cada uno de los que formamos parte de él.

Para el desarrollo del tema "La Función Administrativa del Trabajo a la Luz de la Teoría Integral", he acudido a las fuentes que en forma clara y precisa se contienen en los libros de ilustres maestros y tratadistas, tales como Don Alberto Trueba Urbina, Don Gabino Fraga, Don J. de Jesús Castorena, Don Roberto Mantilla Molina, Don Euquerio Guerrero y otros autores de gran prestigio y de profundos estudios que pueden también servir de orientación valiosa para abordar todos los demás problemas y todos los diversos aspectos que me he permitido delinear como introducción a mi tesis y que señalan mis preocupaciones y aspiraciones por un México mejor y más acogedor para todos los mexicanos.

## **CAPITULO I**

---

**EL CONCEPTO GENERICO DEL TRABAJO**

**ADMINISTRATIVO**

**LA ADMINISTRACION PUBLICA**

**Y LA ADMINISTRACION PARTICULAE**

## CAPITULO I

**El Concepto Genérico del Trabajo Administrativo:**

**La Administración Pública y la Administración**

**Particular.**

El trabajo es una de las actividades primordiales de la persona humana. El trabajo no es otra cosa que el ejercicio mismo de la actividad humana. En el sentido económico es el ejercicio de la actividad humana aplicado a la producción de bienes aptos para satisfacer las necesidades materiales de los hombres.

El trabajo consiste en una serie de esfuerzos y aunque muchas veces va acompañado de ciertos alicientes, especialmente cuando no son excesivos esos esfuerzos, lo cierto es que, por lo general, no puede considerarse el trabajo como una diversión.

La idea de que el trabajo requiere esfuerzos, lleva a considerar la tendencia natural del hombre a rehuir esa actividad o a procurar realizarlo por los medios menos penosos. Por otra parte, además de ser el trabajo un medio para la subsistencia, existen otros caracteres que inducen a los individuos a realizarlo, tales como la utilidad, el sentido de responsabilidad, el deber, la necesidad de proveernos de lo que necesitamos y de lo que requiere la familia para su alimentación, vestido, habitación, educación, cultura, elevación y perfeccionamiento.

El trabajo también es un medio de dignificación y de progreso para el trabajador y además de ser una obligación, también es un derecho. Como decía el ilustre prócer mexicano Ignacio Ramírez: "Allí donde hay un valor, allí está la efigie soberana del trabajo".

En la antigüedad se propició la explotación del hombre por el hombre. Unos cuantos poderosos convirtieron a las grandes mayorías en sus esclavos, arrogándose derechos de vida y muerte sobre ellos, convirtiéndolos a los siervos en una mercancia que podía ser comprada y vendida al arbitrio de los amos, hasta que apareció el cristianismo con su principio de amor al prójimo, que reivindicó al trabajador poniendo de manifiesto su dignidad y su libertad como persona humana, con derecho a lograr su bienestar y su perfeccionamiento integral.

No obstante esos principios fundamentales para la liberación del hombre y el derecho al fruto de su trabajo, persistió en la Edad Media el sistema de servidumbre, con cuyo pretexto los señores agobiaron a los jornaleros con pesadas cargas y excesivos tributos, signos inequívocos de tiranos y de explotadores. Posteriormente aparecieron los primeros intentos de reglamentación del trabajo que fueron sofocados por el liberalismo económico al resucitar la triste idea del trabajo

envilecedor y degradante, considerando al obrero como una máquina de producción y de consumo y al trabajo humano como una simple mercancía, reiterando el dicho de Aristóteles: "Un perfecto ordenamiento social no admitirá jamás al trabajador entre el número de los ciudadanos", idea que confirmó Cicerón al expresar: "Las ganancias del trabajador son indignas de un hombre libre; el salario es el precio de su esclavitud". El trabajo mercancía engendró la concurrencia, el mercado, la plaza del trabajo y reducido la suerte del trabajador a peor condición que la del esclavo, pues los antiguos cuidaban al trabajador y al trabajo y el liberalismo prescinde del trabajador, compra el trabajo y deja solo y abandonado al obrero.

El trabajo tiene además de un fin personal, una función social, ya que proporciona a la sociedad los bienes materiales que le son indispensables y contribuye a realizar una función de solidaridad que une a todos con sus diferentes ramos de actividad y sus diversas condiciones de vida.

El trabajo siendo una actividad humana, no solo está consti  
tuido por esfuerzos físicos o por la fuerza muscular, sino  
que también requiere de la aportación del entendimiento, de  
la inteligencia y de la voluntad, pero según sea mayor o me  
nor la parte material o las demás facultades del hombre, el  
trabajo es considerado como material o muscular o intelec  
tual, aunque se considera que no existe casi ninguno en el  
que no existan ambas características.

En la producción humana se deben distinguir tres aspectos:  
la invención, la dirección y la ejecución. La ejecución tiene  
una mayor aportación de trabajo muscular; la invención y la  
dirección son consideradas esencialmente como trabajo inte  
lectual.

También se divide el trabajo en ordinario o manual y mecá-  
nico. El primero es el que se ejecuta solamente con el esfuer  
zo humano, sin otros objetos, como puede ser el amasijo ma-  
nual de la masa para hacer el pan, o bien con utensilios rudi-

mentarios como el trabajo del jornalero que utiliza la pala, el rastrillo; o el del carpintero que emplea el formón, el serrucho, el martillo. El trabajo mecánico es el que se realiza con máquinas ya sean eléctricas, de vapor, de aire o de gas y el trabajador las pone en movimiento y vigila la ejecución de los productos para los cuales está hecha la máquina.

Otras clasificaciones del trabajo, son: simple y calificado. El trabajo simple es el que los ingleses denominan ordinary labour o unskilled labour, que no requiere mucho aprendizaje y se realiza con el esfuerzo muscular como el de un peón. El trabajo calificado o skilled labour requiere más habilidad e inteligencia y supone un aprendizaje o ejercicio profesional para desempeñarlo bien, como el de un mecánico, de un oficinista ejecutivo o el de un artista. De aquí se deriva el axioma de que "A cada quien debe retribuirse según su trabajo", así como el de "A trabajo igual salario igual", y de "Trabajo diferente distinta retribución".

Otro aspecto muy importante es el de la división del trabajo, pues ningún hombre es capaz de producir solo todo lo que necesita para cubrir integralmente sus necesidades, lo que ha dado lugar a la superación de las actividades primarias, apareciendo la división del trabajo o especificación de profesiones en que se basa el progreso de la producción económica y la grande industria en la que se reparten las operaciones de la empresa entre muchos trabajadores, realizando diversas operaciones que conducen a la obtención del producto final. A esto se llama especialización de tareas.

La división del trabajo tiene sus ventajas y también sus inconvenientes. Como ventajas se señala la economía de tiempo, el aumento en la destreza del trabajador, favorece la invención de nuevos instrumentos y máquinas, simplifica las operaciones, disminuyendo el tiempo del aprendizaje, proporciona empleos más ventajosos de los elementos del trabajo.

Este sistema de la división del trabajo también tiene algunos inconvenientes pues rebaja el nivel del obrero, la repetición de la misma operación en las mismas condiciones y en el mismo lugar es perjudicial para la salud y trae consigo degeneraciones orgánicas en el operario, el obrero convertido en especialista queda en estado de mayor dependencia en relación con el patrón y a la industria a la que sirve y en caso de cese es más difícil que encuentre trabajo, hace el trabajo más rutinario y monótono.

La división del trabajo no es posible aplicarla en todas las actividades, pues mientras la admite más la grande industria manufacturera o fabril, es menos aplicable al comercio y aún menor en la agricultura, en la cual, por el contrario, requiere que un mismo trabajador realice una diversidad de tareas.

La organización científica del trabajo tuvo como autor a un ingeniero americano de apellido Taylor, por lo que se le dió el nombre de taylorismo. Este sistema consiste en estudiar,

con un pequeño grupo de obreros especialmente ejercitados en el trabajo, una serie de operaciones y movimientos sencillos que realiza cada uno y las herramientas que emplea, midiendo los tiempos y movimientos para eliminar después todo movimiento lento o inútil y finalmente agruparlos en una serie de actos rápidos y eficaces. Se estudia la intensidad del esfuerzo, la distribución del trabajo para obtener el mayor rendimiento. Se hace la selección y la forma de operar de los obreros, la sustitución de capataces por jefes de grupo, trabajadores y dirigentes al mismo tiempo, formando un equipo de trabajo; se determina la combinación de los salarios con base en un salario mínimo, con suplementos variables según la productividad y se organizan los departamentos por series que permitan la continuidad de labores en la fábrica, desde la entrada de las materias primas hasta la terminación y almacenaje de los productos.

El taylorismo, aunque logra una mayor productividad, más economía de tiempo y de materiales y de un aprovechamiento en el esfuerzo del trabajador, debido a su extrema rigidez,

se aparta del sentido humano y hace del obrero un simple me  
canismo de la industria.

La racionalización del trabajo coincide en parte con la orga-  
nización científica e incluye dos aspectos: la metodización y  
la maquinización del trabajo productor. La metodización que  
tiende al máximo rendimiento y mínimo desaprovechamiento  
se obtiene en la organización de grandes empresas, fusionand  
do y combinando las existentes, por lo que se emplea el tér-  
mino racionalización en el sentido de concentración de nego-  
cios.

Los verdaderos conocedores de la ciencia social pugnan por  
una reforma asentada en normas racionales que reconduzca  
la vida económica aun régimen sano y justo.

Otra división del trabajo consiste en considerar al que se real  
liza en la administración pública y el que se desarrolla en la  
administración privada, para cuya aplicación es necesario es  
tudiar primero el concepto genérico del trabajo administrativo

y después determinar los conceptos de la administración del poder público y las labores y características de la administración particular.

Administrar significa gobernar, regir, es la acción de dirigir, de manejar, de encauzar un negocio, una empresa o la cosa pública del Estado.

La actividad del Estado se realiza en forma de función administrativa. La actividad estatal está constituida por un conjunto de operaciones, de actos y labores que se deben ejecutar para conseguir la realización de los fines del Estado. El contenido de la actividad mencionada se designa con diversos conceptos, tales como los derechos del Estado, sus facultades, prerrogativas, cometidos y competencias; pero se ha considerado como más acertado el concepto de funciones del Estado, para explicar la actividad del poder público y de allí que se hable de la función legislativa, la función administrativa y la función judicial. Sin embargo, la doctrina ha admitido la expresión de atribuciones del Estado porque

designa todas las tareas atribuibles a dicha entidad para la realización de sus fines.

Los fines del Estado se han ido ampliando. Del "Estado gendarme", atento sólo a la vigilancia, mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material, dejando al libre juego de las leyes sociales y económicas, las actividades de los particulares; se pasó a la intervención estatal en las actividades económicas, tanto por sus fines políticos como por el aumento de las necesidades generales, fomentando la acción de los particulares y complementándola o supliéndola, atribuyéndose la prestación de los servicios públicos, hasta llegar a estructurar la sociedad con un ideal de justicia social, convirtiéndose en un Estado Social de Derecho, conservando las atribuciones de policía y en su caso usando la coacción para la coordinación de las actividades privadas y la satisfacción de las exigencias del poder público; las atribuciones de fomento para

satisfacer determinadas necesidades de carácter público, alentando las actividades de los particulares o de las instituciones públicas y descentralizadas; las atribuciones de servicio público y de seguridad social para satisfacer necesidades generales con prestaciones económicas, asistenciales y culturales.

Se han distribuido las atribuciones del Estado en 1) atribuciones para reglamentar la actividad privada; 2) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de esa actividad; 3) atribuciones para sustituirse parcial o totalmente a la actividad privada o para combinarse con ella en la satisfacción de necesidades colectivas.

En la legislación mexicana, a través de los tiempos, hemos tenido ese cambio en las atribuciones del Estado, desde el sistema individualista liberal de la vigilancia estatal, dejando al libre juego de las leyes económicas y sociales las actividades de los particulares, propiciando el desarrollo del capitalismo, hasta las diferentes reformas del artículo 27

constitucional, señalando a la propiedad una finalidad social, limitando los derechos de los ciudadanos y la expedición de las leyes laborales y agrarias encaminadas a lograr la verdadera justicia social y la equitativa distribución de la riqueza.

Se puede decir que la Revolución Mexicana, anterior a la Revolución Rusa, establece una renovación en todo el sistema mexicano, con base en la verdadera justicia social encaminada a lograr el bienestar general y la elevación de todos y cada uno de los miembros de la sociedad, aboliendo los viejos principios de la ilimitada libertad convertida en libertinaje que propició la explotación del trabajador, la injusticia y el enriquecimiento de los poderosos, tomando en cuenta que se había dejado al obrero a merced de las codicias insaciables del capital, de cuyo tiránico yugo no podía librarse sin una conveniente protección, por lo que, siendo el Estado el protector nato de todos los débiles y de todos los oprimidos en la sociedad, el poder público debía arrogarse las facultades necesarias para llevar a efecto, mediante el imperio de la ley, se realizara la regulación de las actividades de los empresarios con miras al beneficio de los trabajadores y a la realización de la justicia social. También se basa el movimiento obre

ro en la libertad de asociación de los trabajadores para formar organismos encaminados al estudio, mejoramiento y de fensa de los derechos y de los intereses de los trabajadores y al mismo tiempo para evitar una protección estatal que pudie ra hacerse invasora, gravosa que degenerara en el despotismo.

Los principios de la Revolución Mexicana han logrado el mejoramiento de los trabajadores determinando la limitación de la jornada de trabajo a ocho horas diarias, los descansos semanales y obligatorio, las vacaciones con pago de salario íntegro, la participación en las utilidades de las empresas, el pago de un aguinaldo anual, la prima vacacional, la limitación de las horas del trabajo extraordinario, las indemnizaciones, los pa gos de la antigüedad y otras muchas reivindicaciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, aunadas a un sistema de seguridad social que protege a los trabajadores contra los ries gos y enfermedades profesionales, contra las enfermedades no profesionales, la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada y la muerte, otorgando servicios y prestaciones que salva

guardan a los asegurados de diversas contingencias a las que se encuentran expuestos ellos y sus beneficiarios; aunque lamentablemente, siendo las instituciones de seguridad social de elevados fines, debido a las fallas humanas, no existe la eficiencia que es de desearse. Lo mismo sucede con la organización sindical que los postulados revolucionarios instituyeron para el mejoramiento, bienestar y defensa de los trabajadores, y en muchos casos se convierten en beneficio e interés personal de los dirigentes que se aprovechan y enriquecen a costa del sacrificio de los agremiados.

De todos modos, podemos afirmar que los principios de la Revolución Mexicana son superiores a los de otras revoluciones y movimientos reivindicadores de los trabajadores, por lo que no debemos copiar modelos extranjeros ni contrarios a los postulados libertarios de nuestros orígenes nacionales, más bien se deben mejorar los sistemas, sanear el ambiente burocrático mediante la preparación, el sentido de responsabilidad, el espíritu de servicio y la eficiencia en el trabajo y ajustarlos a los originales y auténticos principios, excluyendo todas las desviaciones.

ciones y mixtificaciones introducidas e inspiradas en regímenes totalitarios que, por cierto, han demostrado su ineficiencia al esclavizar al trabajador haciéndolo retornar a los más oscuros tiempos de la Historia de la humanidad, disminuyendo la producción de la agricultura.

Los anhelos de la Revolución Mexicana tienen como esencia la elevación intelectual, social, material, cívica, moral y cultural de todos los miembros de la sociedad sin distinción alguna, al mismo tiempo que tiende a la realización de la verdadera democracia y de los postulados de sufragio efectivo y no reelección, postulados que son contrarios a los de otros regímenes en los cuales el dictador o el tirano se perpetúan en el poder con su camarilla, como sucedió en México durante el régimen porfirista, etapa que ya hemos superado y sería un retroceso volver a esa época esclavizante y retardataria del progreso político y social del país.

La administración pública es la que corresponde a las funciones y a los órganos del Estado. Se dice que el Estado tiene faculta-

des de poder y atribuciones o facultades de servicio. La función administrativa es la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución y el cumplimiento de la Ley y a la realización de las facultades otorgadas a dicho Poder para la satisfacción de los intereses generales de la nación.

El artículo 89 de la Constitución General de la República, señala las facultades y obligaciones del Presidente que es el Jefe del Poder Ejecutivo, a saber:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
  
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo

nombramiento o remoción no está determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso;
- X. Dirigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometidos a la ratificación del Congreso Federal;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIV. Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida;

XVII. Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso;

XVIII. Nombra Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente,

en su caso;

XIX. Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111; y

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".

Como se indicó, la satisfacción de los intereses colectivos y de los servicios públicos, se realiza mediante la función ad ministrativa del Estado, organizándose en una forma especial que se denomina la Administración Pública y que consis te en "El organismo público que ha recibido del poder público la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales", y que es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de exis tencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos se mejantes como con los particulares, para asegurar la  ejecu ción de su misión". Esta función la realiza el Poder Ejecutivo, como se había indicado, que puede considerarse en el ámbito

Federal y en el de las entidades federativas, incluyendo al Municipio: el Ayuntamiento y el Presidente Municipal, el primero como órgano de decisión que toma sus resoluciones en la forma que indican las leyes, pero sin ejecutarlas, ya que el Presidente Municipal es el órgano de ejecución para que puedan ser cumplidas por los particulares; y los órganos auxiliares de la administración pública se reducen a la competencia para auxiliar a las autoridades y preparar los elementos necesarios para que éstas puedan tomar resoluciones; hay otras encargadas de la preparación técnica de los asuntos que las autoridades deben decidir y pueden ser colegiados o unitarios con diversos grados según su carácter y necesidad o bien de carácter facultativo o sin que obligue a la autoridad. Cuando la autoridad debe acatar la decisión, ya no se trata propiamente de un órgano consultivo, sino de decisión.

Muchas veces la realización de un acto no se encuentra integralmente confiado a un solo órgano, sino a varios para que se garantice el buen funcionamiento administrativo.

Todos estos actos y actividades están relacionadas con la administración pública.

Por lo que hace a dicha administración, a partir de la Constitución Política de 1917, quedó no sólo ligada a la historia política nacional, sino también marcó el inicio de actividades de contenido social que originaron una transformación que la ley fundamental impone en el ejercicio de funciones sociales, que constituyen lo que el Maestro Alberto Trueba Urbina llama "nuestra Teoría Integral del Derecho del Trabajo", que conduce mediante el razonamiento metódico y justo a superar su actividad política, encauzándola por senderos sociales que le dan una nueva fisonomía, por lo que la Administración Pública, en su función de dinámica social, ejerce no sólo actividades públicas, en representación de la Administración y frente a los ciudadanos particulares, sino también frente a las dos clases sociales, la de los desposeídos y la de los poseedores, la de los trabajadores y la de los empresarios, a fin de vigilar y cuidar a los primeros, tutelarlos y reivindi-

carlos en sus derechos .

La propia Administración Pública está sujeta a una nueva relación jurídica con sus trabajadores, existiendo entre ambos relaciones de carácter social, específicamente labores, limitándola en sus derechos conforme al artículo 123 constitucional, en favor de la burocracia, correspondiendo la teoría del empleo al derecho del trabajo y no al derecho administrativo, como parte del derecho social, ya que tanto la Ley Federal del Trabajo, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son dos ramas del derecho del trabajo de los obreros, jornaleros, empleados públicos y privados, domésticos, artistas, profesionales (abogados, médicos, ingenieros) y de todos los que laboran en cualquier actividad productiva, de servicios o laboral.

Pero esas disposiciones que integran el carácter social de la relación jurídica basada en las referidas leyes, tienen como finalidad principal, la elevación económica y social de los trabajadores, para impedir que continúen en el estado de despose

ción en que habfan sido colocados, y que, sin perder su condición de asalariados, logren allegarse mejores medios y elementos de vida, especialmente en la satisfacción de sus necesidades primordiales: la alimentación, el vestido, la habitación, la educación, la cultura, etc., y también para que quede salvaguardada esa condición de mejoramiento y bienestar que es una de las aspiraciones contenidas en los postulados de la Revolución, pues de lo contrario, sin esa protección y seguridad, se volverían nugatorios o frustráneos esos beneficios y esas reivindicaciones obtenidas en favor de los trabajadores y de los burócratas y caería por tierra toda la teoría de la seguridad social y todos los procesos para lograr el progreso a través de factores económicos, morales, educativos, culturales, sociales y políticos.

Este es uno de los atributos más elogiosos de los postulados de la Revolución Mexicana, que no solo expone principios teóricos, que no solamente propicia la elevación integral de la persona humana y especialmente de los trabajadores, sino que señala el camino y la acción para lograrla y los medios adecuados para consolidarla y garantizarla, de manera que no surja un retroce-

so y que las reivindicaciones obtenidas sean permanentes y no una ilusión transitoria que haga más injusta la situación de quienes han vivido siempre de su trabajo, sea material, intelectual o de ambas especies, creando mayores diferencias entre los grandes poseedores y los desposeídos.

De aquí también procede la luminosa idea de la Teoría Integral del Derecho del Trabajo, que señala los principios a seguir, su base jurídica y la seguridad futura de mejoramiento de las diversas especies de trabajadores, desde el obrero hasta el empleado particular y el empleado público y, se puede agregar también, de los jubilados y pensionados que supieron cumplir ampliamente con su deber y han recibido la recompensa de sus trabajos, privaciones y sacrificios en forma meritoria y que, además, por su imposibilidad de trabajar, tienen mayor derecho a la protección y la seguridad futura y presente.

Existe otro trabajo administrativo que merece especial atención y es el que se realiza en las universidades y en las em-

presas descentralizadas ya que no forman parte propiamente de la Administración Pública sino que se rigen por sus propias leyes y generalmente tienen prestaciones mayores a las que señala la Ley Federal del Trabajo, lo que se considera como una superación a los principios de justicia social.

La teoría de la Administración Privada descansa en la organización, funcionamiento y dirección encaminados a la producción, distribución y servicios en manos de los particulares, ya sean personas físicas o personas morales.

La administración particular llamada también de la iniciativa privada ha sido materia de nuestra legislación, tanto porque debe garantizar los derechos de los trabajadores que prestan sus servicios en las empresas, como porque es una fuente de producción. Las empresas privadas deben contar con los elementos necesarios para realizar sus fines: las materias primas, los bienes materiales consistentes en locales, maquinaria, patentes y marcas, créditos y otros objetos que constituyen

el capital; los trabajadores que aportan su esfuerzo físico e intelectual; la dirección y administración de la empresa y la organización de la producción y de la distribución.

De todos estos elementos procede la figura jurídica denominada patrón o empresario, aunque la Ley Federal del Trabajo considera representantes de los patronos a los directores, administradores y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento y en tal concepto obligan a estas personas en sus relaciones con los trabajadores.

En las sociedades mercantiles los dirigentes pueden ser el Consejo de Administración o administrador único y los directores, gerentes y otras personas a las que se dan atribuciones de dirección o administración, los cuales pueden ser socios o personas ajenas a la sociedad. Algunas especies de gerentes, aunque representen a la empresa, son considerados como trabajadores si no son accionistas y confor-

me al artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación del puesto y señala como funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento; sin embargo, los trabajadores de confianza tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás trabajadores. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los contratos colectivos de trabajo no sólo son aplicables para los empleados sindicalizados, sino también para los de confianza, haciendo un repudio abierto a las tácticas de las empresas contra sus empleados de confianza y un reconocimiento de los derechos de estos en su calidad de trabajadores, indicando que las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajan en la empresa, aun cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado y que no basta que una cláusula contractual establezca que determinado puesto es de confianza, para

que a quien lo ocupa se le excluya de los derechos consig  
nados en el contrato colectivo de trabajo. Esta resolución  
del Alto Tribunal fue dictada con motivo de la reclamación  
presentada por la viuda del licenciado Miguel Parrodi Ca-  
zaux, quien falleció en un accidente que tuvo lugar el 2 de  
febrero de 1963, en el desempeño de su trabajo al servicio  
de la empresa Industrial Eléctrica Mexicana, la cual se neg  
aba a pagar el importe de la indemnización correspondi  
ente, no obstante haber reconocido que la labor del extinto  
trabajador había sido desempeñada con esmero, cuidado e  
intensidad muy encomiable y que era un elemento valioso  
para la empresa. Es el caso típico de lo que se llama "hag  
cer de confianza a una persona" para no cubrirle las pres-  
taciones que legalmente le corresponden, como sucede freq  
uentemente no solo en las empresas particulares, sino  
también en las descentralizadas y en ocasiones aún en las  
dependencias oficiales que olvidan o desconocen los méri-  
tos y servicios de los trabajadores y les niegan los dere-  
chos, pensiones y prestaciones que legalmente deben cong  
cedérseles.

De donde resulta que la empresa particular, que persigue fines lucrativos, tiene la obligación de proporcionar a sus trabajadores todos los beneficios que establece la Ley y es responsable con todos sus bienes de producción y otras propiedades, de las prestaciones a que tienen derecho y dentro de la Teoría Integral del Derecho del Trabajo se considera que los trabajadores no solo tienen derecho a la participación en las utilidades de la empresa, sino que debe realizarse la aspiración de llegar a ser copartícipes en la dirección y administración previa la preparación y capacitación correspondiente.

También debe dejarse asentado que el trabajador tiene derecho al fruto de su trabajo y a emplear su salario en la adquisición de bienes o de cualquier cosa que desee, siendo muy encomiable que lo utilice en formar un patrimonio para su

- 
- A. Trueba Urbina.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo Edit. Porrúa 1973.  
O. Mayer.- Le Droit Administratif Allemand.- V. Giard y E. Brière.- 1971 pags. 921-943.  
J.M. Llovera.- Tratado Elemental de Sociología.- Edit. Occidente.- 1967.

familia y en la educación de sus hijos, para no ser una car  
ga del Estado ni de la sociedad en que vive; patrimonio que  
debe quedar garantizado y protegido por el poder público,  
para lograr el mejoramiento integral del asalariado.

## **CAPITULO II**

---

### **LA ACTIVIDAD DEL ESTADO SUS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES**

## CAPITULO II

### La Actividad del Estado, sus Atribuciones y Funciones.

En la regulación de la actividad del poder público hay competencia territorial en razón del espacio en el que debe ejercer sus funciones. La del Presidente de la República y los Secretarios de Estado se extiende a toda la República y son órganos generales de la administración. La de los Gobernadores, Jefe del Departamento del Distrito Federal y las de los agentes de las Secretarías, se circunscribe a las demarcaciones respectivas que tienen asignadas.

La competencia por materia deriva de las atribuciones a órganos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas referidas a distintos asuntos.

La competencia en razón de grado tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por

órganos administrativos colocados en diversos planos, es tableciendo en la competencia una relación de jerarquía que implica dependencia y subordinación de unos órganos y la superioridad de otros.

El carácter de los titulares de los órganos de la Administración suele dividirse, según algunos autores, en altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Al señalar el artículo 108 de la Constitución las responsa bilidades de los funcionarios públicos de la Federación, se refiere a los Diputados, los Senadores al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte, los Secretarios del despacho, el Procurador General de la República; los Gobernadores de los Estados y los Diputados locales, y del Presidente de la República.

El artículo 110 se refiere a los altos funcionarios de la Federación y en el 111 se encomienda al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de los funcio-

narios y empleados de la Federación.

Parece que el criterio que se ha señalado para determinar esa clasificación es que los funcionarios son designados por determinado tiempo y los empleados tienen el carácter de permanentes; pero en muchos casos unos y otros pueden tener carácter permanente. Las remuneraciones suelen distinguirlos si se considera que algunos funcionarios pueden ser honoríficos y los empleados siempre son remunerados, pero este criterio tampoco es definitivo pues en un régimen como el nuestro todos los servidores públicos son remunerados. Otros criterios indican que, para distinguir a los funcionarios de los empleados hay que tener en cuenta la naturaleza de la relación jurídica que los liga con el Estado; si la relación es de Derecho Público se trata de un funcionario, si es de Derecho Privado se trata de un empleado; esto tampoco es acertado porque la relación de la función pública de todos los empleados y funcionarios es de Derecho Público. También se expresa que los funcionarios tienen poder de decisión y de dar ordenes y los empleados son meros ejecutores, pero esta

distinción se confunde con la de las autoridades auxiliares, además, si es cierto que todos los funcionarios son autoridades no todas las autoridades son funcionarios. Otros autores estiman que el funcionario tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley y el empleado la tiene con base en los reglamentos, pero esto tampoco es exacto porque todos los órganos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley, sin que esto determine facultades diversas que sean motivo de distinción.

El criterio que se ha considerado más acertado es aquel que señala como distinción entre funcionario y empleado el que se funda en que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo solo supone una relación interna que hace que el titular solo concorra a la formación de la función pública y son los agentes de la Administración relacionados con el servicio que tienen encomendado y cuya labor es necesaria para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades.

En nuestro régimen político y administrativo dividido en tres poderes, el Poder Ejecutivo, El Poder Legislativo y el Poder Judicial, cada uno de ellos tiene su actividad, sus atribuciones y sus funciones propias. Como se indi  
có, el Poder Ejecutivo es el encargado propiamente de la Administración Pública, cuyas facultades y obligaciones quedaron señaladas al transcribir el artículo 89 de la Constitución. El Poder Legislativo bicamaral que consti  
tuye el Congreso de la Unión, tiene la facultad de admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política; para formar nuevos Estados, para arreglar definitivamente los límites de los Estados, para cambiar de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, para legislar, para imponer las contribu  
ciones equitativas y proporcionales que señala la propia Constitución, necesarias a cubrir el Presupuesto, para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar em  
préstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional.

Para impedir las restricciones en el comercio de Estado a Estado, para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar y disminuir sus dotaciones, para declarar la guerra, para reglamentar la expedición de patentes de corso, para levantar y sostener a las instituciones armadas, para reglamentar la organización y para armar y disciplinar la Guardia Nacional, para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración, salubridad general de la República, para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, para establecer casas de moneda, para fijar reglas sobre la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, para expedir leyes sobre la organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular, para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos, para conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, para formar el reglamento interior para hacer concurrir a los Diputados y Senadores y corregir las faltas y omisiones, para expedir la Ley

**Orgánica de la Contaduría Mayor y otras inherentes al Poder Legislativo.**

Por lo que hace al Poder Judicial, sus funciones consisten en conocer y resolver todas las controversias correspondientes de acuerdo con las diversas leyes. El Poder Judicial Federal se compone de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados y Unitarios y de los Juzgados de Distrito. En el Distrito Federal, se constituye con el Tribunal Superior de Justicia, las diferentes Salas que lo integran, los Juzgados de lo Civil, los Juzgados de lo Familiar, las Cortes Penales y sus correspondientes Juzgados, y los Juzgados de Paz, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Los tres poderes mencionados, además de sus funciones propias, ejercen funciones sociales, entre las cuales se comprenden las de interpretar y aplicar las normas laborales que deben tender a conseguir el equilibrio y la justicia social entre trabajadores y patrones, conforme lo

dispone la Ley Federal del Trabajo.

La Administración Social se integra por la totalidad de los organismos administrativos del trabajo, tales como las Comisiones del Salario Mínimo y para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, los Institutos de Previsión Social, la Asociación Profesional Obrera; los primeros son autoridades administrativas del trabajo con fines de protección y reivindicación y los segundos con función social y fiscal ejecutiva. La Asociación profesional Obrera aunque no tiene carácter de autoridad, los estatutos y reglamentos que formulan tienen aplicación en las relaciones laborales y en los conflictos que se originan con motivo de esas relaciones, puesto que, conforme al artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo, dichas agrupaciones tienen facultades para expedir sus estatutos, sus reglamentos interiores y para organizar la administración que le es propia, todo esto inspirado en los principios de la Revolución Mexicana de justicia social.

Otro ordenamiento que señala las atribuciones así como la planeación y despacho de los negocios de la Administración respecto a las dependencias del Poder Ejecutivo es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expresando que dicho Poder tendrá las siguientes Secretarías: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes, de Obras Públicas, de Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia, del Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia, de la Reforma Agraria, de Turismo y el Departamento del Distrito Federal. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que existía con anterioridad, fue convertido en Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo.

Dicha Ley señala a cada Secretaría y al Departamento del Distrito Federal, sus respectivas atribuciones y funciones de conformidad con los fines a que está destinada cada una de esas dependencias.

---

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.-Edit. Porrúa.-  
1973.- pags. 26 a 32.

La ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, establece las normas para que el Estado lleve a efecto el control y vigilancia de dichos organismos.

El artículo 1° señala:

"Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de este Capítulo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal con excepción de:

- I. Las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- II. Las instituciones docentes y culturales.

"El Ejecutivo Federal ejercerá las funciones que este capítulo de la Ley le confiere, por conducto

de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las facultades que en esta materia les otorguen otras leyes".

El artículo 2° considera como organismos descentralizados a las personas morales creadas por la ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reunan los requisitos siguientes:

- I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.
- II. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes

o recursos propiedad de la Nación, la inves  
tigación científica y tecnológica, o la obten  
ción y aplicación de recursos para fines de  
asistencia o seguridad social. Cuando se  
mencione a los organismos descentraliza-  
dos, se dirá simplemente "organismos".

El artículo 3° establece a qué instituciones se con  
sideran como empresas de participación estatal,  
cuando satisfagan alguno de los requisitos siguien  
tes:

- I. "Que el Gobierno Federal aporte o sea propie  
tario del 50% o más del capital social o de las  
acciones de la empresa;
- II. Que en la constitución de su capital se hagan fi  
gurar acciones de serie especial y que sólo pue  
dan ser suscritas por el Gobierno Federal, y
- III. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad  
de Administración, Junta Directiva u órgano

equivalente o de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de designar Presidente o Director, o Gerente o tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

Cuando en el presente capítulo se mencione a las empresas de participación estatal, se dirá simplemente "empresas".

El artículo 4° señala que se asimilarán a las empresas de participación estatal y se someterán a la vigilancia y control de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los términos de la presente Ley, las sociedades en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados u otra u

otras empresas de participación estatal consi  
deradas conjunta o separadamente posean ac-  
ciones o partes del capital que representen el  
50% de éste o más.

El artículo 5° se expresa que el control y vigi  
lancia que ejerza en dichas instituciones la Se  
cretaría del Patrimonio Nacional serán indepen  
dientes de los que correspondan a las Secreta-  
rías de Hacienda y Crédito Público y de la Pre  
sidencia, en el ejercicio de las facultades que  
sobre inversiones y presupuestos, respectiva-  
mente les confieren estas disposiciones legales.

Al respecto, diversos funcionarios públicos han manifes-  
tado que esa divergencia de controles y vigilancia han dado  
lugar al entorpecimiento de las actividades de las referidas  
instituciones,

pues con frecuencia se dividen los criterios y las opiniones respecto a cuestiones fundamentales sobre la administración y funcionamiento y sobre las políticas a seguir en la operación y manejo, dando lugar muchas veces a la paralización de los negocios, creando pérdidas irreparables debido a las diferencias en los planes, programas de inversión, presupuestos y otras cuestiones de vital importancia para esos organismos y empresas.

Otros de los problemas que han surgido con dichas instituciones se basa en lo gravoso que resultan los presupuestos y especialmente en lo cuantioso de las remuneraciones de los altos funcionarios de las empresas y organismos. Por ejemplo, se afirma que el sueldo del Director de una de esas empresas, entre salario base, gratificaciones, percepciones y otros emolumentos, rebasa la cantidad de \$100,000.00 pesos al mes, mientras que a los ejidatarios proveedores de la materia prima se les estaban pagando \$14.00 pesos a la semana por concepto de entregas y que, además, en la nómina aparecen varias docenas de individuos que no eran ejidatarios ni

desempeñaban cargo o trabajo alguno.

Esa misma situación ha puesto de manifiesto los consejeros del Estado, en relación con diversas Comisiones, Planes, Fideicomisos y otro cúmulo de instituciones que fueron creadas en beneficio del pueblo y que sólo han servido para enriquecer a los dirigentes y a sus allegados, reportando cuantiosas pérdidas por ineptitud, falta de responsabilidad y deshonestidad en el manejo.

Como puede verse, el Estado o la Administración Pública realiza diversas actividades y funciones, no solamente las inherentes a los fines del poder público, sino también de muy diversa índole en cuyos aspectos se asimila a las tareas que realiza la administración particular, aunque se comenta que, mientras ésta tiende a obtener utilidades para las empresas, aunque muchas veces en forma abusiva e injusta, las otras generan pérdidas cuantiosas que perjudican al pueblo en vez de favorecerlo, en beneficio de sus dirigentes.

---

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y de Participación Estatal. - Edit. Porrúa. - 1973

G. Fraga. - Derecho Administrativo. - Edit. Porrúa. - 1969

## **CAPITULO III**

---

# **LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

### CAPITULO III

#### Los Trabajadores al Servicio del Estado

El inciso B) del artículo 123 constitucional, expresa las condiciones específicas que deben regir entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, señalando como jornadas de trabajo, la diurna de ocho horas y la nocturna de siete horas, y las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración ordinaria; el trabajo extraordinario en ningún caso podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas; por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso (esto antes de implantarse la semana de cinco días, teniendo dos días de descanso): los trabajadores gozarán de vacaciones que no serán menores de veinte días al año; los salarios serán fijados en los presupuestos, sin que su cuantía pueda ser reducida durante la vigencia de éstos; en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo general de los trabajadores del Distrito Federal y de las entidades fedede

rativas; a trabajo igual corresponderá salario igual, sin te  
ner en cuenta el sexo; solo se podrán hacer descuentos del  
salario en los casos previstos por las leyes; la designación  
del personal se hará mediante sistemas que permitan apre-  
ciar los conocimientos, aptitudes de los aspirantes; el Es-  
tado organizará escuelas de Administración Pública; los  
trabajadores gozarán de derechos de escalafón para que  
los ascensos se otorguen en función de conocimientos, ap-  
titudes y antigüedad; los trabajadores solo pueden ser sus  
pendidos por causa justificada, en los términos que fija la  
ley; en caso de separación injustificada tienen derecho de  
optar por la indemnización correspondiente o por la reins  
talación; en caso de supresión de plazas los interesados tie-  
nen derecho a que se les otorgue una equivalente o se les  
indemnice; los trabajadores tienen derecho de asociarse  
en defensa de sus intereses y podrán hacer uso del dere-  
cho de huelga previo cumplimiento de los requisitos que de  
termine la ley, cuando se violen de una manera general y  
sistemática los derechos de los trabajadores; la seguridad  
social se organizará conforme a las bases que señala el

citado apartado B); los conflictos individuales y colectivos serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; los conflictos entre el Poder Judicial y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la ley señalará los cargos que serán considerados de confianza; las personas que los desempeñan disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social; los militares se registrarán por sus propias leyes .

En la práctica se han observado algunas de estas disposiciones, pero otras no. Por ejemplo, no siempre se hace la selección del personal con base en su preparación y aptitud, sino que muchas veces cuenta más la recomendación o el compadrazgo que la capacidad, el sentido de responsabilidad y las aptitudes para el trabajo.

Las escuelas de Administración Pública no han llegado a los empleados del Gobierno y son frecuentes e innumerables las quejas en contra de los burócratas que carecen de la más

esencial aptitud de lo que debe ser el servicio público.

En el régimen cardenista apareció el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y para todos los trabajadores a su servicio y para todos los efectos legales; señala cuáles son trabajadores de base y cuáles de confianza, designando a los de confianza por los puestos respectivos; expresa que todos los trabajadores de dichos Poderes deben ser de nacionalidad mexicana y solo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan técnicos que puedan desarrollar eficientemente su servicio. Esta disposición abrió la puerta para que entrarán extranjeros a prestar servicios en la Administración Pública, como de hecho sucedió; establece como irrenunciable las disposiciones de dicha Ley que favorezcan a los trabajadores y se establece como supletoria a la Ley Federal del Trabajo.

Dicho Estatuto señala los derechos y las obligaciones de los trabajadores; las condiciones que se consideran nulas y que no obligaban a los trabajadores; los requisitos que deben llenar los nombramientos; la clasificación de los trabajadores en no calificados, calificados de primera y de segunda, técnicos de primera y de segunda y técnicos especializados, categorías que podían modificarse a juicio de expertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando las necesidades del Presupuesto de la Federación así lo requiriera.

Se mencionan las jornadas de trabajo y los descansos legales, siguiendo los lineamientos del apartado B) del artículo 123 constitucional; respecto a los salarios se indica que serán uniformes para cada una de las categorías de trabajadores de base y que en caso de variarse se oír a los representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado pero no podrá modificarse atendiendo a condiciones de edad, sexo o nacionalidad; expresa los casos en los que puede haber descuentos en los salarios y que durante las vacaciones recibirían salario íntegro, no siendo embargable sino en los casos previstos por la Ley.

En el capítulo IV se expresan las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente; en el capítulo V se mencionan las obligaciones de los trabajadores; en el capítulo VI se mencionan los casos de suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores y en el siguiente se trata sobre la terminación de los efectos del nombramiento.

Se expresa que los trabajadores tienen derecho de formar sindicatos, solo los de base pues los de confianza, mientras éstos últimos desempeñen un cargo de confianza, aunque anteriormente hayan sido sindicalizados por haber sido de base, quedarán en suspenso sus obligaciones y derechos sindicales; las condiciones y requisitos para celebrar los pactos sindicales, son los mismos que señala el inciso B) del referido artículo 123 y contiene las mismas prohibiciones; señala las condiciones generales de trabajo y el derecho de huelga, pudiendo abarcar la suspensión de actividades a todo el Estado o bien solamente parte; esta disposición podía paralizar a todos los Poderes de la Unión, pero solo

podía declararse por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de salario, salvo caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje (esta suspensión injustificada de los salarios afectó en varias ocasiones a los maestros); porque la política general del Estado fuera contraria a los derechos fundamentales del Estatuto de referencia; por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado pusiera graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones; porque se hiciera presión para frustrar una huelga parcial; a continuación se mencionaba el procedimiento en materia de huelga y la intervención del Tribunal de Arbitraje; a continuación aparecía el Capítulo referente a los Riesgos Profesionales, enseguida las prescripciones y finalmente lo relativo al Tribunal de Arbitraje.

El estatuto antes mencionado tuvo que ser modificado por el de 4 de abril de 1941, respecto al cual el Maestro Alberto Trueba Urbina manifestó que "No es tan solo el conjunto de

normas jurídicas que garantizan la inamovilidad, el derecho de asociación y de huelga de los trabajadores al servicio del Estado, sino genuina afirmación revolucionaria; el triunfo definitivo de la democracia social, al amparo de un régimen de gobierno autenticamente comprensivo de la realidad mexicana y del momento de la evolución en que vivimos. Por que la democracia social, al mismo tiempo que limita el ejercicio abusivo del Poder Público, regula adecuadamente la aplicación del principio de autoridad y asegura a los ciudadanos tranquilidad y paz en el servicio que prestan al Estado... Pues el derecho de asociación sindical y de huelga de los empleados públicos contra el Estado, equivale a un aspecto de la lucha de la nueva democracia contra el totalitarismo".

En la Exposición de Motivos se menciona que, en la aplicación del Estatuto anterior, durante más de dos años, ha señalado los defectos de que adolecía, demostrando que algunas de sus normas rebasaban los límites de la conveniencia general, comprobando que ciertos aspectos no fueron regulados con la precisión necesaria, todo lo cual impone reformas para darle

mayor eficacia; que, aunque se reconoce la necesidad de garan  
tizar la inamovilidad de los empleados públicos y que se ha pro  
puesto la inamovilidad judicial; es indiscutible que por la natural  
leza de las funciones que desempeñan los servidores del Estado,  
algunos de ellos deben considerarse como empleados de confianz  
za y el Estatuto anterior no apoyaba su criterio al respecto en una  
situación bien definida, pues se limita a una larga enumeración  
que ofrece todos los vicios del casuismo legal, por lo que result  
aba urgente adoptar una fórmula mixta con amplitud bastante  
para aplicarse a todos los empleados, combinando las ventajas  
del sistema enumerativo con las de una definición general; que  
en el artículo 5° del Estatuto anterior se mencionan algunos grup  
os de servidores del Estado que por la naturaleza de las mision  
es que les estaban confiadas requerían organización y disci  
plina excepcionales y por ello se les excluyen otros que por  
iguales motivos deben excluirse, como los vigilantes de establec  
imientos penitenciarios y cárceles preventivas, omisión que  
debía corregirse; que las bases para la formación de escalal  
ones eran oscuras y engendraron en la práctica multitud de  
problemas, lo que se consideraba preciso evitar; que la sociedad

reclama de los funcionarios y empleados una labor eficiente, por lo que, para el ascenso de los servidores del Estado, debe tener como principio una mayor competencia y solo en igualdad de esta primera condición, admitir como factor de terminante la antigüedad; que se obligaba a los servidores públicos a federarse, lo que es opuesto al libre ejercicio del derecho de asociación, restricciones que la Ley Federal del Trabajo no consigna; y considerando que el Estado no prohíbe ni menos sanciona que los sindicatos o la Federación de Trabajadores se adhieran a organizaciones obreras o campesinas, limitación que la prudencia aconseja establecer por cuanto no existe identidad de intereses entre esas diversas agrupaciones; que, tomando en cuenta que, cuando se trate de trabajadores del poder público, por la peculiar naturaleza de sus funciones, no es conveniente que con una huelga se paralicen las labores sin una calificación previa de la legalidad de esa actitud; que deben subsistir las jurisdicciones creadas por el Estatuto y por la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación, pero si-

tuando al Tribunal de Arbitraje dentro de los Poderes de la Unión; y que es de acentuada necesidad fijar reglas que permitan abreviar los procedimientos que deben normar los conflictos entre el Estado y sus servidores; se expidió el nuevo Estatuto durante el régimen del Gral. Avila Camacho, en el cual se hicieron las modificaciones antes mencionadas.

En la actualidad, rige las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, habiéndose suprimido la denominación de Estatuto que proviene del término latino status, que se traduce por estado y que significa la situación, la posición, la condición de ciertas personas o instituciones.

La ley vigente tiene disposiciones más precisas y amplía la enumeración de los empleados de confianza, mencionando que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello serán inamovibles, pero los de nuevo ingreso no son inamovibles sino después de seis meses de ser

vicios sin nota desfavorable en su expediente; trata sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, de las jornadas de trabajo, del salario, del escalafón, de la clasificación de categorías, de las Comisiones Mixtas de Escalafón, de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, de la huelga y de los requisitos que debe llenar la suspensión de labores, expresando que puede abarcar una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B) del artículo 123 constitucional; de los Riesgos Profesionales, de las prescripciones, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (sino que se da la posibilidad de conciliar intereses), del procedimiento ante ese Tribunal y de las correcciones disciplinarias y de las sanciones, pero no se modifican substancialmente las principales disposiciones, las cuales se ajustan al mencionado apartado B) del artículo 123 de la Constitución.

Como institución de previsión y seguridad se legisló emitiendo la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los tra

bajadores del Estado, conforme a la fracción XI del apartado

B) del artículo 123 constitucional, que establece:

- a) "Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;
- b) "En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho 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 extraordi narios por día, de media hora cada uno, para amantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guardería infantil.
- 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 aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquirido por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corres-

ponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

Inicialmente se expidió una Ley de Pensiones Civiles de Retiro, de 12 de agosto de 1925. Posteriormente se dictó la Ley de 30 de diciembre de 1957 y después la del año de 1959 que creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que comprende las funciones de dicho Instituto y la previsión social, así como los derechos de los servidores públicos que establece las disposiciones siguientes:

La Ley se aplicará a los trabajadores del servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (al desaparecer los territorios federales, dejó de tener aplicación en ellos); a los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal, sean incorporados a su régimen; a los pensionistas de las entidades y organismos públicos antes citados; a los familiares derechohabientes tanto

de los trabajadores como de los pensionistas mencionados; a las entidades y organismos públicos que se han citado.

Se expresa que, por trabajador se entiende a toda persona que habiendo cumplido dieciocho años presta sus servicios a las entidades y organismos citados, mediante designación legal, siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos respectivos; no se considerarán trabajadores a los que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común, a los que perciban emolumentos con cargo a la partida de honorarios, o a los que presten servicios eventuales; se entiende por pensionista a toda persona a la que la Dirección de Pensiones le hubiere reconocido tal carácter con anterioridad a la vigencia de esta ley y que dicho reconocimiento hubiese sido sancionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los que se les otorgue tal carácter conforme a las disposiciones de esta ley; por familiares derechohabientes, se consideran a quienes esta ley les da tal carácter.

La Ley establece con carácter obligatorio las prestaciones del

seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; de accidentes del trabajo y enfermedades no profesionales; servicios de reeducación y readaptación de inválidos; servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia; promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia; créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo; jubilación; seguro de vejez, de invalidez y por causa de muerte e indemnización global.

Se determina que las entidades y organismos públicos deben remitir al Instituto en enero de cada año, una relación del personal sujeto al pago de las cuotas y en el plazo de quince días siguientes a su fecha deben comunicar las altas y bajas de los trabajadores, las modificaciones de los sueldos sujetos a descuentos, los nombres de los familiares que los tra-

bajadores deben señalar para disfrutar de los beneficios de la ley, que deben contarse a partir de la fecha de posesión del cargo. Las entidades y organismos deben proporcionar los datos que el Instituto solicite, siendo los funcionarios y empleados designados para cumplir estas obligaciones, responsables de los daños y perjuicios que ocasionen por sus omisiones y serán sancionados en los términos de la ley; los trabajadores están obligados a proporcionar los nombres de los familiares que deben disfrutar de los beneficios de la ley, los informes y documentos que les fueren solicitados. Las designaciones pueden ser sustituidas por otras, a voluntad del trabajador, teniendo derecho a gestionar que el Instituto los inscriba y exija a las entidades y organismos el estricto cumplimiento de sus obligaciones.

El Instituto está obligado a expedir a todos los beneficiarios una cédula de identificación para que puedan ejercitar sus derechos, conteniendo dicha cédula el nombre y los datos que señale el reglamento, debiendo los beneficiarios cumplir con los requisitos que establece la ley y con los reglamentos que

se expidan; los trabajadores que por cualquier causa no reciban su sueldo completo, para tener derecho a los beneficios de la ley deben cubrir la totalidad de las cuotas; el Instituto recopilará y clasificará la información sobre el personal, formulará escalas de sueldos, promedios de duración de los servicios, tablas de mortalidad, estadísticas y cálculos necesarios para encauzar las prestaciones y proponer al Ejecutivo las modificaciones que fueren procedentes; y formulará un censo general, cuidará de registrar las altas y las bajas y formulará las liquidaciones de cuotas y las aportaciones de las entidades y organismos públicos.

Trata sobre los sueldos, cuotas y aportaciones. Las cuotas se descuentan a los empleados de sus sueldos y las aportaciones son a cargo de las entidades y organismos públicos sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores, a saber: 6% para el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; 75% para cubrir integralmente el seguro de accidentes y enfermedades profesionales; 6% para prestaciones que señalan las fracciones IV a XIV del artículo 3º; entregas

que deben hacer quincenalmente por conducto de sus respectivas tesorerías o departamentos correspondientes, tanto por concepto de cuotas como de aportaciones.

En caso de enfermedad no profesional, el trabajador tiene de recho a atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria por un plazo máximo de 52 semanas y en el caso de en fermos que continúen laborando, se continuará el tratamiento hasta su curación; si la enfermedad lo incapacita para trabajar, se le cubrirá el sueldo o medio sueldo conforme al artículo 85, al concluir el plazo citado con medio sueldo, si continúa la enfermedad, se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo, pero se le cubrirá un subsidio equivalente al 50% del sueldo que percibía al ocurrir la incapacidad.

También tiene derecho a los servicios antes mencionados, la esposa, o a falta de ésta a la mujer con la que ha vivido como si lo fuera, durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionado tuviere

dos o más concubinas, a ninguna se le darán las prestaciones; a los hijos menores de 18 años, al padre y a la madre, cuando dependan económicamente del trabajador o del pensionista, que el trabajador tenga derecho a las prestaciones y que dichos familiares no tengan por si mismos derechos propios a esas prestaciones.

La cuota del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad se cubre con el 4% a cargo del pensionista, sobre la pensión que disfrute; el 2% a cargo de la entidad u organismo público correspondiente; 2% a cargo del Instituto; si la pensión es mínima, ese 8% se distribuirá por partes iguales entre el Instituto y la entidad u organismo respectivo.

La mujer trabajadora y la esposa del trabajador o del pensionado, tienen derecho a la asistencia médica, obstétrica, ayuda de lactancia cuando exista incapacidad física para amamantar al hijo, ayuda que se proporciona en especie durante seis meses con posterioridad al nacimiento, una canastilla de maternidad al nacer el hijo, cuyo costo señalará el Instituto; para tener

derecho a estas prestaciones se requiere que la trabajadora o la esposa, durante los seis meses anteriores al parto, se hayan mantenido vigentes los derechos de la asegurada o del trabajador del que se deriven las prestaciones. La conservación de derechos dura dos meses a partir de la baja, siempre que haya prestado servicios ininterrumpidos por lo menos durante los seis meses anteriores.

Cuando el trabajador sufre un riesgo o enfermedad profesional, tiene derecho a asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y aparatos de prótesis y ortopedia; licencia con goce de sueldo íntegro cuando lo incapaciten para el trabajo, a partir del primer día de incapacidad, que será cubierto por el Instituto y por la entidad y organismo público, en los términos del artículo 85 de la Ley; en caso de incapacidad parcial, se otorgará una pensión al trabajador conforme a la tabla de valuación de incapacidades y si la pensión anual es inferior a \$600.00 se pagará al trabajador, sustitución de ésta, una indemnización equivalente a cinco anualidades de la pensión correspondiente; si la incapacidad es total y permanente, se otorgará al trabajador una pensión igual al salario íntegro que venía dis

frutando y sobre el cual hubiese pagado las cuotas, cualquiera que fuere el tiempo que hubiere estado en funciones.

Al acontecer el fallecimiento del trabajador, como consecuencia de un riesgo profesional, los derechohabientes mencionados en el artículo 89 y en el orden que el mismo establece, gozarán por un año de pensión íntegra equivalente al 100% del sueldo o sueldos que hubiese percibido el trabajador en el momento de ocurrir la defunción, disminuyendo esa pensión en un 10% al segundo año y así sucesivamente en los subsiguientes hasta llegar a la mitad de la pensión original.

Si fallece el pensionado por incapacidad permanente, sea total o parcial, si el fallecimiento se produce como consecuencia directa de la incapacidad los familiares derechohabientes mencionados en el orden citado, continuarán percibiendo con cuota íntegra dicha pensión por un año e igual deducción en los subsiguientes hasta llegar al cincuenta por ciento; pero si la defunción es por otras causas, sólo se entregará a los derechohabientes el importe de seis meses de la cuota disfrutada por el

pensionista. Para la división de pensión se estará a lo dispuesto por el artículo 89, el cual señala que la pensión se dividirá por partes iguales entre los deados, pero si alguno de ellos perdiera el derecho a ella, la parte correspondiente se dividirá proporcionalmente entre los demás.

La ley menciona cuando no se considerará accidente de trabajo y son similares a las que establece la Ley Federal del Trabajo, incluyendo los casos debidos a fuerza mayor extraña al trabajo. Esta disposición es contraria a la de la Ley citada que señala que se consideran accidentes profesionales los que tengan lugar en ejercicio, o con motivo del trabajo y no se habla de fuerza mayor extraña al trabajo, concepto muy ambiguo y que se presta a muy diferentes aplicaciones y situaciones.

A continuación la Ley trata sobre las prestaciones sociales para mejorar el nivel de vida del trabajador y de su familia, mediante una formación social adecuada y disponiendo de servicios que satisfagan las necesidades de educación, alimentación, vestido, descanso y esparcimiento, mediante el estableci

cimiento de centros de capacitación y extensión educativa, de guarderías y estancias infantiles, centros vacacionales y de campos deportivos; la adquisición de alimentos a precios económicos, ropa y artículos para el hogar, el Instituto debe promover establecimientos, almacenes y tiendas; y hacer estudios a fin de determinar las condiciones económicas y sociales de los trabajadores y de sus familias.

En el capítulo VI se trata sobre las habitaciones para los trabajadores y la forma de realizarse ésta prestación, las condiciones y plazos y la exención del impuesto predial durante el tiempo en que esté cubriendo las mensualidades respectivas. En caso de que el trabajador no pueda pagar y ésta imposibilidad ocurra dentro de los cinco primeros años, se rescindirá el contrato y sólo se cobrará al trabajador el importe de las rentas causadas durante el tiempo que ocupó la finca, devolviéndole las diferencias entre éstas y lo que hubiere pagado; la renta respectiva se fijará en el contrato respectivo.

En el Capítulo VI, Sección 2a. se trata lo relativo a los Préstamos hipotecarios para los trabajadores que han contribuido por más de seis meses al Instituto, con garantía en primer lugar sobre inmuebles urbanos, para adquirir terrenos o casas o para construirlas, para mejoras, repararlas o redimir gravámenes. Estos beneficios también son en favor de los pensionistas y se señalan los requisitos y condiciones para obtener los préstamos.

En la Sección 4a. se reglamenta todo lo relativo al fondo de la vivienda, sus objetivos, los beneficios que pueden obtener los trabajadores, la integración del fondo, a qué se destinarán los recursos, que son para el otorgamiento de créditos, a la adquisición en propiedad, incluyendo condominios, a la construcción de conjuntos habitacionales para los trabajadores.

El capítulo VII se refiere a los préstamos a corto plazo para los trabajadores con un mínimo de aportaciones por seis meses, pero puede sobrepasar el préstamo a dichas aportaciones

en cuyo caso se garantizará con un fondo especial que deben constituir los interesados. Estos préstamos también pueden solicitarlos los trabajadores de confianza, constituyendo el fondo especial que determine la Junta Directiva, pero los préstamos deben ajustarse para que puedan ser cubiertos con un máximo del cincuenta por ciento del salario y el plazo para el pago no debe ser mayor de dieciocho meses, no pudiendo ser los réditos por más del nueve por ciento anual y no se concederá un nuevo préstamo mientras no se cubra totalmente el anterior.

El capítulo VIII trata de la jubilación y de las pensiones de vejez, invalidez y muerte. Es incompatible la pensión con cualquiera otra otorgada por el Instituto y por las entidades y organismos públicos incorporados al régimen; así como con el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión remunerados por tales entidades y organismos, siempre que tales cargos y empleos impliquen la incorporación al régimen de esta ley. En caso de que se desempeñe un em-

pleo de los indicados como incompatibles, se suspende el pago de la pensión otorgada.

La pensión de vejez requiere un mínimo de cincuenta y cinco años de edad y quince años de servicios e igual tiempo de contribución al Instituto, conforme a la tabla del artículo 77, que señala con quince años de servicios el 40% del sueldo, hasta veintinueve años de servicios que llega al 95%. La pensión nunca podrá ser menor de \$12.00 diarios ni exceder del 100% del sueldo regulador sobre el que se hubiese cubierto la cotización; en caso de ser varios sueldos, se tomará el promedio de los sueldos disfrutados en los cinco últimos años anteriores a la fecha del acuerdo en que se conceda la pensión. Si el trabaja-dor se separa teniendo quince años de servicios, podrá dejar en el Instituto la totalidad de sus aportaciones para que, al cumplir la edad requerida para la pensión, se le otorgue ésta. Si fallece antes de cumplir esa edad, la pensión se otorgará a sus familiares derechohabientes.

Se ha criticado el contenido de esas disposiciones que mencionan la posibilidad de tener varios sueldos, porque esto se ha prestado a varios empleados tengan tres, cuatro y hasta ocho o más empleos que, por supuesto, no desquitan con su trabajo, en primer lugar por la imposibilidad física de realizarlos y en segundo término porque implican verdaderas canchales e inmoralidades que establecen privilegios y además quitan la oportunidad de desempeñar esos servicios a personas aptas, con sentido de responsabilidad y preparadas, lo que significa un perjuicio para el desarrollo del servicio público y para el pueblo que paga sus impuestos y contribuciones y con ellos se satisfacen intereses personales.

La pensión de invalidez requiere que la solicite el interesado, que se demuestre la imposibilidad para trabajar mediante los dictámenes médicos que ordene practicar el Instituto, estando obligado el trabajador a someterse a los exámenes, reconocimientos y tratamientos que prescriba el Instituto. La pensión se suspende si el pensionado o el solicitante está desempeñando

do un trabajo y en caso de que se niegue a someterse sin justificación, a las investigaciones que ordene practicar el Instituto o cuando recupere la capacidad para desempeñar su trabajo.

Existen muchos casos de pensionados que continúan trabajando y para que no se le suspenda la pensión, se les proporcionan cargos remunerados a base de honorarios o en alguna otra forma que no se encuentren sujetos al régimen de la Ley, observándose situaciones similares a las que antes se enumeraron.

La pensión por muerte se otorga a los beneficiarios del trabajador, las pensiones respectivas, como se indicó, a la esposa superviviente e hijos menores de dieciocho años, en su caso a la compañera que reúna las condiciones ya mencionadas, al esposo superviviente, si se trata de la trabajadora fallecida, cuando aquel sea incapacitado para trabajar o tenga más de cincuenta y cinco años de edad y hubiere dependido económicamente de

ella, y a falta de esposa, concubina e hijos, a los ascendientes que hubieren dependido económicamente del trabajador.

El monto de las pensiones se calcula en la forma señalada en los artículos 77, 78 y 79 de la Ley, disminuyéndose durante los cinco años sucesivos en un 10% hasta llegar al 50% de la cifra inicial, calculando esta cifra inicial en el 80% durante el primer año y del segundo en adelante se va disminuyendo el 10% y así sucesivamente. Si el hijo llega a los dieciocho años y no puede mantenerse con su trabajo debido a enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad mental, el pago de la pensión se prorrogará mientras dure la inhabilitación, pero deberá someterse a los reconocimientos y tratamientos que ordene el Instituto.

El capítulo LX trata sobre las indemnizaciones globales en los casos de la fracción II del artículo 15, si tuviese de uno a cuatro años de servicios y el monto es el que señala la fracción II del artículo 15, más un mes de su último sueldo básico, si tuviese de cinco a nueve años de servicios y el monto total

de las cuotas que hubiere pagado, más dos meses de sueldo básico, si hubiere permanecido en servicio de diez a catorce años. La indemnización se afecta si el trabajador tuviese algún adeudo con el Instituto o cuando se le impute la comisión de algún delito con motivo del desempeño de su cargo.

El derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible. Las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquier prestación a cargo del Instituto, si no se reclaman prescriben en tres años siguientes a la fecha en que fueren exigibles. Los créditos en favor del Instituto prescriben en diez años a partir de la fecha en que el propio Instituto pueda, conforme a la ley ejercitar sus derechos, lo mismo las obligaciones en favor del Instituto y a cargo de las entidades y organismos públicos.

El capítulo XI se refiere a las funciones y organización del Instituto. El capítulo XII trata sobre el patrimonio y las inver

siones. El capítulo XIII acerca de las responsabilidades y sanciones y el XIV de disposiciones varias.

El reglamento de la referida Ley se refiere a la organización y funcionamiento del Instituto, señalando las funciones de los diversos órganos de la Institución y de sus atribuciones.

Han sido muy numerosos los casos de conflictos que se han presentado sobre las cuestiones de las relaciones obrero-patronales de los trabajadores y las dependencias del Estado, tanto por la interpretación de la Ley y sus Reglamentos, como por los conflictos derivados de los sueldos, de las separaciones in justificadas y de las derivadas por faltas o por delitos cometidos por los empleados del Poder Público. Sin embargo, se comenta mucho acerca de la poca aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación,

## **CAPITULO IV**

---

### **EL TRABAJO ADMINISTRATIVO DE LAS EMPRESAS**

pues casi siempre ha caído todo el peso de la Ley en contra de carteros y empleados de ínfima categoría, mientras que casi nunca se ha aplicado a los funcionarios que han incurrido en peculados por cantidades enormes, siendo excepciones los casos como los del Gobernador Biebrich de Sonora, y Noguera de Guerrero; y mucho menos se ha ejercido la acción penal en los numerosísimos asuntos de omisión en el cumplimiento de los plazos en el despacho de los negocios encomendados a las diversas dependencias oficiales y en los trámites de los recursos administrativos y judiciales que por lo general se vuelven interminables.

---

J.J.Castorena.- Manual de Derecho Obrero.-Fuentes Impresores.- 1970

S.U.T.G.D.F.- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.- D.A.P.P.- 1941

S.U.T.G.D.F.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Edit. SCOP.- 1971.

## CAPITULO IV

### **El Trabajo Administrativo de las Empresas.**

En las empresas privadas el trabajo administrativo se encuentra regido, cuando se trata de sociedades, por el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles o por otras disposiciones legales y en otros casos por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

La Ley General de Sociedades Mercantiles señala en cada clase de sociedad a quien o a quienes corresponde la representación de la sociedad y la administración. El artículo 10 señala que la representación de toda sociedad mercantil corresponderá a su administrador o administradores, quienes podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad, sin embargo, en cada una de las diversas sociedades se señalan disposiciones específicas.

En la sociedad en nombre colectivo, la administración estará a cargo de uno o varios administradores, quienes pueden ser o no socios de la misma, de modo que se admiten para dirigir la sociedad a personas extrañas y los nombramientos se harán libremente por mayoría de votos de los socios, lo mismo la remoción de los administradores y éstos sólo pueden enajenar bienes y gravar inmuebles con el consentimiento de la mayoría de los socios y podrán gestionar ciertos negocios pero bajo su propia responsabilidad, pero para delegar su cargo requiere el acuerdo de la mayoría de los socios, debiendo rendir la cuenta de administración semestralmente.

En la sociedad en comandita simple hay socios comanditarios y uno o varios socios comanditados; el socio o socios comanditarios no pueden ejercer actos de administración, ni aun con el carácter de apoderados de los administradores, pero los actos de vigilancia y las autorizaciones no se consideran actos de administración de los comanditarios; de donde se desprende que la administración debe recaer en el socio o los socios comanditados.

En las sociedades de responsabilidad limitada la administración estará a cargo de uno o varios gerentes, que pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad, que pueden ser designados por tiempo limitado o por tiempo indeterminado y salvo pacto en contrario, la sociedad puede revocar a sus administradores en cualquier tiempo; los gerentes pueden tomar resoluciones por mayoría de votos, pero si en el contrato social se exige que obren conjuntamente, se requiere unanimidad, a no ser que la mayoría estime que existe grave peligro para la sociedad con el retardo, en cuyo caso se podrá dictar la resolución correspondiente; los administradores que no hayan tenido conocimiento del acto o no hayan votado o hayan votado en contra, quedan libres de responsabilidad.

En la sociedad anónima la administración debe estar a cargo de uno o varios mandatarios temporales y revocables, que pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad; cuando los administradores sean dos o más constituirán el Consejo de Administración y para que el Consejo funcione legalmente deberá asistir

por lo menos la mitad de sus miembros y sus resoluciones serán válidas si se toman por mayoría de votos; el consejo primero nombrado desempeñará el cargo de Presidente. Los gerentes tendrán las facultades que expresamente les confieran y los cargos de administrador o consejero y gerente son personales y no podrán desempeñarse por medio de representante; los comisarios de la sociedad no pueden ser mandatarios ni tampoco los administradores.

La administración de las sociedades plantea diversas cuestiones. Una de ellas es la relativa a como deben considerarse los administradores, gerentes y accionistas, así como patrones o como trabajadores y si se consideran trabajadores si son de confianza o si no lo son. Estas cuestiones se plantean tanto en relación con la Ley Federal del Trabajo como en cuanto a la Ley del Seguro Social.

Al respecto, muchos autores han hecho varias distinciones. Por lo que hace al administrador único, no se considera que sea trabajador, sino el representante del patrón y su situación no se rige por la Ley Federal del Trabajo.

En cuanto a los gerentes, se estima que si deben considerar se como trabajadores porque se encuentran subordinados al administrador y en su caso al Consejo de Administración, y a la Asamblea de Accionistas y, siendo trabajadores de con fianza, son afiliables al Seguro Social, siendo sujetos de dicho régimen y de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo que hace a los miembros del Consejo de Administración, se plantean dos situaciones: si únicamente desempeñan su car go de consejeros, no se consideran como trabajadores cuando son accionistas; pero si, además de su desempeño como consejeros, desempeñan un cargo adicional con remuneración es pecífica, como suele ser el de gerente de ventas, el de jefe de

taller o cualquier otro empleo, por éste hecho se consideran como trabajadores y son afiliables al Seguro Social en forma similar a la de los gerentes.

Lo mismo sucede con los accionistas que sin formar parte del Consejo de Administración, desempeñan un trabajo remunerado al servicio de la empresa, independientemente de la parte que puedan tener en los dividendos de la sociedad.

En todas las sociedades, empresas de participación estatal o negocios particulares, el trabajo administrativo lleva la tendencia de producir y de obtener ganancias, a menos que se trate de instituciones de beneficencia o de servicio social sin ninguna finalidad de lucro, lo que es contrario a la esencia de las sociedades mencionadas que es meramente mercantil.

---

Código de Comercio.- Ley General de Sociedades Mercantiles  
Edit. Porrúa.- 1971.- pags. 173 a 225

Leyes y Códigos de México.-Ley del Seguro Social.-Edit.Porrúa  
1976.

Es preciso considerar dos cuestiones en las empresas. Todas ellas requieren de capital: materias primas, inmuebles, maquinaria, créditos, patentes, marcas, valores, administración, mercado, etc. El término capital es diferente al capitalismo, pues como puede verse, el capital consiste en los medios necesarios para obtener los fines encaminados a la producción, a la distribución, a los servicios, y puede decirse que no existe ninguna empresa productiva que pueda prescindir de estos elementos, a menos que se trate de una industria manual en la que no se requiera sino la materia prima (que también es capital) y la mano de obra del trabajador. En cambio, el capitalismo o liberalismo económico es un régimen viciado que viola el recto orden de la justicia cuando el capital esclaviza a los trabajadores de modo que los bienes productivos solo se emplean a la voluntad y a la utilidad de los patronos, despreciando la dignidad humana de los obreros, la finalidad social de la economía y los principios de la justicia conmutativa, de la justicia distributiva y de la justicia social.

Nadie puede ahora ser partidario de la explotación implantada por el capitalismo liberal y precisamente se hizo la Revolución Mexicana con el fin de abolir en forma definitiva los abusos del capitalismo y los abusos del poder público despótico, al mismo tiempo que propugnaba por una verdadera democracia, por el sufragio efectivo y la no reelección para que no se perpetuara en el gobierno ningún régimen dictatorial y se implantara la verdadera libertad para todos los mexicanos sin distinción, la cual debía conducir al bienestar, al mejoramiento y al progreso individual y colectivo de la Nación y no conforme a la voluntad de un hombre o de un grupo, sino dentro de un régimen de derecho en el que participen todos los ciudadanos de la República dentro de un ambiente de verdadera justicia, que cristalizara en una autonomía nacional, en una Patria Mexicana autónoma sin ingerencias, ideologías ni intervenciones de ninguna nación extranjera, bastándonos a nosotros mismos y con nuestros propios principios, para reivindicar la riqueza nacional, salvar de la situación en que vivían los obreros y los campesinos, evitar la acumulación exce

siva de la riqueza en unas cuantas manos, ya sean de particulares o ya de funcionarios y sus allegados y aliviar al pueblo y a todos los ciudadanos de pesadas gabelas, impuestos y contribuciones y allegar a todos los mexicanos un patrimonio de familia que los pusiera a cubierta de las contingencias de la vida. Además y muy especialmente, las aspiraciones de la Revolución Mexicana iban dirigidas en beneficio del trabajador en forma integral, tanto en personal, como en relación con su trabajo, propugnan por implantar una jornada humana de trabajo, reduciendo el tiempo del trabajo nocturno, protegiendo a las mujeres y a los niños y prohibiendo las labores insalubres y peligrosas, proporcionando atención médica a todos los trabajadores y protegiéndolos en los casos de accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, determinando el salario mínimo, la participación en las utilidades, señalando el derecho a descansos semanales, a vacaciones, a la seguridad social, a la huelga, a las indemnizaciones por despido y a otras muchas reivindicaciones que fueron consagradas después en la Constitución de 1917.

La Revolución Mexicana ha plasmado todos los derechos y todas las aspiraciones de los mexicanos y, como han expresado recientemente altos funcionarios y representativos, México no admite dictaduras de clases ni de mayorías, porque hay una gran diferencia entre nuestra democracia social y cualquier otro tipo de organización dictatorial aunque teóricamente pueda perseguir valores sociales y sin ser, ni capitalismo deshumanizado ni comunismo totalizador.

---

Código de Comercio.- Ley General de Sociedades Mercantiles.- Edit. Porrúa.- 1971.

S.U.T.G.D.F.- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Edit. SCOP.- 1971.

R. Mantilla Molina.- Derecho Mercantil.- Edit. Porrúa.- 1973.

## CONCLUSIONS

-----

## CONCLUSIONES

Como se ha apreciado en el desarrollo de la presente tesis, sobre la función administrativa del trabajo a la Luz de la Teoría Integral y el estudio de las leyes reivindicadoras de los trabajadores, tanto los de la Administración Pública, como los de la Administración Particular, se llega a concluir:

- Primero.- Existe un aspecto de la Teoría Integral que conduce a lograr el desarrollo de la acción social que abarque todas las Instituciones, Dependencias y Organismos, con respeto a la libertad y a la dignidad de la persona humana.
- Segundo.- El otro aspecto debe referirse a la formación y mejoramiento integral de todos los ciudadanos: intelectual, moral, material, económica, cultural, social, física, etc., con base en la justicia conmutativa, la justicia distributiva y la justicia

social, sin distinción alguna y especialmente para los trabajadores: jornaleros, obreros, profesionistas, artistas, investigadores, etc., allegando a ellos todos los elementos necesarios para su elevación, bienestar y perfeccionamiento.

Tercero.- Sanear el ambiente burocrático por medio de la preparación, el espíritu de servicio, la eficiencia en el trabajo, el sentido de responsabilidad y verdaderamente basarlos en los reales principios de nuestra Revolución, excluyendo todas las desviaciones y mixtificaciones introducidas e inspiradas en regímenes totalitarios que, por cierto, han demostrado su ineficiencia al esclavizar al trabajador.

Un sector que pasó de la explotación capitalista a la marginación burocrática, es el que está formado por los indígenas, que ha servido de pretexto para enriquecer a funcionarios y que debe recibir atención inmediata y eficaz para liberarlo de los caciques y de los comisarios, para lograr su mejoramiento integral.

## BIBLIOGRAFIA

---

BIBLIOGRAFIA

- M. ACOSTA ROMERO      Teoría del Derecho Administrativo.-  
UNAM.- 1973.
- A. GAETE BARRIOS      Principios Generales de Derecho del  
Trabajo.- Edit. Jurídica.- Chile.-  
1951.
- J.J. CASTORENA      Manual de Derecho Obrero.- Fuentes  
Impresores.- 1970.
- BALTAZAR CAVAZOS      El Derecho del Trabajo en la Teoría  
y en la Práctica.- Edit.Jus.- 1972.
- CODIGO DE COMERCIO      Ley General de Sociedades Mercanti-  
les.- Edit. Porrúa.- 1971.
- M. DE LA CUEVA      Derecho Mexicano del Trabajo.- Edit.  
Porrúa.- 1972.



Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y de Participación Estatal.- Edit. Porrúa.- 1973.

R. MANILLA M.

Derecho Mercantil.- Edit. Porrúa.- 1973.

O. MAYER

Le Droit Administratif Allemand.- V. Giard y E. Brière.- 1971.

R. PINA VARA

Derecho Mercantil Mexicano.- Edit. Porrúa.- 1970.

RESEÑA LABORAL

Vol. 3 de Mayo de 1975.- Edit. STPS.

U. SCHMILL O.

El Sistema de la Constitución Mexicana.- Edit. Porrúa.- 1971.

SCOP

Ley de Secretarías y Departamentos  
de Estado.- Edit. Porrúa.- 1973.

S.U.T.G.D.F.

Estatuto Jurídico de los Trabajado-  
res al Servicio de los Poderes de  
la Unión.- D.A.P.P. 1941.

Ley Federal de los Trabajadores al  
Servicio del Estado.- Edit. SCOP.-  
1971.

ALBERTO TRUEBA  
URBINA

Nuevo Derecho Administrativo del  
Trabajo.- Edit. Porrúa.- 1973.

ALBERTO TRUEBA  
URBINA Y

Nueva Ley Federal del Trabajo.-  
29° Edición.- Edit. Porrúa.- 1976.

ALBERTO TRUEBA  
BARRERA