

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

DIVERSOS ORGANOS LABORALES Y
SUS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS
Y SOCIALES

TESIS PROFESIONAL
que presenta
JUAN DOMINGO SUÑER DUARTE
para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

México

1977



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Al Director del Seminario

*Dr. Alberto Trueba Urbina.
Con afecto y agradecimiento, por enseñarnos
a las nuevas generaciones
lo que es el Derecho del Trabajo.*

A Mis Maestros

*Florentino Miranda,
José Díaz Olvera y
Vicente Espriú Herrera
Con estimación y afecto, de quienes
he aprendido lo que es el Derecho,
la Amistad y la Comprensión.*

A mis Maestros

Con eterno agradecimiento

A MIS PADRES

**M. ENRIQUE SUÑER DEL ANGEL
ROSA MA. DUARTE DE SUÑER Y
MARIA DEL CARMEN ORNELAS.**

*¡Oh, fruto bendito de mis padres!
¡Oh, luz, sor caridad!
que me han dado el inicio de un camino,
Que reunido en síntesis,
en este pequeño libro,
que será como un tesoro,
que quedará perenne,
en los que por él se sacrificaron.*

A Lupita Gómez

*Con mucho amor, cariño y
agradecimiento, a ésta bella
flor, por tanto que me ha dado,
y cuya esencia quedará grabada
siempre en mi corazón.*

A la Familia Gómez

*Con agradecimiento eterno por la ayuda
que me han proporcionado.*

A Mis Grandes Amigos y Compañeros

*Que nuestra amistad perdure
por toda la vida.*

A Mis Hermanos

*Raúl, Imelda, Eugenia, Enrique,
Ivonne, Renato, Virginia y Luis.
Con mucho cariño, esperando no
defraudar la confianza que han
depositado en mi persona.*

*A Mi Hermanita Maritza
(q.e.p.d.)
A quien nunca olvidaré.*

A Mis Primos

*Jorge, Mercedes, Enrique, Gabriela,
Silvio, Blanca, Juan Ramón y Amparo.
Con Cariño y agradecimiento.*

A Mis Tíos

Con afecto y estimación.

INTRODUCCION

Esta tesis denominada "Diversos Organos Laborales y sus Funciones Administrativas y Sociales", la he realizado con la paciencia y dedicación que me fue posible para poder alcanzar una de mis metas señaladas, que es la de obtener el Título de Licenciado en Derecho. Así mismo, espero que las personas que lleguen a leer éste breve libro, no me juzguen tan rigurosamente.

Ahora bien, una de las finalidades de escribir sobre dos ramas tan importantes del Derecho como son el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo, es la de enfocarla al equilibrio que debe de haber dentro de los Organos del Gobierno y sus trabajadores.

Otra de las finalidades, es la de encuadrar el estudio que nos ocupa, a estudiar principalmente a los Organos Administrativos dentro de esa amplia gama que es la Administración Pública y la Administración Social, cada día más complejas tanto en su organización de trabajo como en su organización y función administrativa.

El Derecho del Trabajo y Previsión Social, estructurado en la Constitución Política, ha influido hondamente en los textos de Nuestro México Moderno, atribuyéndole los supremos poderes de la Federación al Estado Político, facultades sociales.

Como la Organización de la Administración Pública y Social, está ligada a la Historia Política de todo país, en lo concerniente al Derecho Laboral, y en éste caso a Nuestro México, hago una pequeña reseña tanto de los acontecimientos históricos como de las funciones de los órganos públicos, sin buscar cosas muy rebuscadas, para que su lectura y entendimiento sea mejor, y así, hacer notar, la preocupación del Estado por proteger y reivindicar los Derechos de los Trabajadores.

**ABRID LA PUERTA,
Y ENTONAD EL CANTO,
Y LLEGAR AL FINAL,
CON EL CORAZON RADIANTE.**

DIVERSOS ORGANOS LABORALES Y SUS FUNCIONES

ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES

TEMA I.—NACIMIENTO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO

A).—DEFINICIONES SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Los tratadistas extranjeros tienen una idea del Derecho Administrativo del Trabajo, que no coincide con la nuestra, los italianos pretenden identificarlo con toda la legislación social laboral; los alemanes lo consideran como un capítulo del Derecho del Trabajo de amparo al trabajador, otros lo contemplan a través de los empleadores y de los trabajadores en sus relaciones de subordinación con el Estado, como sujetos de derecho laboral. Todo ello obedece a sus particulares legislaciones, y es más, algunas han vuelto a incluir el contrato de trabajo en el Código Civil y las normas adjetivas laborales en el Código de Procedimientos. Asimismo se ha llegado a sostener la tesis de que en las relaciones laborales existen normas de Derecho Privado y Público, por cuyo motivo, para comprender estas dos clases de normas dentro de la disciplina laboral le dan a ésta la denominación de Derecho Administrativo del Trabajo, lo cual es absurdo e incompatible con nuestra legislación, por que el Derecho del Trabajo es rama del Derecho Social independiente del Derecho Público y del Derecho Privado.

Mario L. Deveali, hace alusión a semejante contrasentido y precisa algunas ideas al respecto: "la coexistencia en la regulación de las relaciones de trabajo, de normas de Derecho Privado y otras de Derecho Público, ha inducido a algunos autores que evidentemente atribuyen una trascendencia excesiva a la distinción entre Derecho

Público y Privado, a trazar una distinción entre las disposiciones del Derecho Laboral de naturaleza privada y las de carácter público, agrupando estas últimas en una rama denominada "Derecho Administrativo de Trabajo", y no ha faltado quien, teniendo en cuenta que la mayor parte de la legislación social se inspira en principios de carácter público, ha asimilado sin más ésta con el aludido del Derecho del Trabajo".

Deveali recoge una definición de Leonello R. Levi de la legislación social como "la esfera del ordenamiento jurídico administrativo que tiene por objeto el amparo de las categorías de trabajadores, con finalidades de interés nacional", aclarando que una denominación más exacta científicamente sería la de "Derecho Administrativo del Trabajo", rechazando la locución de "Legislación del Trabajo", puesto que ésta es utilizada en la doctrina para indicar la esfera del ordenamiento que tiene por objeto la relación individual del trabajo y especialmente bajo el perfil de la reglamentación del Derecho Privado.

En relación con las distintas normas y en particular en lo relativo a la sistematización de la materia, en un texto legislativo o en una obra doctrinaria, en cuanto al concepto administrativo del trabajo, escribe Deveali:

"Bajo este último aspecto puede resultar conveniente agrupar bajo el nombre de Derecho Administrativo del Trabajo las normas que se refieren a la formación y el funcionamiento de los órganos estatales que fiscalizan el cumplimiento de las prescripciones legales en materia de trabajo".

Pero consideramos que sería inoportuno hacer dos exposiciones separadas de las normas que rigen una misma institución, estudiando una parte dedicada al Derecho Laboral, propiamente dicho, las de carácter privado que emanan de la voluntad contractual para examinar sucesivamente, en otra parte dedicada al Derecho Administrativo, los límites que la Ley rija a dicha voluntad y las normas que prevalecen sobre ella, sustituyéndose a la misma, en virtud de su carácter coactivo e inderogable.

Y aún más inoportuno nos parece el esfuerzo de considerar toda la legislación social, una parte del Derecho Administrativo, por el solo hecho de estar la primera casi completamente embebida, de principios de Derecho Público. En efecto no todo el Derecho Público puede considerarse como Derecho Administrativo, de acuerdo con la terminología corriente en la legislación y la doctrina más autorizada.

Mucho más lógica resulta, pues, la posición de quienes prefieren considerar sin más, el Derecho del Trabajo como una rama del Derecho Público, olvidando que el centro del mismo lo constituye el contrato de trabajo, que, según el Derecho tradicional y la mayoría de las legislaciones contemporáneas, es y continúa siendo una relación de Derecho Privado y que la inderogabilidad que caracteriza a la mayoría de las normas laborales, no siempre indica la prevalencia del interés general sobre el individual, sino que responde a menudo a la preocupación del Estado de remediar la situación de inferioridad del trabajador frente al empleador, atribuyendo carácter imperativo a normas que, en una situación de equilibrio tendrían carácter meramente dispositivo.

Precisamente la legislación mexicana social estructura el contrato de trabajo fuera de los marcos del Derecho Privado y Público, como una figura social en que desaparece la autonomía de la voluntad de los particulares, los trabajadores son sujetos sociales.¹

En nuestro país no se ha especulado aún sobre la Teoría del Derecho Administrativo del Trabajo, sin embargo, para su ubicación en el Derecho Público algunos tratadistas sostienen que el Derecho del Trabajo corresponde a esta disciplina y también nuestra novísima legislación laboral sigue la misma orientación en el artículo 5o.; que establece que las disposiciones de esta ley son de orden público, por lo que no producirá efecto legal ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:

I.—Trabajos para niños menores de 14 años;

1 Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, 1973. Pág. 134.

II.—Una jornada mayor que la permitida por esta ley;

III.—Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

IV.—Horas extraordinarias de trabajo para las mujeres y menores de 16 años;

V.—Un salario inferior al mínimo;

VI.—Un salario que no sea remunerador a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

VII.—Un plazo mayor de una semana para el pago de los salarios a los obreros;

VIII.—Un lugar de recreo, fonda, cantina, café, taberna o tienda, para efectuar el pago de los salarios, siempre que no se trate de trabajadores de esos establecimientos;

IX.—La obligación directa o indirecta para obtener artículos de consumo en tienda o lugar determinado;

X.—La facultad del patrón de retener el salario por concepto de multas;

XI.—Un salario menor que el que se pague a otro trabajador en la misma empresa o establecimiento por trabajo de igual eficiencia en la misma clase de trabajo que igual jornada, por consideración de edad, sexo o nacionalidad;

XII.—Trabajo nocturno industrial, o en establecimientos comerciales después de las veintidós horas, para las mujeres y los menores de dieciséis años; y

XIII.—Renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo.

En todos estos casos se entenderá que rigen la Ley o las normas supletorias en lugar de las cláusulas nulas²; pero de acuerdo con los principios y textos de nuestro artículo 123, que está por encima de dicho precepto, el Derecho del Trabajo forma parte del Derecho Social, porque esta materia tiene contenido y sentido reivindicatorio y porque su gran sustantividad revolucionaria destaca frente al Derecho Público y al Derecho Privado y por lo mismo no puede confundirse con el elemento social que influye en todas las legislaciones, también en el auténtico Derecho Social convertido en disciplina jurídica de la más alta jerarquía en el artículo 123, en función protectora y reivindicatoria de los obreros y de los campesinos y en general, de los económicamente débiles, constituyendo una disciplina jurídica que necesariamente tiene que enfrentarse al Derecho Público y al Derecho Privado para la realización de sus fines distintos de uno y otro y de cualquier otro estatuto influido por el propio derecho social; de aquí destacamos como parte de éste el derecho laboral y por ende las instituciones, principios y normas que integran el Derecho Administrativo del Trabajo.

Al explicar el contenido del Derecho Administrativo Laboral dentro del Derecho Público, nos dice Ernesto Krotoschin que:

"El Derecho Administrativo del Trabajo impone, en consecuencia, tanto a los empleadores como a los trabajadores, sobre todo a aquéllos, ciertos deberes esencialmente "sociales", en el sentido de que su cumplimiento se exige en interés de la sociedad entera organizada como Estado. De ahí que los deberes adquieran el carácter de deberes de derecho público (no sólo de orden público). Existen frente al Estado y no en relación mutua, si bien indirectamente surten a veces también efectos sobre ésta."

Gottschalk define el Derecho Administrativo del Trabajo en los términos siguientes:

"Conjunto de instituciones y normas que disciplinan la acción del Estado en el ejercicio de su función de garantizar y hacer efectivo

2 Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1973. Pág. 18.

el cumplimiento de los preceptos legales que con carácter imperativo y por tanto, inderogables por la voluntad de las partes del contrato o de la mera relación del trabajo, hayándose dirigida a resguardar y realizar, con mayor o menor grado de intensidad, el interés de la colectividad en la protección del trabajador en cuanto a su persona, a su capacidad de trabajo y a las condiciones vitales del bienestar social”.

La amplitud de la definición anterior coincide con el pensamiento universal, en el sentido de que el derecho del trabajo es simplemente protector de los trabajadores, tendiente a conseguir el bienestar social, pero frente a la legislación universal de los países capitalistas, nuestro derecho del trabajo tiene una trascendental función reivindicatoria, que pasa también al derecho administrativo laboral en cuanto puede hacerse efectiva gradualmente a través de la política social.

Ahora bien, es función de este derecho tutelar a todos los trabajadores, obreros, abogados, deportistas, médicos, profesores, en todo lo que se relaciona con la prestación del trabajo, la policía del mismo, la higiene y salubridad que tienden a conservar la vida del trabajador, pero también con tendencias reivindicatorias.

Por otra parte, no se distinguen las funciones públicas del Estado de las funciones sociales, en virtud de la incomprensión de la teoría constitucional, que en nuestra ley fundamental son distintas tanto en el contenido como en su destino.

El derecho administrativo del trabajo, como rama del derecho laboral, y éste como parte del derecho social, persigue en relación con las funciones de la Administración Pública y Social, la asistencia, tutela y reivindicación de la clase trabajadora; pero esta teoría no se ha universalizado, ni nacionalizado, sino que se ha constreñido al desarrollo de la protección legislativa administrativa de los trabajadores, en sus relaciones individuales y colectivas con sus patrones. Nuestro artículo 123 es el único que en los países democráticos proclama derechos sociales con sentido redentor; por tanto, el derecho administrativo mexicano del trabajo tiene un destino no sólo pro-

teccionista y asistencial, sino reivindicatorio, que nos permite presentarlo como rama del derecho del trabajo preñada de contenido social.

Estas ideas están en concordancia con la definición del gran maestro Trueba Urbina sobre el derecho del trabajo, que es el resultado de una investigación jurídica de la disciplina y que textualmente dice:

“Conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana”.

De aquí parte no sólo la teoría jurídica e ideología social de todas las ramas del derecho del trabajo, entre éstas el derecho administrativo laboral, cuya formulación jurídica es función legislativa y administrativa, correspondiendo a ésta la reglamentación y aplicación de las normas laborales administrativas.

En relación con las particularidades del artículo 123 de nuestra Constitución y de los preceptos reglamentarios del mismo, que estructuran el derecho del trabajo en sus ramas sustantivas, administrativa y procesal, definimos la disciplina como parte del derecho social del trabajo.

El derecho administrativo del trabajo según el Doctor Trueba Urbina, se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, estatutos sindicales, así como de leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la Administración Pública y de la Administración Social del Trabajo.

Su creación y aplicación incumben a los poderes de la Administración Pública y a las autoridades laborales en el ejercicio de sus funciones sociales. Nuestro Derecho Administrativo del Trabajo tanto sustantivo como adjetivo, se consigna en el artículo 123, en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en disposiciones estatutarias obreras, así como en los reglamentos específicos para la protección del trabajo

humano y también para obtener a través de las instituciones y normas protectoras de los trabajadores en la vía administrativa, determinadas reivindicaciones económicas y sociales en favor de los trabajadores, como la mejor expresión de la política social de los poderes públicos, o bien por medio de los poderes sociales, en el ejercicio de sus funciones típicamente reivindicatorias de justicia social.

En tal sentido el derecho administrativo del trabajo, en el orden positivo y científico, alienta y fecunda la ciencia de la administración social en sus múltiples manifestaciones, ya sea en el campo de las relaciones de producción, como en cualquier actividad laboral, cuyas repercusiones en el porvenir son insospechadas por el proletariado, aunque no deja de vislumbrarse la nueva aurora socialista.³

B).—NATURALEZA SOCIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Algunas legislaciones y tratadistas estiman el Derecho Administrativo del Trabajo como parte del derecho público, de modo que esta corriente doctrinaria y legislativa ubica dentro del propio derecho público las relaciones laborales al margen del derecho privado, cuya segregación tiene el apoyo de voces autorizadas.

En nuestro derecho del trabajo, e incluso en el derecho administrativo laboral, ni el contrato individual de trabajo, ni el colectivo, ni el contrato-ley, ni las relaciones laborales, ni las relaciones entre el Estado y sus servidores, tienen carácter público, que implicaría subordinación al Estado burgués.

No obstante, algunos juristas y profesores burgueses de Derecho del Trabajo y la Nueva Ley Federal Laboral, prohijan la vieja tesis extranjera y jurisprudencial definida en la ejecutoria de 18 de enero de 1935, Francisco Amézcuca, en la que con toda ligereza y sin penetrar hondamente en nuestro artículo 123, se sostiene categóricamente que:

³ Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, D. F. 1973. Pág. 136.

“El artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, elevó a la categoría de instituto de derecho público el derecho industrial o de trabajo creando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales de equidad, distintos de la autoridad judicial. La integración de dichas juntas, constituidas por representantes de los trabajadores y de los patronos, demuestra que no pueden ser sometidas, para dictar sus resoluciones, a las formalidades del derecho común, por lo que la apreciación de las pruebas hechas por las mismas, no constituye violación a las leyes del procedimiento.”

La Nueva Ley Federal del Trabajo, siguiendo la teoría jurisprudencial, establece de manera clara y sin lugar a duda que las normas de trabajo son de “orden público”; pero esta tesis no es sólo deleznable, sino contraria al espíritu y textos del artículo 123 de la Constitución de 1917.

Las funciones de la Administración Pública son esencialmente políticas y están claramente definidas en la constitución, por lo que las actividades que realiza son fundamentalmente burguesas, teoría en que se apoya el Presidente de la República y todas las autoridades administrativas que de él dependen, en las diversas actividades a su cargo.

Pero si bien es cierto que esta teoría es básica de la Administración Pública, más cierto es que al ejercer otras funciones distintas de las de aquélla y especialmente cuando por disposición de la propia Constitución desarrollan funciones sociales, aun cuando no dejan de conservar su calidad de autoridades públicas, tienden a socializar la actividad política, por ello, la Teoría Social de la Constitución en el Derecho Administrativo del Trabajo influye en la parte política o burguesa de la propia Constitución, salvo las esporádicas actividades sociales que lleva a cabo la Administración Pública en el cumplimiento de los textos de tendencia socializante.

4 Alfonso Lastra y Villar. Leyes del Trabajo de la República Mexicana interpretadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1936. Pág. 736.

También muchas legislaciones extranjeras y distinguidos tratadistas coinciden con los jus publicistas, al estimar que las leyes del trabajo son de orden público, por lo que en lo general la Administración Pública actúa políticamente en la aplicación del Derecho Administrativo del Trabajo, a no ser que necesariamente los poderes públicos desarrollen funciones sociales.

La teoría política del derecho administrativo del trabajo obliga a la Administración Pública, por mandato de la Constitución a ejercer funciones sociales, por lo que se refiere a la legislación, a efecto de que ésta tenga un claro acento social, precisamente en lo atinente a la reglamentación y aplicación. El acto ritual de los funcionarios de protestar, cumplir y hacer cumplir la Constitución, como lo señala el artículo 128.

Este artículo los obliga no solo políticamente sino también socialmente por que se trata de un solo cuerpo jurídico compuesto de normas políticas y sociales.

Así, el derecho administrativo del trabajo encuentra el fundamento para el cumplimiento de preceptos sociales, en el orden político.

El Derecho Mexicano del Trabajo no es Derecho Privado ni Derecho Público, sino Derecho Social, como se desprende de su proceso de formación, de su ideología, de sus principios y textos ya que precisamente nuestro Código Supremo de 1917 dejó de ser puramente político para convertirse en político-social, en Estado político y Estado social, conjunciones antitéticas.

El Derecho Administrativo del Trabajo como parte del derecho laboral es por consiguiente, derecho social que se manifiesta en la constitución, en las leyes de la materia y en los reglamentos y en las actividades sociales de las autoridades públicas y de las autoridades sociales.

Es indiscutible la Teoría Social del Derecho del Trabajo y por ende del Derecho Administrativo Laboral como rama de aquél, insis-

tiendo una vez más en que nuestra Constitución la componen dos partes fundamentales:

1.—Las normas políticas que forman la Constitución Política.

2.—Las normas sociales que integran la Constitución Social, que se proyectó no sólo en la ciencia nueva del derecho, sino en el Estado Moderno, en el derecho internacional y en las legislaciones que prohi-jaron su dogmática político-social.⁵

⁵ Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, D. F. 1973. Pág. 138.

TEMA II.—DERECHO ADMINISTRATIVO PUBLICO DEL TRABAJO

A).—CONCEPTO DE DERECHO PUBLICO

Tradicionalmente se ha considerado que el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público y la doctrina se orienta a tratar de establecer una separación de esas ramas del Derecho. Sin embargo, a pesar de que los criterios de diferenciación vienen desde el Derecho Romano con la definición de Ulpiano: "Publicum just est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem", y se han ensayado múltiples teorías sobre el particular, actualmente estas nociones, como muchas otras, están en crisis y revisión, pues la evolución histórica del Derecho es unitaria y quien afirma, como Radbruch, que se trata de categorías jurídicas a priori.

Sin embargo, para efectos didácticos, consideramos conveniente ensayar un criterio exclusivamente de orientación, estimando que en el fondo todo es Derecho y que únicamente por razones de especialización, objeto de estudio, método y sistema, se puede hacer una distinción entre las diversas ramas del Derecho y no en función de una distinción genérica.

Entendemos por Derecho Público el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando intervenga en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad. Es claro que las normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado, sea cual fuere la categoría de las mismas (Constitución, leyes orgánicas, reglamentos) son de Derecho Público tanto porque se refieren al ente público mismo, cuanto porque organizan su funcionamiento y estructura. También lo serán aquellas que regulan la actividad del Estado en que intervenga con los particulares con el carácter de autoridad, ya que éste ha sido el criterio generalmente aceptado desde el Derecho Romano.

Derecho Privado será el conjunto de normas que regula las relaciones entre los particulares entre sí y aquellas en las que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público.

Como ya se explicó, estos conceptos fundamentales deben tomarse para comprender, desde un punto de vista didáctico, ambas ramas del Derecho, pues consideramos que tanto el Estado como la administración pública se regulan por normas que corresponden a ambas categorías jurídicas, sin que en la realidad afecte a las relaciones, o a la naturaleza misma del Estado el que, en un momento dado, se aplique una norma que sea considerada de Derecho Público o de Derecho Privado. Así tenemos que las normas de Derecho Público, que estructuran al Estado mismo, las encontramos en la Constitución, en las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo y de sus dependencias, en las que crean organismos descentralizados y empresas de Estado; también lo son el conjunto de leyes administrativas que regulan materias específicas y que atribuyen competencia a esos órganos.

Hay también normas que se consideran por lo menos formalmente de Derecho Privado y que regulan la actividad del Estado, como ya se mencionó antes; se podría decir que, en el fondo, desde un punto de vista objetivo, esas normas debieran ser de Derecho Público, pero, como ya se indicó, forman parte de la estructura del Derecho Privado. Estimamos que las normas que regulan la personalidad del Estado no debieran estar en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, como tampoco las que regulan la personalidad de las entidades federativas y de los municipios, pues esto último corresponde a la competencia de las legislaturas locales.

Ciertos autores, como Garrido Falla, señalan un fenómeno en el sentido de que el Derecho Público se privatiza y el Derecho Privado tiende a su publicación, así por ejemplo: los antiguos códigos civiles, y aun el famoso Código de Napoleón, regulaban materias que, con el tiempo, se fueron separando del Código Civil; entre los más importantes tenemos al Derecho del Trabajo. El derecho de Autor formó

parte de las normas contenidas en los códigos civiles de México 1946 en que se promulgó la primera ley federal sobre esta materia.⁶

La clasificación del Derecho en Público y Privado, fue un dogma inmovible hasta las postrimerías del siglo pasado en que se estrechó, desde entonces se empezó a hablar de la socialización del Derecho, hasta consignarse en esta centuria en normas legislativas de Derecho Social, que en la actualidad es indiscutible como norma autónoma, aunque no faltan juristas que insistan en la vieja concepción aristotélica, totalmente pasada de moda, de que todo el Derecho es Social, sin advertir las características específicas y autónomas del Nuevo Derecho que comenzó a vislumbrarse en los intentos de socialización del Derecho.

Los antiguos tratadistas de Derecho Público admitieron la existencia de un Derecho Social intermedio entre el Derecho Público y el Derecho Privado, integrado por materia de ambas disciplinas, como puede observarse en la obra del profesor Bluntschli:

“El contraste existente entre el Derecho Público y Privado no es ilimitado, sino que entre ambos existen opiniones de transición que llevan al campo que a cada cual corresponde, como por ejemplo las comunidades y las formas superiores de las asociaciones y corporaciones, más en vano trataríamos de buscar un tercer terreno independiente que se extiende entre ambos, por consiguiente, el derecho al que se aplica epíteto de social o es de Derecho Privado o Público o una mezcla de los dos”.

Pero en realidad no se logró ningún cambio, ni en la doctrina ni en la legislación, pues ese llamado “Derecho Social”, o se traducía en Derecho Privado o en Público o se hacía de él una mezcla como expresa el maestro alemán, en que se perdían sus insospechadas características específicas que apuntaban al porvenir. De aquí la supervivencia de la tradicional clasificación del Derecho Público y Privado.

6 Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios. 1a. Edición. México, 1973. Pág. 16.

El Derecho Público, desde sus principios más remotos hasta los más modernos, ha sido inalterable, su tradición jurídica incommovible, pero su función ha culminado en la racionalización del poder público, conservando su misma estructura y en muchas ocasiones ha logrado extenderse más cada día en las esferas privadas.

Entre nosotros, el Derecho Público encuentra, su expresión jurídica y vigencia en la parte política de nuestra Constitución, en la Constitución Política, aunque ésta ha sido transformada, penetrando en ella tanto el Derecho del Trabajo como el Derecho Agrario y el Económico: origen de las nuevas funciones del Estado, que difieren del Derecho Público.

En el Derecho Administrativo Público, tenemos las leyes fundamentales y las instituciones del Estado, cuyo funcionamiento tiene como fin realizar el interés general, integraron el Derecho Administrativo como la Expresión más vigorosa del Derecho Público en su dinámica y aplicación. En consecuencia, la doctrina universal y las legislaciones reconocieron como parte del Derecho Público al Derecho Administrativo. Por tanto, denominamos la disciplina como Derecho Público Administrativo o Derecho Administrativo Público.

En relación con el Derecho Administrativo, entre los destacados tratadistas hay discrepancia en cuanto a su contenido y función.

El tratadista francés Maurice Hauriou dice:

“El Derecho Administrativo como rama del Derecho Público regula:

1.—La organización de la empresa de la Administración Pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado.

2.—Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos.

3.—El ejercicio de estos poderes y de los derechos por la prerrogativa especial por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias necesarias que se sigan”.

Hauriou define la función administrativa como aquella que tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de Derecho Público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y de organización de los servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa.

En la diversidad de definiciones correspondientes a distintos puntos de vista y a diversas escuelas europeas, es pertinente tomar en cuenta la del profesor argentino Rafael Bielsa, que a la letra dice:

“El conjunto de normas positivas y de principios de Derecho Público, de aplicación concreta, a la institución y funcionamiento de los servicios públicos, y el consiguiente contralor jurisdiccional de la Administración Pública”.

Tanto el Derecho Público como el Derecho Administrativo, encuentran expresión viviente en las Constituciones, por lo que el tratadista André Hauriou estima que el significado del Derecho Constitucional se traduce en la misión de organizar, en el marco del Estado-Nación, una coexistencia pacífica del poder y de la libertad.

Pero esta coexistencia sólo puede darse dentro de la racionalización del Derecho Constitucional Público.

El tradicional Derecho Administrativo es Derecho Público y así se expresa la doctrina más generalizada.

Nuestros administratistas siguen la corriente tradicional.

Gabino Fraga nos dice que el Derecho Administrativo tiene variantes que regular, cuya complejidad es evidente, como puede verse a continuación:

a).—La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.

Como ese poder se integra por múltiples elementos, surgen necesariamente variadísimas relaciones entre éstos y el Estado, y entre

ellos mismos, siendo además indispensable coordinarlos en una organización adecuada para que puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forman.

b).—Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

También surgen, con motivo de la obtención, administración y disposición de esos medios, relaciones cuya naturaleza hemos de examinar más adelante pero que en principio requieren un régimen jurídico homogéneo que se amolde a los fines que persigue la Administración.

c).—El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

En el dominio de la Administración, a diferencia de lo que ocurre en la vida privada, es más importante el capítulo de ejercicio de los derechos que el que se refiere al goce de los mismos.

Dentro del Estado, como hemos dicho antes, las atribuciones, facultades que ejercita no son distintos según el órgano que los realiza, de tal modo, que no puede hablarse de facultades o atribuciones (entendiendo por ellas el contenido de la acción, no la esfera de competencia) que sean especiales y exclusivas de cada uno de los tres poderes.

En realidad todos ellos realizan las mismas atribuciones, que son las atribuciones del Estado lo único que varía es la forma que se emplea para esa realización.

Pues bien, el Derecho Administrativo se limita a normar el ejercicio de las atribuciones del Estado, cuando dicho ejercicio reviste la forma de la función administrativa.

d).—La situación de los particulares con respecto a la Administración.

Siendo los particulares los que están obligados a obedecer las órdenes de los administradores o los que se benefician de los servicios públicos que el Estado organiza, son numerosas las relaciones que surgen con tales motivos.

Además, los mismos particulares van adquiriendo día a día mayor ingerencia en las funciones públicas, a las cuales, en formas directas o indirectas, son admitidos a colaborar.

El régimen de las relaciones que así se originan, así como la organización de las garantías que los individuos deben tener contra la arbitrariedad de la Administración, tienen tal importancia, que el sistema administrativo de un país puede caracterizarse por la situación que se reconoce a los administrados frente al Poder Público.⁷

Estas ideas no toman en cuenta a las sociedades divididas en clases, como ocurre en todos los países de régimen político-capitalista como el nuestro.

El profesor Andrés Serra Rojas, explica el concepto de Derecho Administrativo de modo muy concreto, y nos dice que es:

“La rama del Derecho Público, constituida por el conjunto de normas derogatorias del derecho común, que regulan las relaciones de la Administración Pública con los particulares, la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, de los servicios públicos y en general el ejercicio de la función administrativa del Estado”.

Este profesor también explica las diversas definiciones de otros tratadistas de la materia, para referirse luego, como lo hace Fraga, a los temas generales del Derecho Administrativo, como son:

a).—Los principios y normas de Derecho Público que determinan la composición, facultades y poderes, sanciones y funcionamientos de la Administración Pública, y personas jurídicas que la integran,

⁷ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Décima Cuarta Edición. México, 1971. Págs. 93 y 94.

tanto centralizadas como descentralizadas y en general el funcionamiento legal del Poder Ejecutivo.

b).—Los principios y normas que atañen a la economía de una nación (patrimonio y finanza pública) contenidos en su legislación y que señalan una actividad importante del Estado encaminada a su sostenimiento y a la realización de los fines estatales.

c).—Las reglas constitucionales y legales que rigen las relaciones de la administración pública y sus servidores.

d).—Las relaciones jurídicas de la administración con los empresarios, contratistas, agentes de negocios, técnicos en ramas diversas, científicas, de más actividades de interés público. El ejercicio de las facultades de la organización administrativa se propone tutelar el orden jurídico y por ende se asegura el interés general; la legislación administrativa se traduce de esta manera en normas de organización, normas de comportamiento y normas mixtas.

e).—Las normas que regulan los derechos y deberes de los particulares frente a la administración directa e indirecta, que se obliga a mantener el orden y la seguridad pública; prestaciones en los servicios públicos y a mantener el régimen de policía en los casos de la ley.

Debemos señalar que el contenido del Derecho Administrativo no se traduce a esta única actividad externa, como pretenden algunos autores porque hay otras normas de organización interna que constituyen un amplio campo de actividad administrativa.

f).—El ejercicio de las demás facultades, obligaciones y limitaciones que el poder público cumple en la función administrativa. *

El tradicional Derecho Público Administrativo, esencialmente burgués, se compone por el conjunto de normas e instituciones concernientes a la organización, funciones y procedimientos de la Admi-

* Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 4a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. Pág. 160.

nistración Pública, para el cumplimiento de sus fines, de manera que ésta comprende todas las actividades que corresponden al Poder Ejecutivo; normas e instituciones que forman propiamente el derecho administrativo y tipifican las funciones públicas como aquellas que corresponden al Estado moderno, exclusivamente político, por lo que al haberse transformado el Estado en nuestra Constitución de 1917 en político-social, el Derecho Público Administrativo se transformó a la vez en político-social, de manera que el Derecho Administrativo Público quedó limitado al ejercicio de las funciones y servicios públicos.

Vemos que las nuevas funciones sociales que se le otorgan a la Administración Pública y al Poder Ejecutivo en particular en la propia Constitución, dejan de corresponder al Derecho Público Administrativo e integran una nueva disciplina: El Derecho Administrativo Laboral, frondosa rama del Derecho del Trabajo que se constituye por normas e instituciones protectoras y reivindicatorias de los trabajadores que regulan las funciones del Poder Ejecutivo de carácter meramente sociales, como son la expedición de reglamentos laborales, la vigilancia, el cumplimiento de las leyes del trabajo y de la previsión social.

Por ello sostenemos que el Estado moderno es como Jano, tiene dos caras: una pública y otra social, y que las funciones de la Administración Pública quedan divididas en públicas y sociales, según las leyes que tenga que aplicar o las actividades que realice en ejercicio de estas funciones.

No se percibe tal distinción en la doctrina y leyes extranjeras, ni cuando se refieren prácticamente a la intervención de la Administración Pública, en función tuteladora de los trabajadores en cuanto a sus jornadas, salud y riesgos, etc., porque se considera actividades de política social.

Tampoco nuestros tratadistas de Derecho Administrativo advierten que, al margen de su disciplina, nació como consecuencia de la transformación del Estado moderno en político-social, el nuevo Derecho Social Administrativo.

Es pertinente subrayar, por otra parte, que las reglas constitucionales y legales que rigen las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores no pertenecen al Derecho Administrativo, sino al Derecho del Trabajo. En efecto, las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores a partir de la Constitución Mexicana de 1917, artículo 123, se convirtieron en relaciones sociales y por consiguiente dejaron de ser tema y materia del Derecho Administrativo, pues en este precepto quedaron consignados los derechos sociales de los empleados públicos. Desde entonces las relaciones y los preceptos que tutelan y reivindican a los empleados públicos corresponden al Derecho del Trabajo, teoría que se ha reafirmado en la reforma constitucional de 1960, en que el artículo 123 quedó dividido en dos vertientes por las que corre la misma sangre social:

a).—Los derechos que rigen en favor de los obreros, jornaleros, empleados, artesanos, domésticos y de una manera general todo contrato de trabajo;

b).—Las relaciones entre los Poderes de la Unión los Gobiernos del Distrito y de los Estados que contienen los derechos de los trabajadores.

Así se constata otra transformación del Estado mexicano y por consiguiente del Derecho Público Administrativo, con el surgimiento de nuevas personalidades de Derecho Social.

Entre estas personalidades de Derecho Social destaca en primer lugar el Estado Federal Patrón.

En nuestra Constitución de 1917, el Estado mexicano se integra por el Estado Federal y los Estados miembros, ambos con la calidad de patrones frente a sus trabajadores.

El carácter jurídico del Estado patrón, por lo que se refiere a los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los Estados se tipifica expresamente en el apartado B del artículo 123 de la Constitución y sus relaciones se rigen por este apartado y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 40 de nuestra Constitución, establece que, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental, que en esencia es propiamente el Estado Federal, sin embargo, los Estados miembros, por la libertad y soberanía de que están investidos, también tienen relaciones sociales con sus empleados, relaciones estas que se rigen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal del Trabajo.

Así mismo tenemos que el Derecho Social tiene gran influencia pública, política y social del urbanismo el cual ha sido denominado municipio patrón.

Por lo que respecta a la organización política y administrativa de los estados miembros, en nuestra Constitución el Municipio Libre, ha originado una nueva rama del Derecho Público que estudia las cuestiones políticas y sociales del urbanismo, reconociéndole autonomía orgánica y por consiguiente, en su calidad de autoridad, ejerce funciones públicas, y en relación con los servicios que le prestan sus trabajadores, dichas funciones tienen el carácter de sociales, y desde 1917 en que apareció la originaria declaración de derechos sociales de los empleados que sirven tanto a los particulares como a las instituciones públicas, los derechos de los empleados municipales fueron reglamentados por las primeras leyes del trabajo que se expidieron en cumplimiento del mencionado precepto constitucional, por lo que el Municipio reviste la figura jurídica de patrón, como los poderes federales y los estados miembros, sin más que sus relaciones se rigen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal del Trabajo, puesto que ni los estados ni los municipios pueden regirse por el apartado B del citado precepto constitucional, que es exclusivo para regular las relaciones entre la Federación y sus servidores; por lo que tanto los trabajadores de los Estados miembros, como se ha dicho ya, como los de los municipios, no pueden quedar al margen de la legislación del trabajo, porque sería una injusticia intolerable, razón por la cual gozan de los mismos derechos de los trabajadores en general.

Por la naturaleza especialísima del Municipio y sus funciones, siempre ha sido una preocupación el estudio de su estructura y funciones desde los escritos del Barón Constant de Rebecque, Benjamín Constant, hasta nuestros días, para estructurarlo junto con las autoridades locales, sobre la base de un nuevo tipo de federalismo.

Así se deslinda el continente del Derecho Administrativo, el que organiza los poderes públicos y las funciones del Estado en áreas verdaderamente inconmensurables. Las nuevas Constituciones a partir de nuestra carta magna de 1917 son político sociales por lo que el Derecho Administrativo rige en su primera parte o sea la política, y ofrece una dinámica cultural y estatutaria para la aplicación de la misma.

Por ello decimos que las normas de la Constitución política y las funciones públicas del Estado político, forman la teoría jurídica del DERECHO ADMINISTRATIVO PUBLICO para que, a la sombra de la democracia y de los derechos del hombre, se conserve el orden público en la vida de la nación en la propia Constitución se consignan tales derechos bajo la denominación de garantías individuales: libertad en general, de pensamiento, de trabajo, comercio e industria, inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar artículos, derechos de petición, de asociación, de portación de armas, para entrar y salir de la República, no ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales, garantía de audiencia y juicio; no ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sin mandamiento escrito de autoridad competente, no aprisionamiento por deudas de carácter civil y no sólo cuando se cometa algún delito que merezca pena corporal, mediante juicio penal; prohibición de penas de mutilación y de infamia, marcas, azotes, palos, tormentos, multa excesiva, confiscación de bienes y penas inusitadas y trascendentales y libertad para profesar cualquier creencia religiosa, reconocimiento del Derecho de Propiedad y procedencia de expropiaciones solo por causa de utilidad pública, prohibición expresa de monopolios estancos y exención de impuestos, para conservar el principio de igualdad de todos los que integran la comunidad mexicana (artículos del 1o. al 28o. de la Constitución).

Para la efectividad de las actividades de la Administración en relación con sus funciones, están organizados los poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se establece el juicio político de amparo para hacer respetar los derechos y libertades del hombre. Artículos 49 al 122 de la Constitución.

Es tal la brillantez de los derechos individuales del hombre y la defensa que de los mismos se hace frente al Estado, que olvidándose de la existencia de cualquier otro Derecho Administrativo Serra Rojas nos dice:

“El Derecho Administrativo moderno ha adquirido una proyección y resultados de trascendencia, que no guardan relación con el pasado inmediato por la magnitud y el nuevo sentido de las instituciones. Los trabajos de investigación y divulgación se han invocado hasta colocar este derecho en una rama de las ramas del Derecho Público de mayor interés cultural”.

En otros términos, para los administrativos clásicos no hay más que un solo Derecho Administrativo, el Derecho Administrativo Público, el que es rama del Derecho Público cuya finalidad principal es satisfacer el interés general imponiendo el orden público y la salvaguarda de la tranquilidad y seguridad de los servicios públicos con intervención de la policía en la aplicación de normas. El Estado gendarme subsiste en la actualidad en la parte política de las Constituciones, aunque ha evolucionado rompiendo los viejos moldes liberales: interviene en la vida de la comunidad, pero esta intervención simplemente ha servido para racionalizar el poder público, mas no para originar un Derecho Administrativo distinto del clásico.

El tradicional Derecho Administrativo, el Derecho Administrativo Público, brota de la parte política de todas las Constituciones, de la Constitución de Virginia de 1776, pasando a las constituciones francesas de 1789 y 1793, hasta la mexicana de 1917, consignando en la parte política de la misma, que se refiere a las garantías individuales, a la organización de los poderes públicos y a la responsabilidad de los funcionarios.

Y puede definirse concretamente el **Derecho Administrativo Público** como "aquel derecho que disciplina un conjunto de actividades eficazmente dirigidas al **atendimiento de los intereses públicos y para los cuales el ordenamiento concede potestades singulares.**

Nuestra transformación constitucional de 1917 originó la división del **Derecho Administrativo** en dos disciplinas autónomas: **El Derecho Público Administrativo y el Derecho Social Administrativo** de donde procede el nuevo **Derecho Administrativo del Trabajo.**

Las normas fundamentales y reglamentarias del Trabajo y de la **previsión social**, crearon el nuevo **Derecho Social Administrativo**, cuya ciencia está por hacerse y cuyos primeros pasos se inician en el libro del gran maestro **Alberto Trueba Urbina**, denominado "**Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo**" para estímulo de los juristas sociales y de los estudiosos de la nueva ciencia de la **Administración Social**, frente a la vieja ciencia de la **Administración Pública.** Así se disculparán nuestros tropiezos que superaremos a lo largo del camino, porque como dice **Marx**: no hay vía regia para la ciencia y sólo pueden llegar a sus cumbres luminosas aquéllos que no temen fatigarse escalando sus escarpados senderos.

Independientemente de que en sentido doctrinario y constitucional, precisamos la idea del **Derecho Social** en 1927 y 1935, en impresos que han circulado hasta agotarse, elaborados en alejada provincia y confirmados posteriormente en nuestra **Facultad de Derecho**: la teoría de aquel derecho la presentamos rompiendo el dogma tradicional de la clasificación dicotómica del derecho, o en otros términos como dicen las personas que siguen al profesor **Trueba Urbina** "ruptura de la dicotomía **Derecho Público-Derecho Privado**", sin invocar la fuente y con visión restringida de la idea del **Derecho Social**, por lo que el maestro antes citado recomienda la antigua división tricotómica: **Derecho Privado, del Social y Derecho Público**, teniendo en cuenta los tres elementos básicos de las comunidades humanas: **individuo, sociedad y estado.**⁹

⁹ **Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, 1973. Pág. 100.**

B).—LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El hombre y los grupos humanos son el eje en torno del cual gira la idea de la Administración.

Desde sus orígenes más remotos, pasando por el idealismo platoniano hasta nuestros días, la Administración es, por consiguiente, una ciencia que tiene por objeto realizar el bienestar humano en los diversos órdenes de la vida. Así se justifica la definición de Jiménez Castro:

“Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

Hasta hoy día, tradicionalmente se clasifica la Administración en Privada y Pública; pero esta parte de la Administración Pública cuyas diversas actividades tienen por objeto la realización de los servicios públicos, que son necesarios para mejorar las condiciones de clase social, cuyo fundamento es esencialmente económico.

En primer término debe entenderse por Administración Pública, en sentido estricto, el conjunto de elementos que componen el Poder Ejecutivo, sus funcionarios, agentes u órganos, sus empleados, así como las funciones que se les encomiendan a éstos para la realización de la función pública en el orden administrativo.

La Administración Pública está ordenada metódica y políticamente en todas las Constituciones democráticas, como expresión del poder y fuerza que se concentran con el Jefe del Estado o Presidente de la República, que dispone de todos los instrumentos necesarios, entre éstos los dineros del pueblo, recaudados a través del régimen de impuestos o contribuciones para la realización de sus fines de servicio público.

En nuestra Constitución política, que en el fondo es producto de imitación extralógica de las Constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica y de las Francesas producidas por su gran revolución, la organización de la Administración Pública se consigna en los artículos 80 al 93 y 115, que se refieren a las atribuciones del Estado Federal y de los Estados miembros.

A partir de nuestra Constitución de 1917, la Administración Pública quedó no sólo ligada a la historia política, sino que inició nuevas actividades de carácter social, que han originado la transformación de la misma en cuanto que la Ley fundamental le impone el ejercicio de funciones sociales, constituyendo la Teoría Integral del Derecho del Trabajo una fuerza dialéctica sobre la misma para superar su actividad política, encauzándola por senderos sociales que le dan una nueva fisonomía. Por ello la Administración Pública, en su función dinámica, ejerce no solo actividades públicas, en representación de la Administración y frente a los ciudadanos o particulares, sino frente a las dos clases sociales en que quedó dividida la sociedad mexicana, desposeídos y poseedores o sea trabajadores y empresarios y reivindicarlos en sus derechos.

Por otra parte, la propia Administración Pública quedó sujeta a una nueva relación jurídica con sus trabajadores, de donde resulta que entre ella y éstos existen relaciones de carácter social, es decir, específicamente laborales, limitándola en cuanto a los derechos que creó el artículo 123 Constitucional en favor de la burocracia. Así la teoría del empleo ya no corresponde al Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público, sino al Derecho del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen las dos ramas vigorosas que integran el Derecho del Trabajo de los obreros, jornaleros, empleados públicos y privados, domésticos, artesanos, artistas, abogados, médicos, ingenieros, toreros y de todo aquél que presta sus servicios en el campo de la producción económica o en cualquier actividad laboral.

Es acertada la concepción teórica de Jiménez Castro en cuanto sigue la tradición política, por cuyo motivo define eclécticamente la Administración Pública como:

“La actividad Administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo otros órganos y organismos del Estado”.

Y no puede entenderse de otro modo la Administración Pública, sino es como la dinámica del Poder Ejecutivo, coincidiendo así con diversas definiciones, pero en su esencia no discrepan del sentido tradicionalista; sin embargo en nuestra legislación fundamental se le asignan a la propia administración funciones específicas de carácter social que en ocasiones tienen que postergarse por la prevalencia que tiene la acción política del gobierno en su función democrático-capitalista.

Precisamente la fuerza jurídica de las leyes fundamentales y orgánicas expedidas por el Poder Constituyente o por el Congreso de la Unión, encomiendan al Presidente de la República, como el legítimo titular de la Administración Pública, la facultad de dictar no sólo reglamentos que hagan viable la aplicación de dichas leyes, sino de expedir reglamentos autónomos, de manera que teórica y prácticamente regulen todas las actividades de la vida nacional; pero cuando la naturaleza de las leyes que se reglamenten sean de carácter social, como son las agrarias, las obreras y de la previsión y seguridad sociales, la Administración Pública, por medio de su titular, debe realizar entonces una auténtica función social, independientemente de su función de servicio público, ya que esta política corresponde a una actividad específica para favorecer a los grupos económicamente débiles, de obreros y campesinos, nacionalizando aquellos bienes que sean producto del régimen de explotación del hombre por el hombre. Y en último extremo aplicar los principios reivindicatorios de la justicia social.

Pero no hay que confundir la política social con la justicia social que también está a cargo de la Administración Pública, ni con la función de justicia social que realizan los órganos sociales consignados en la parte social de la Constitución, porque estos órganos, por

mandato expreso, deben ejercer simultáneamente funciones no solo protectoras sino reivindicatorias de los derechos del proletariado, para transformar las estructuras económicas.¹⁰

El artículo 123 Constitucional es la parte medular en los estados miembros y en los municipios.

Ahora bien, la Constitución política es norma para todos los hombres que forman la colectividad o comunidad, sin distinción de razas o nacionalidad, en todo lo relativo a derechos y libertades del hombre; la Constitución social sólo es estatuto protector y reivindicatorio de los obreros, campesinos, burócratas, trabajadores en general, económicamente débiles, en una palabra, desposeídos. Por esta razón, las autoridades políticas ejercen funciones públicas para satisfacer las necesidades de todos y de la comunidad y las autoridades sociales tienen por misión exclusiva satisfacer las necesidades de la clase trabajadora, a través de los poderes sociales que son órganos que intervienen en las relaciones laborales y en los conflictos entre el trabajo y el capital, entre trabajadores y patrones como lo dispone el artículo 123.

El Derecho del Trabajo, como norma exclusiva de obreros, trabajadores y empleados públicos, en la Administración Pública, transformó las antiguas funciones de ésta, obligándola no sólo a cumplir el artículo 123 sino que le impuso al Poder Ejecutivo una orientación típicamente social en función de proteger a los trabajadores en los reglamentos que dicte, impulsando de tal modo sus actos que se encaminan hacia el mejoramiento y reivindicación de los proletarios.

El artículo 123 en la Administración Pública no solo obliga a ésta a realizar actos de política social, que son meramente benefactores del proletariado, sino que le impone el deber de aplicar los principios jurídicos de justicia social, que no solo son protectores sino reivindicatorios en las relaciones de producción y en todos los casos en que interviene en cuestiones sociales a través de sus representantes en los órganos sociales, administrativos y jurisdiccionales, o sean los

10 IDEM, Pág. 42.

del gobierno en la Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades, así como en las Juntas de Conciliación y Arbitraje. La misma teoría es aplicable al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en que el tercer árbitro tiene la fuerza gubernativa.

En las relaciones entre el Estado-Patrón y sus servidores rige el apartado B del artículo 123^o y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debiéndose aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, en función unificadora de la legislación laboral.¹¹

En la construcción de las diversas teorías del Estado, y en particular de la Administración Pública, han cooperado todas las ciencias desde el Derecho Privado hasta el Derecho Público, la Sociología, la Economía, etc., por ello puede decirse que la ciencia de la Administración Pública tiene antecedentes remotos, pero tuvo un auténtico desenvolvimiento científico en los siglos XVIII y XIX hasta nuestros días, en razón de la necesidad de su perfeccionamiento constante para una mejor regulación de las funciones del Estado y para beneficio de los particulares en los regímenes capitalistas.

Por que como dice Martín Mateo:

“La Ciencia de la Administración remite o evoca hacia determinadas perspectivas no jurídicas de interés para el gestor público que se han ido abriendo paso con dificultad en el mundo de la Administración. Las dificultades proceden del monopolio tradicional de los juristas, también en el terreno público, monopolio que, se acentuó más aún con la recepción del Derecho Romano y con el montaje del Derecho Administrativo, derecho incipiente y nuevo sobre los esquemas del Derecho Privado, sobre los cuadros civilistas. Ello fue unido al formalismo Kantiano, al gusto del jurista clásico por las abstracciones teorizaciones que les hacían mirar con repugnancia toda actividad que saliera fuera de estos cauces de esquisitez jurídica en que un poco estérilmente se movían. De aquí que aquéllos juristas que han realizado aportaciones inocuas en algunos casos y fructíferas en

11 IDEM, Pág. 43.

otros, al mundo del Derecho Privado, han supuesto en ocasiones una tarea para la evolución del Derecho Público y de la buena Administración."

Su formación, su hábito de operar sobre construcciones preciosistas, sobre esquemas mentales que se cerraban en sí mismos, les hacía adoptar cierto recelo, hacia todo lo que se suponía una aproximación real de los problemas. Este despegue de las realidades es fatal para el Derecho Público, que es un derecho fundamentalmente inmerso en la operatividad decididamente cargado de preocupaciones de cambio social de mejora de las condiciones comunitarias. A éste mismo patrón de juristas puros pertenecían las versiones pintorescas de la literatura sobre el funcionario leguleyesco y paralizador, sobre la burocracia rutinaria apegada rigidamente a la letra de reglamentos y normas, pero sin pensar cuál es lo que está por debajo o por encima de esos reglamentos, las excepciones que pueden hacerse en cada caso concreto, para adoptar el espíritu de lo reglamentado a lo que el texto de la norma realmente establece y pretende. Solo después de múltiples intentos que en el campo doctrinal sobre todo dieran lugar a estériles batallas entre los cultivadores de la Ciencia de la Administración, se abrieron paso otras vivificadoras tendencias impulsadas sobre todo por la recepción del pragmatismo americano y por ese deslumbramiento contemporáneo que flotaba por doquier por las realizaciones de aquella sociedad.

Por lo demás la aparición del Estado providente, Estado que se va a responsabilizar progresivamente de nuevos fines, impulsa decididamente la recepción de técnicas útiles para hacer posible el cumplimiento de los recientes objetivos públicos.

Es claro el origen burgués de la Administración y las vicisitudes de los juristas hasta el trasplante de aquellas ideas embrionarias, para llegar a la formación de las estructuras políticas de la Administración Pública. Por ello es conveniente reproducir otro párrafo del mismo autor, en relación con el desarrollo de la Administración en la comunidad, es decir, el tránsito del Derecho Privado al Derecho Público en cuyos principios se fortaleció la Administración Pública, tomando en cuenta otras ciencias no jurídicas.

La Administración desarrolla actividades que tienden a transformar la vida social, a mejorar las condiciones de una comunidad determinada, a tender, en definitiva a los fines colectivos. De aquí que, para que la Administración pueda mejorar tales circunstancias existenciales necesita conocer previamente cuáles son éstas, cómo se desenvuelve antes de su intervención la comunidad de que se trate; precisa, pues, tener conocimientos inmediatos de la realidad. Esta visión directa sólo la pueden sumar disciplinas no jurídicas, puesto que lo jurídico operará después sobre los dictados de estas ciencias, plasmándolos en actividades ordenadas por el derecho.

El estudio de la Administración Pública corresponde necesariamente a la ciencia política burguesa, cuyas luces iluminaron siempre el camino de los administradores, desde el más alto representativo del Estado hasta, el más pequeño; pero siempre en relación con los individuos, para que por medio de este concurso de voluntades se logre un mejor funcionamiento de los servicios públicos que siempre abruma a la Administración.

En relación con la Ciencia Política el profesor Andrés Serra Rojas nos dice:

“La Ciencia Política es una disciplina superior que estudia al Estado en aspectos diversos y proporciona una base teórica necesaria y orgánica al Derecho Público General. Esta ciencia es una de las ramas de las ciencias sociales relacionadas con la teoría, dinámica, organización y proyección del poder del Estado.

Sus propósitos tienden a investigar principios, nociones o constantes de las ciencias sociales que guardan relación con el Estado y, en general, con la aparición y en sentido de los fenómenos políticos.

El Estado se estudia como una forma social y jurídica, en un orden de convivencia que se proyecta en la historia al servicio de la sociedad y tiende a asegurar la libertad del hombre y los demás fines que les son necesarios. En numerosas ocasiones se ha desvirtuado esta finalidad cuando al gobernante dominado por su particular interés o el de una clase social, aprovecha los medios de que se dispone el Gobierno, para mantener formas violentas de opresión.

El Estado es una institución de instituciones, los cuales sin excepción son creaciones humanas artificiales, alterables y transitorias. Algo que se está produciendo en el tiempo como resultado de la actividad política de los hombres. Debemos recordar este juicio de José Ortega y Gasset (La rebelión de las masas): Querámoslo o no, la vida humana es una preocupación constante por el futuro. En este momento mismo nos preocupamos por lo que va a venir. El mismo hecho de vivir es siempre una inquietud, un sin cesar, un hacer. ¿Por qué no se admite que todo hacer es algo que repercutirá en el futuro? Dejemos, pues, bien claro que nada tiene sentido para el hombre si no es aquello que se proyecta para el futuro.

Las leyes que gobiernan la formación y evolución del Estado y las causas que lo justifican, los fines que lo orientan, el estudio de los fenómenos de poder y las relaciones que se originan por su funcionamiento, las fuerzas sociales que lo animan, la estructura de la autoridad, forman los temas generales de una ciencia teórica y explicativa, al mismo tiempo que normativa.

Es verdad que la Ciencia de la Administración Pública tiene su fundamento principal en las teorías burguesas del Estado y del Derecho; pero a partir de nuestra Constitución de 1917, la Administración Pública se encaminó por nuevos rumbos preocupándose particularmente por los grupos débiles de la comunidad, trabajadores y campesinos, siguiendo el ideario de los artículos 27 y 123, que le abrieron caminos sociales por los que necesariamente tendrá que transitarse; de aquí se originó un cambio trascendental en la Ciencia de la Administración Pública, pues independientemente de las teorías y principios burgueses que originaron sus constituciones y desarrollo, a partir de nuestra Carta Magna mencionada la Administración Pública recibió necesariamente el impulso de una nueva ciencia, la Ciencia del Derecho Social que desde entonces influye en la Ciencia de la Administración, originando que ésta ya no sólo sea una ciencia meramente política, cerrada, sino influida por la ciencia social que si bien es cierto no interfiere ni destruye la estructura burguesa y capitalista del Estado moderno, sin embargo, le aporta sus principios y sus métodos para que la Administración Pública pueda ejercer funciones sociales o de política-social junto a sus actividades fundamentales, esenciales e

inconmovibles, que son de carácter político, por lo que dentro de la ciencia política de la Administración Política han penetrado teorías sociales, originando que el cientificismo social influya en la legislación del Trabajo, en la reglamentación del mismo y hasta en el aspecto jurisdiccional; de modo que los tres clásicos poderes de la Administración Pública, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, están influenciados por los principios, aunque conserven intactos su estructura y funcionamiento político-burgués.

La Ciencia de la Administración Pública ha dejado de ser, en consecuencia, una ciencia absolutamente política, por las aportaciones sociales a que nos hemos referido, sin que por esto dejen de predominar en el Estado mexicano, que es político-social, los principios burgueses de la Administración Pública, pero matizados en ocasiones por la política social.

La ciencia política es ciencia burguesa en los países capitalistas como el nuestro.

La ideología es una ciencia que influye necesariamente en las demás ciencias, pero de manera determinante en la ciencia de la Administración Pública, porque es la ideología burguesa la que constituye la esencia fundamental de ésta, estructurada sobre principios igualitarios: derechos individuales del hombre, organización de los poderes públicos y responsabilidad de los funcionarios, superestructuras políticas del régimen capitalista.

En cuanto a la Administración Pública para el desarrollo, es el epígrafe simbólico de nuevas actividades de la Administración Pública, no implica un cambio en ésta, sino que dentro de su función tradicional se incluyen nuevas preocupaciones de servicio y mejoramiento económico que en alto nivel comprenden las nuevas actividades de la Administración Pública para el desarrollo integral como actividades nuevas de la propia Administración Pública, compatibles con el Estado burgués, por cuanto que su desarrollo no deja de constituir una actividad política, independientemente del conjunto de factores que concurren en el ejercicio de estas nuevas actividades de la Administración: por lo que sustancialmente las define Jiménez Castro en los términos siguientes:

“Conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable a otra más elevada en términos de satisfacciones para todos ellos”.

La teoría progresista del desarrollo de la Administración Pública, en nada modifica la concepción burguesa del Estado en que se realizan transformaciones progresivas que redundan siempre en bienestar de las clases poseedoras, ya que la repercusión en el proletariado es insignificante o casi nula. Así pues, la Administración Pública para el desarrollo integral es una teoría administrativa de carácter burgués, democrático-capitalista, cuyos resultados no llegan a traducirse en ventajas sistemáticas para el proletariado, sino simplemente para el aumento de la producción y el desenvolvimiento progresista del Estado burgués conservando el régimen de explotación del hombre por el hombre.

Frente a la actividad de la Administración Pública para el desarrollo integral, oponemos la teoría integral del Derecho del Trabajo, porque el desarrollo de la Administración Pública vigoriza y le da fuerza al Estado en su función burguesa, en tanto que la teoría integral es fuerza dialéctica para la transformación de la Administración Pública de burguesa en socialista, para el bienestar colectivo.

En las empresas de la Administración Pública (estatales) de naturaleza burguesa, la Administración Pública ejerce funciones de lucro como cualquier empresa privada, sin más que el beneficio que obtiene se destina al mejoramiento de los servicios públicos. Es cierto, también, que tanto los ingresos por impuestos o por cualquiera otra fuente, se emplean en obligaciones de carácter social como por ejemplo la aportación de cuotas para el Instituto Mexicano del Seguro Social, para destinarlos al funcionamiento de los servicios sociales, pensiones y demás actividades que realiza la institución, en función de hacer extensiva algún día la seguridad social a la colectividad, a todos es-

pecialmente a los económicamente débiles. También las empresas del Estado son unidades de explotación capitalista, por lo que en ellas deben de aplicarse el artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo con profundo sentido social. Así se explica la función social del Derecho Laboral.

C).—LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Concepto de Administración Pública.—La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Manuel Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.

El maestro Miguel Acosta Romero nos dice que:

“La Administración Pública, es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.¹²

El maestro Acosta Romero divide la Administración Pública en dos puntos de vista:

a) El orgánico que se identifica con el Poder Ejecutivo y con las unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él. Orgánicamente tenemos la Administración Pública Federal, está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas y sociedades mercantiles de Estado.

¹² Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios. 1a. Edición. México, 1973. Pág. 41.

La Administración Pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

b) Desde el punto de vista dinámico la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, son múltiples y complejos y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de enlazarlos y coordinarlos jerárquicamente.

La Administración Pública, para realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos, materiales, o sea el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Administración.¹³

En cuanto a las funciones de la Administración Pública el artículo 41 Constitucional, declara expresamente que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal;¹⁴ y la configuración del Estado político mexicano se complementa en el artículo 49 al declarar que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, consignándose en la propia ley fundamental las atribuciones y facultades de cada uno de estos poderes públicos; atribuciones y facultades que también se detallan en las constituciones federal y locales para los Estados miembros.

El Derecho del Trabajo y de la Previsión Social estructurado en nuestra Constitución de 1917, influye hondamente en los textos

13 IDEM, Pág. 44.

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Pág. 37.

de la Constitución Política, atribuyéndole a los supremos poderes de la federación, al Estado político, facultades sociales que nunca había tenido y que ahora se consignan en la Constitución, en preceptos expresos, como:

1.—EL PODER LEGISLATIVO.—El Congreso de la Unión ejerce funciones sociales específicas, cuando en cumplimiento de las facultades que le atribuye el artículo 73, fracciones X y XXXI, de la Constitución, dicta leyes en materia agraria, económica y del trabajo, preceptos que forman parte del capítulo político de la ley fundamental:

Artículo 73.—El Congreso tiene facultad:

X.—Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución;

XXXI.—Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

El doctor Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo nos habla de la función legislativa desde el punto de vista formal y del punto de vista material y dice:

“La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo”.

“La función legislativa puede apreciarse también desde el punto de vista material en el que prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza solo se tiene presente la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: La Ley”.¹⁵

15 Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 14a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1971. Pág. 35.

2.—EL PODER EJECUTIVO.—El Presidente de la República, además de sus funciones políticas o públicas, ejerce funciones sociales cuando usa él las facultades y obligaciones que le impone la fracción I del artículo 89 de la Constitución promulgando y ejecutando leyes agrarias, económicas y de trabajo y expediendo los reglamentos de dichas leyes para proveer en la esfera administrativa social a su exacta observancia.

El Poder Administrativo se organiza a través de sus agentes u órganos para la aplicación de las leyes sociales lo cual propicia a su vez la tutela social de la administración en favor de los trabajadores:

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

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

.....

Pero el Poder Ejecutivo representado por el Presidente de la República y los agentes y funcionarios que de él dependen, integran por antonomasia la Administración Pública que abarca más que la función representativa, pues deben ejercer actividades de carácter social: la política social y la justicia social en el alto nivel de la Administración Pública.¹⁶

3.—EL PODER JUDICIAL.—La Suprema Corte de Justicia y Tribunales de la Federación ejercen funciones sociales dentro de sus respectivas competencias al conocer del juicio de amparo agrario y laboral y especialmente cuando suplen las deficiencias de las quejas de campesinos y trabajadores, para tutelar a estos socialmente, en acatamiento del artículo 107 fracciones I y II de la Constitución.

¹⁶ Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, 1973. Pág. 44.

Art. 107.—Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I.—El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II.—La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido, en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.

Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, de acuerdo a lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

En los juicios de amparo en que se reclame actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, y no procederán, en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal. Tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.¹⁷

17 IDEM, Pág. 45.

Los tres poderes públicos mencionados, Legislativo, Ejecutivo y Judicial integrantes del Estado Político, ejercen funciones sociales específicas independientemente de sus atribuciones públicas burguesas.

La Ley Federal del Trabajo le impone a la Administración Pública el deber de interpretar y aplicar las normas laborales de acuerdo con sus textos correspondientes:

Art. 2o.—Las normas de Trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos.

Art. 18.—En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

Por lo que se refiere al artículo 3o. tan solo se consigna que el trabajo es un derecho y un deber social, por lo que no es artículo de comercio y debe respetarse la dignidad del trabajador.

Nuestra ley laboral así como la ley del trabajo burocrático son estatutos burgueses que en sus conceptos de equilibrio de Justicia Social se apartan de los mandamientos del artículo 123 Constitucional, en su función proteccionista y redentora, salvo el caso de la huelga por solidaridad a que se refiere el artículo 450 fracción VI, de la Ley Laboral, pero por encima de las disposiciones reglamentarias está la Teoría y práctica social del artículo 123, debiendo interpretar el Slogan de justicia social en su doble aspecto proteccionista y reivindicatorio, hasta lograr la socialización de los medios de la producción.

TEMA III.—INTEGRACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

A).—CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

El Derecho Administrativo Social emerge de las normas sociales contenidas en los artículos 27, 28 y 123 y por ende de la aplicación del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, Agrario y Económico; por ello, el poder público legislativo dicta las normas reglamentarias de los mencionados preceptos, el poder ejecutivo expide los reglamentos administrativos de las normas reglamentarias e interviene en la aplicación de la legislación social administrativa. Consiguientemente, clasificamos el derecho social administrativo en cuanto a su aplicación, en derecho social administrativo del trabajo y de la previsión social, agrario y económico.

La declaración de derechos sociales en la Constitución trajo consigo la penetración del derecho del trabajo y de la previsión social, del derecho agrario y del derecho económico, tanto en la parte política de la misma como en la social, pero lo más trascendental es la penetración en los poderes públicos y en los poderes sociales del Estado moderno, originando una verdadera teoría de las funciones de carácter eminentemente social, tanto en el Estado de derecho público como en el Estado de derecho social, en cuya dinámica nace un nuevo derecho administrativo social.

El derecho administrativo social es aquel que disciplina un conjunto de actividades dirigidas a tutelar y reivindicar a ejidatarios o comuneros, trabajadores o económicamente débiles y para los cuales la norma social del trabajo, agraria y económica, les otorga las potestades que generan dichas actividades.

Las transformaciones del derecho constitucional y las nuevas Constituciones del mundo, a partir de la mexicana de 1917, parece

que no han conmovido a los administrativistas más eruditos, aferrados a su tradicional derecho público, ya que no han llegado a vislumbrar el nuevo Derecho Administrativo Social inmerso en nuestra Constitución y en las contemporáneas que ratifican su contenido político social, como puede verse en las obras que se refieren a esta materia.

El Estado moderno, como se ha entendido, es el Estado político tradicional que tan sólo difiere del Estado liberal por la intervención que tiene el poder público en las relaciones entre los miembros de la colectividad en beneficio de éstos, y es claro que en las nuevas Constituciones las actividades intervencionistas en favor de obreros y campesinos modifican la idea del Estado liberal: no tienen carácter político, sino que son de naturaleza social, por cuanto que su función se encamina precisamente a tutelar a los grupos débiles de la colectividad, es decir, no a toda la comunidad, sino específicamente a obreros y campesinos; de aquí proviene su significado social, ya que su tendencia es exclusiva para proteger y reivindicar a la clase social obrera. Pero esta idea de las funciones del Estado, no se contempla por los administrativistas, sino que siguen pensando que se trata de la misma función pública encaminada a proteger los intereses generales, de donde proviene la política social. Así se explica que en tratados de derecho administrativo anteriores a la Constitución mexicana de 1917 y posteriores a la misma en el extranjero y en nuestro país hasta hoy día, no se refieren al derecho administrativo social, sino que aún siguen embelesados con el derecho administrativo público en función de servir a la comunidad como actividad fundamental del Estado moderno.

El derecho mexicano del trabajo no es derecho privado ni derecho público, sino derecho social, como se desprende de su proceso de formación, de su ideología, de sus principios y textos, ya que precisamente nuestro Código supremo de 1917 dejó de ser puramente político para convertirse en político-social, en Estado político y Estado social con funciones antitéticas. El derecho administrativo del trabajo como parte del derecho laboral, por consiguiente, derecho social que se manifiesta en la Constitución, en las leyes de la materia

y en los reglamentos y en las actividades sociales de las autoridades públicas y de las autoridades sociales.

Para apreciar el carácter social del derecho administrativo, es pertinente reproducir la definición del Profesor Alberto Trueba Urbina de Derecho Social:

“Es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”.

El nuevo derecho administrativo del trabajo es norma de derecho social para el cumplimiento de sus fines en el campo de la administración social y en la vida misma.

Las normas de derecho administrativo del trabajo y de la previsión social no están destinadas a todos los hombres ni su aplicación se extiende a la comunidad o sociedad en general, sino se aplican exclusivamente a la clase obrera, a los trabajadores, para su dignificación, tutela y reivindicación; por lo que tampoco repercuten en beneficio de la clase empresarial, de los patronos o exploradores. No hay que olvidar que en nuestra disciplina laboral, sólo son objeto de asistencia, tutela y reivindicación los que viven de su trabajo material e intelectual, así como los económicamente débiles, que generalmente proceden de obreros y campesinos y que también tienen derecho a su reivindicación.

Precisamente esta teoría social es la base de nuestro derecho administrativo del trabajo, que también aplican las autoridades administrativas sociales como son las Comisiones que fijan el salario mínimo general y profesional y las que determinan el porcentaje de utilidades que corresponde a los trabajadores.

El artículo 123, estatuto básico de la Constitución social se infiltra en el Estado político, en cuyos textos se identifican las normas administrativas; constituye un conjunto de normas, principios, instituciones y derechos sustanciales, y administrativos adjetivos que pueden aplicar tanto las autoridades públicas como las sociales que emanan de la Ley suprema, las Juntas o Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje y las Comisiones de los Salarios Mínimos y del Reparto de Utilidades, de manera que la integración de los trabajadores no es en el Estado político burgués, sino en el Estado social, por lo que nuestro derecho administrativo del trabajo tiene particularidades que lo distinguen de las normas extranjeras.¹⁸

B).—LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION SOCIAL

La administración social en el ejercicio de sus funciones no podrá lograr la transformación de las estructuras económicas, por la fuerza decisoria que tienen los representantes del gobierno en las Comisiones que fijan los Salarios Mínimos Generales, del campo y profesionales, y la que determina el porcentaje de utilidades de los trabajadores.

Como la Constitución Política crea los poderes públicos denominados Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Constitución Social establece también los poderes sociales: las Comisiones que fijan los Salarios Mínimos y el porcentaje de participación de Utilidades de los obreros, las Juntas y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia para dirimir los conflictos entre el Capital y Trabajo y entre los Poderes de la Unión y sus servidores; siendo órganos estatales que ejercen funciones sociales, legislativas, administrativas y jurisdiccionales, correspondientes propiamente al Estado de Derecho Social.

1.—Poder Administrativo Social.—Las Comisiones Nacionales del Salario Mínimo y el Reparto de Utilidades, en resoluciones administrativas crean un derecho objetivo de carácter social:

El artículo 123 de la Carta Magna establece que "El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

18 IDEM, Pág. 139.

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

VI.—Los salarios mínimos que deberán de disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o en varias zonas económicas; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

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

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

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

IX.—Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

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

b).—La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo, en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales.

c).—La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

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

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

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

B).—Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

IV.—Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.¹⁹

2.—Poder Jurisdiccional Social.—Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, jurisdiccionalmente, dirimen conflictos laborales y deben reivindicar los derechos sociales de los trabajadores, aplicando la ley y creando derechos o normas. La cláusula relativa al artículo 123 constitucional, dice:

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 53a. Edición. 1973. Pág. 97.

XX.—Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la burocracia también ejerce funciones sociales, pues forma parte de la Constitución social en otro apartado del artículo 123 que rige las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del distrito y de los Estados y sus trabajadores.

Precisamente, en el apartado B se estructura un órgano jurisdiccional, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de los conflictos entre el Estado como persona de Derecho Social y sus trabajadores, que se identifican en la lucha con las clases sociales. En efecto:

XII.—Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conforme al artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado y lo integrarán un magistrado representante del Gobierno Federal que será designado por éste, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y un magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como presidente.²⁰

Las resoluciones de estos órganos del poder social de la Constitución, con exclusión de los del Pleno de la Suprema Corte, son

²⁰ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Editorial Porrúa, S. A. 3a. Edición. México, 1974. Pág. 55.

revisables a través del juicio de amparo por órganos judiciales del poder político de la Constitución, como son los Tribunales de la Federación, pero con obligación de suplir la deficiencia de las quejas de campesinos y obreros, burócratas, en una palabra trabajadores.

Así conviven en un mismo código la Constitución política y la Constitución social y en el conflicto de leyes y de resoluciones de estos poderes deberá prevalecer, en el campo de las resoluciones laborales, el estatuto que más favorezca al trabajador, ya sea que lo aplique la autoridad política en ejercicio de sus funciones sociales o la autoridad social en ejercicio de sus funciones sociales.

3.—Dominio Político del Estado Burgués.—El Estado de derecho social logrará su plenitud jurídica con la acción revolucionaria de la clase obrera, entre tanto el Estado político seguirá ejerciendo funciones públicas y sociales, así como absoluto dominio político usando en su caso las fuerzas armadas de aire, mar y tierra.

En la parte de la Constitución correspondiente al Estado de Derecho Social no se estructuró un poder ejecutivo como en el Estado de Derecho Político, en representación de la Administración Social del Estado Moderno, sino tan solo poderes sociales (creadores de derecho objetivo) como son las Comisiones Nacionales que fijan los Salarios Mínimos y la participación de los obreros en las utilidades de las empresas así como órganos jurisdiccionales como las Juntas y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Poder Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Locales de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por las funciones sociales que les impone la Constitución político-social suplen fictamente el poder ejecutivo del Estado de Derecho Social hasta en tanto la clase obrera lo sustituya prácticamente con la consiguiente transformación del régimen de explotación del hombre por el hombre, mediante el ejercicio del derecho a la revolución proletaria, estableciendo la dictadura del proletariado.

Los presidentes de las Juntas o Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ejercen funciones típicamente administrativas al ejecutar

las resoluciones o laudos de dichas Juntas o Tribunal; pero toda la fuerza ejecutiva de que disponen, aunque autorizada por la ley, proviene del poder político de la fuerza que les da el Poder Ejecutivo Federal o los Ejecutivos Locales, incluyendo al Jefe del Departamento del Distrito Federal. Y es el Ejecutivo Federal el que le da fuerza a las Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades, de donde resulta la Supremacía del Derecho Público sobre el Social.

En consecuencia la única fuerza con que cuenta el Estado es el Estado de Derecho-social en la clase obrera que el día que quiera podrá suprimir la injusticia social del régimen capitalista, no solo transformando las estructuras económicas sino las políticas para la integración de las masas en un Estado Socialista.

Este nuevo Estado que late y vibra en nuestra Constitución de 1917 que fue obra genuinamente revolucionaria, pero incompleta en su capítulo Social no sólo por la ingerencia del poder político, sino porque mediatizó a la clase obrera aplazando el porvenir del Estado socialista, sin advertir las presiones y represiones de que sería objeto, inclusive la reglamentación burguesa de dicho capítulo social, cuyos exponentes son la Ley Federal del Trabajo de 1931, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 y la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 con calmantes sociales que aplazan la revolución proletaria que sintieron y soñaron los Jara, los Victoria, los Manjarrez, los Mújica y el incomprendido don José Natividad Macías, por que dichas leyes secundarias son producto del régimen burgués de propiedad y producción.

Por esto Marx y Engels definen el derecho burgués, tomando en consideración el destino de este derecho, en los términos siguientes:

“Nuestro derecho no es más que la voluntad de nuestra clase (la burguesa) elevada a ley: una voluntad que tiene su contenido y encarnación en las condiciones materiales de vida de nuestra clase”.

El derecho burgués aún subsiste en las Constituciones políticas: en la lucha contra el nuevo derecho, el derecho social.

4.—Dominio Político del Estado Social.—Los términos precisos de derecho social o justicia social o Estado de derecho social, sólo cobrarán su auténtico valor y sentido reivindicatorio, cuando la clase obrera se decida a ponerle fin al régimen de explotación del hombre por el hombre y surja una nueva aurora en el Estado Mexicano del porvenir: el Estado socialista, porque el Estado de derecho social es transitorio.

Para vigorizar nuestras ideas del derecho social, recordemos una vez más a los grandes ideólogos del proletariado, Marx y Engels, en su lucha por la emancipación del yugo capitalista a través de la dictadura del proletariado, en la cual debe surgir un nuevo tipo de Estado oponente al Estado explotador: el Estado socialista, que es la organización estatal de obreros y campesinos, aliados políticamente como resultado del triunfo del movimiento revolucionario del proletariado, cuya base económica es el sistema económico socialista de la propiedad de los medios de la producción. En consecuencia, el Estado socialista es un instrumento necesario de la clase obrera y de todos los trabajadores para la construcción del socialismo y comunismo.

C).—DIFERENCIA ENTRE DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO PUBLICO

Por Derecho Social entiende Rodríguez Cárdenas el "conjunto de teorías, normas y leyes destinadas a mejorar la condición económica y social de los trabajadores de toda índole".²¹

Como ya se dejó asentado anteriormente, el Derecho Administrativo Social emerge de las normas sociales contenidas en los artículos 27, 28, y 123 y por ende de la aplicación del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, agrario y económico; por ello, el

21 Guillermo Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. Editorial Helias-ta, S. R. L. 9a. Edición. Buenos Aires, Argentina. 1976. Pág. 660.

poder público legislativo tiene como función dictar las normas reglamentarias de los mencionados preceptos y el poder ejecutivo expide los reglamentos administrativos de las normas reglamentarias e interviene en la aplicación de la legislación social administrativa. Consiguientemente, clasificamos el derecho social administrativo en cuanto a su aplicación, en el derecho social administrativo del trabajo y de la previsión social, agrario y económico.

Tenemos que para Cabanellas la Administración Pública, es el Poder Ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La Administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones.

Para Escriche, por Administración Pública se entiende la parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común, y ejecutando las leyes de interés general; a diferencia de la justicia, que tiene por objeto las personas y bienes en sus relaciones particulares de individuo a individuo, aplicando las leyes de interés privado. La Administración considera a los hombres como miembros del Estado; la justicia, como individuos. Se ejerce ésta por los jueces, audiencias y tribunales o suprema corte; y aquélla, por el jefe del Estado, los ministros, los gobernadores y diputaciones, los alcaldes y ayuntamientos.

Los caracteres de la Administración pública, o Administración por antonomasia, son: la autoridad, sin la cual nada puede ordenar, exigir ni imponer; la responsabilidad, para no ser un poder tiránico o arbitrario; la independencia, porque no sólo ejecuta, sino que dispone y organiza; la generalidad en sus principios, aun cuando se concrete su acción en grupos o personas determinadas; la permanencia, por la naturaleza de sus fines; la energía que ratifica su autoridad; la prontitud, que refuerza la confianza que suscita; la capacidad, basada en los conocimientos y dotes de carácter de los miembros en que encarna.²²

²² IDEM. Pág. 115.

TEMA IV.—AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PUBLICAS Y SOCIALES DEL TRABAJO

A).—ORIGEN DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO

La creciente complejidad de los problemas del trabajo de las numerosas leyes que la regulan, han requerido órganos especiales para su aplicación administrativa: oficinas, departamentos, secretarías, ministerios, inspecciones, etc., en dos palabras, autoridades administrativas, independientes de los tribunales del trabajo donde se ventilan los conflictos obrero-patronales, intergremiales o inter-patronales.

Los países europeos fueron los primeros en crear oficinas o departamentos del trabajo, para la aplicación administrativa de las leyes reglamentarias del trabajo.

En México, como consecuencia de la revolución, la organización administrativa del trabajo nace con la ley del 13 de noviembre de 1911, promulgada por el Presidente Francisco I. Madero en la cual se crea el Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento. Más tarde pasa a formar parte de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; luego se le otorga autonomía por decreto de 30 de noviembre de 1932 y finalmente en 1940, se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El tratadista Mendieta y Núñez dice que:

“La Organización Administrativa del Estado, como hemos dicho, se deriva de las necesidades sociales que le dan origen y que justifican su existencia.

La Administración Pública tiene por ello un carácter de genera-

lidad, de necesidad que pone de relieve su valor sociológico. En efecto la organización pública y la actividad administrativa de cualquiera entidad social política, se desarrollan indefectiblemente, dentro del esquema apuntado.

En los pequeños estados primitivos, los lineamientos esenciales de la organización administrativa que hemos transcrito, se presentan con la mayor sencillez en forma embrionaria si se quiere, pero es fácil descubrirlos. A medida de que el Estado adquiere desarrollo, su organización administrativa se desarrolla en el sentido de una complejidad creciente y una mayor perfección en su funcionamiento.

Pero no es menos cierto que en los Estados modernos tiende a ensancharse excesivamente la órbita de la acción administrativa del Estado.

El Estado interviene ya en innumerables asuntos que antes correspondía a la esfera de las acciones privadas y aún llega a monopolizar el manejo de esos asuntos.

Es verdad que la vida moderna exige la multiplicación de las funciones estatales, y que, imperativos de justicia, de equidad, obligan a los Gobiernos a establecer una serie de instituciones de servicio exclusivo o preferente para las clases sociales desvalidas; pero ésto trae consigo el crecimiento inmoderado de la burocracia, de los impuestos, de la legislación, una complicación exagerada de las tramitaciones oficiales que favorecen la intervención, que muchas veces se antoja inútil cuando no perjudicial de innumerables empleados y funcionarios que representan, en conjunto carga pesadísima en la economía de un país.

En los Estados totalitarios, la Administración Pública llega a la plenitud de su desarrollo, sobre todo en donde la propiedad privada y los elementos e instrumentos de la producción quedan en manos del Estado, porque entonces todas las actividades económicas y sociales del país se desarrollan, por medio de organismos administrativos.

La Organización de la Administración Pública está ligada estrechamente a la historia política de todo país; estudiando las diversas

fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del Estado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden con exactitud, sus actuales instituciones”.

B).—DISTINTAS CLASES DE SERVICIOS PUBLICOS Y SOCIALES DEL TRABAJO

Para su estudio y mayor comprensión se clasifican en dos ramas:

a).—Los Servicios Públicos del Trabajo:

En relación con los servicios públicos, la *Ley Federal del Trabajo* precisa estos en el campo de las relaciones sociales, en los términos siguientes:

Artículo 455.—Para los efectos de este título se entiende por servicios públicos: los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios, los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio.

Esta disposición proviene de la fracción XVIII, apartado A) del artículo 123 Constitucional que se refiere al aviso de huelga que debe darse con diez días de anticipación en los servicios públicos. Es la única invocación del Derecho Público, en cuanto a la especificación de los servicios que éste controla en la Constitución Social y en su *Ley Reglamentaria*, por lo que no deben confundirse los servicios públicos que se hacen extensivos a toda la comunidad, con los servicios sociales que solo se prestan a una clase social: a los trabajadores.

b).—Los Servicios Sociales del Trabajo:

El servicio social es actividad del Estado tanto política como social en sus diferentes ramas de la administración pública o social, que tiene por objeto satisfacer necesidades individuales o colectivas

de los trabajadores, incluyendo a los burócratas y campesinos, o sea los componentes de la clase desposeída frente a sus explotadores. Así como el servicio público se caracteriza por su extensión a toda la comunidad, aunque no todos resulten beneficiados, el servicio social se circunscribe a la clase obrera. También puede descentralizarse el poder social a través de los institutos de previsión social para trabajadores y burócratas y del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Estas actividades pertenecen al Derecho Administrativo Social y concretamente al Derecho Administrativo del Trabajo, en cuanto que los mencionados institutos, como órganos descentralizados de la administración social, pero centralizados dentro de la administración pública, tienen el deber de tutelar y reivindicar a la clase trabajadora, así como todos los órganos sociales estructurados en la Constitución deben procurar materializar la protección y la reivindicación que consagra en favor de los trabajadores el artículo 123 y sus leyes reglamentarias o cualquier disposición o reglamento administrativo.

En la cuestión social participan dos clases, la obrera y la empresarial o propietaria, que a su vez constituyen los factores de la producción: Trabajo y Capital; pero el servicio social solo se imparte a la clase obrera, no así a la clase explotadora, la que sí puede recibir servicio público.

Las normas fundamentales del trabajo en nuestro país son eminentemente sociales pues su sentido no solo es proteccionista de los trabajadores, sino reivindicatorio. Para este efecto las autoridades y órganos administrativos tanto del poder político como del poder social, deben aplicar dichas normas con sentido tutelar de los trabajadores, ejerciendo a la vez la política social y la justicia social que les incumbe conforme al artículo 123, norma que se funda en el principio de lucha de clases, teniendo como finalidad la protección y reivindicación de los Derechos del proletariado, de modo que tanto las relaciones entre trabajadores y patrones como las que se dan entre el Estado y sus servidores para estos objetivos, son relaciones sociales. Esta teoría no la entienden ni los administrativistas públicos ni la Suprema Corte de Justicia, porque estiman como función

pública las relaciones entre el Estado y sus servidores, lo que implica desconocer la teoría y los textos del artículo 123 de la Constitución.²³

C).—AUTORIDADES Y ORGANOS ADMINISTRATIVOS PUBLICOS, SOCIALES Y SUS FUNCIONES LABORALES

Nuestra Constitución está dividida en dos partes la política y la social. La parte política se integra con las garantías individuales, los poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la responsabilidad de los funcionarios, artículos del 10. al 122. La parte social se integra con los poderes sociales, administrativos y jurisdiccionales, artículos 27 y 123. En consecuencia, las autoridades administrativas del trabajo son públicas y sociales: las funciones de unas y otras están reglamentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en las Leyes Federales del Trabajo y de los Trabajadores al Servicio del Estado y en sus Reglamentos correspondientes.

Las autoridades administrativas del trabajo intervienen en las relaciones laborales, en función tutelar de los trabajadores con objeto de hacer cumplir las leyes y reglamentos e imponiendo sanciones a los trabajadores que infrinjan a las mismas.

Las autoridades administrativas públicas con funciones laborales son:

a).—Presidente de la República y sus Secretarios del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación y de Industria y Comercio.

b).—Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal y sus Directores del Trabajo.

c).—Inspectores de Trabajo.

²³ Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, 1973. Pág. 579.

d).—Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Estas autoridades constituyen órganos de la Administración Pública, pero sus funciones sociales corresponden al Derecho Administrativo del Trabajo.

Las autoridades administrativas sociales con funciones laborales son:

a).—Las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos y la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas.

También son autoridades administrativas sociales el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Estas autoridades constituyen órganos de la administración social y por consiguiente quedan ubicados en el Derecho Administrativo del Trabajo.

Bajo el Título de Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales, se mencionan tanto las autoridades administrativas públicas como sociales también las jurisdiccionales, en el artículo 523 de la Ley laboral, que a la letra dice: "La aplicación de las normas del trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

I.—A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

II.—A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública;

III.—A las autoridades de las entidades federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo;

IV.—A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;

V.—Al Servicio Público del Empleo;

VI.—A la Inspección del Trabajo;

VII.—A las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos;

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

IX.—A las Juntas Federales y locales de Conciliación;

X.—A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;

XI.—A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje;

XII.—Al Jurado de Responsabilidades.

La Secretaría de Industria y Comercio, el órgano de la administración pública, identificado con industriales, interviene en la aplicación de las disposiciones de la Ley de Sociedades Cooperativas en cuanto al registro de las mismas y a través de la dirección o departamento respectivo, en los conflictos laborales entre los miembros de las propias cooperativas, los cuales debieran ser de la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, porque dada la naturaleza social de tales relaciones, incumbe a los órganos sociales de la justicia laboral la resolución de los conflictos entre los mismos, ya que los miembros de las sociedades cooperativas pertenecen por disposición expresa de la Ley a la clase Trabajadora.

En otras disposiciones de la Ley aparecen las atribuciones sociales de las autoridades administrativas públicas, Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, Direcciones o Departamentos locales del Trabajo y autoridades de las entidades Federativas, Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Servicio Público del Empleo e Inspección del Trabajo. Por lo que se refiere a la Procuraduría del Trabajo y Servicio Público del Empleo, prestan un servicio social conforme al dictamen de la Cámara de Diputados; pero no debe confundirse la función pública con el "servicio social" que el legislador identifica al conservar en la Ley la locución del "Servicio Público del Empleo".

Entre las autoridades administrativas con funciones sociales que se incluyen en el precepto de la Ley laboral anteriormente transcrito,

también se consignan jurisdiccionales del trabajo, como son las Juntas Federales y Locales de Conciliación, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. En relación con la naturaleza de estos Tribunales Sociales del Trabajo, la doctrina, jurisprudencia de la Suprema Corte en la ejecutoria de Esther Rodríguez pronunciada el 21 de noviembre de 1933, sostuvo la tesis de que la Junta de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal Administrativo con funciones jurisdiccionales, pero esta tesis es incorrecta, toda vez que los Tribunales Administrativos conocen de los juicios y litigio en que se someta a la administración pública en la vía judicial para la revisión de los actos administrativos, función que no corresponde a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales hemos considerado como órganos integrantes de la jurisdicción del trabajo, constitutivos de un cuarto poder especial en la Constitución.

Frente a los órganos administrativos descentralizados del Derecho Público Administrativo, que no tienen carácter de autoridades, los órganos administrativos descentralizados del Derecho Social Administrativo si son autoridades. Esta teoría se funda en las características que distinguen una disciplina de la otra, en la inteligencia de que su fuerza de autoridades se las da su ley, el Poder Público y el propio Presidente de la República en quien encarnan los Poderes Públicos y Sociales.

Tan es así que los institutos descentralizados de la Administración Social ejercen funciones de autoridad ejecutiva en diversas actividades, como el Instituto del Seguro Social que tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, para cobrar cuotas a los patrones, embargando y rematando bienes de los mismos por conducto de la Oficina Federal de Hacienda, beneficio que no se le asigna a ninguno de los órganos descentralizados del Poder Público.²⁴

24 IDEM. Pág. 577.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La organización y funcionamiento de los servicios nacionales del trabajo, observaciones y conclusiones en relación con la razón de ser de los servicios nacionales del trabajo que fueron adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo el 24 de junio de 1953 en su 36a. reunión celebrada en Ginebra, estableció lo siguiente:

1.—De manera general, la existencia de un servicio nacional del trabajo se justifica por la necesidad de aplicar las leyes y reglamentos nacionales del trabajo, de poner en ejecución la política gubernamental en el campo del trabajo y de examinar las cuestiones laborales y encontrarles solución. Estas funciones suponen la existencia de una organización administrativa especializada, que debería también ayudar a mejorar progresivamente las condiciones de trabajo y a realizar y mantener el pleno empleo y la paz social.

2.—En general, ningún organismo gubernamental puede encargarse por sí solo de todos los aspectos de las cuestiones que se relacionan con las funciones de los servicios del trabajo. Es esencial sin embargo que, independientemente del ejercicio de sus funciones administrativas propias, el servicio del trabajo participe desde un principio en la elaboración de las normas de carácter nacional que tengan por objeto o atañan a problemas tales como el pleno empleo, las relaciones de trabajo, la paz social y otras cuestiones que incumben habitualmente al servicio del trabajo.

3.—Dentro de la estructura administrativa gubernamental cabría, pues, instituir un servicio del trabajo o, en su defecto, una unidad administrativa dentro de un servicio ya existente, que con el tiempo pudiera transformarse en un servicio del trabajo independiente que gozará, dentro de la estructura general, de una categoría concorde con sus importantes responsabilidades. Semejante servicio del trabajo debería:

a) Estar a cargo de proporcionar al gobierno todos los elementos pertinentes de información, o bien de asesorarlo, con vistas a la formulación de su política laboral y, llegado el caso, a la preparación de leyes y reglamentos;

b) Estar a cargo de la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales del trabajo, de la ejecución de la política laboral del gobierno y de la solución de las cuestiones del trabajo;

c) Participar con otros servicios gubernamentales, en el plano superior y sobre una base de acuerdo mutuo y reciprocidad, en la elaboración de las normas relativas a los objetivos del pleno empleo, a las relaciones de trabajo, a la paz social y demás cuestiones que incumben normalmente a la administración del servicio del trabajo;

d) Disponer de personal competente y suficiente y de recursos administrativos que le permitan desempeñar sus funciones efectiva e imparcialmente.

4.—Tal servicio del trabajo debería atenerse, respecto a todo problema pertinente, al principio de celebrar consultas regulares con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Una vez indicado a grandes rasgos el campo de actividad de los servicios del trabajo, las funciones precisas de un servicio dado han de decidirse en función del sistema constitucional, de la estructura general de la administración gubernamental y del grado de desarrollo industrial, económico y social alcanzado por el país. En estas condiciones, no podría sugerirse que todos los servicios del trabajo ejercieran las mismas funciones. Las que deba asumir un servicio del trabajo en determinado momento serán determinadas por las necesidades nacionales. Estas consideraciones fundamentales deben dominar todas las conclusiones enunciadas en el presente documento. Parece importante que, en el curso de la organización del servicio del trabajo, se tenga presente el conjunto de funciones que podrá desempeñar tal servicio, de manera que la orientación general del desarrollo sea lo más consecuente posible. No debe, pues, considerarse que definición alguna de las funciones especiales sea definitiva o agote las posibilidades. En las cuestiones del trabajo se presentan

continuamente problemas nuevos, pudiendo aumentar o disminuir la importancia relativa de una función dada. Las principales características de la administración de un servicio del trabajo deben consistir en una actitud vigilante, positiva y consciente del porvenir ante los nuevos problemas, y en una flexibilidad práctica que permita adaptar rápidamente la estructura administrativa a las exigencias de circunstancias cambiantes.

La experiencia de los países más avanzados industrialmente muestra cómo han evolucionado las funciones de los servicios del trabajo. La curva de esta evolución no es forzosamente la misma en todos los países, pero existe cierto número de cuestiones laborales que están estrechamente ligadas, en las cuales los servicios del trabajo tienen por lo general interés fundamental y que podrían normalmente incluirse entre los asuntos de su competencia.

Estas cuestiones comprenden principalmente:

a) La protección general de los trabajadores.

La esfera de las condiciones de trabajo puede comprender la seguridad industrial, la higiene industrial, la prevención e indemnización de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, el mejoramiento de las condiciones y la protección de la salud en los lugares de trabajo, el bienestar de los trabajadores, la adaptación de los trabajadores a su empleo y los estudios relativos a cuestiones tales como la fatiga causada por el trabajo.

Corresponde también a este epígrafe la protección de categorías especiales, tales como los menores y las mujeres, con inclusión, en lo que concierne a los primeros, de la orientación y la formación profesionales, la edad de admisión en el empleo, la aptitud para el trabajo y el control de las condiciones del trabajo y, en lo que concierne a las mujeres, de sus condiciones de trabajo y la protección de la maternidad.

La implantación y el mantenimiento de consultas regulares con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las autoridades locales y los organismos privados interesados en las cuestiones de

trabajo son esenciales para ejercer efectivamente las funciones mencionadas. Entre los métodos de consulta figurarán, por ejemplo, la utilización de organismos paritarios, con campo de acción nacional o local y de objetivos de orden general o limitado, y el mantenimiento de relaciones regulares.

El servicio nacional del trabajo debería estar en condiciones de representar plenamente la rama del trabajo cuando el gobierno examine la política nacional en la esfera industrial, económica y social. Dadas las relaciones de carácter peculiar que mantiene con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como su interés en las relaciones humanas, el servicio del trabajo está especialmente capacitado para servir de organismo centralizador en la materia.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como otros organismos de carácter público o privado, ejercen también actividades en el terreno del trabajo. En circunstancias apropiadas, el servicio del trabajo debería estimular tales actividades, colaborar plenamente en ellas y sacar de ellas el mejor partido posible para bien de todos.

Cualesquiera que sean la legislación y las grandes decisiones de carácter político de un gobierno en materia laboral, el servicio del trabajo debe obrar con absoluta imparcialidad en la aplicación de esa legislación y la ejecución de esas directivas.

La organización del servicio del trabajo dependerá de la estructura gubernamental general, de las dimensiones y geografía del país, de la densidad y distribución de la población y del tipo y grado de desarrollo económico y social. Una característica distintiva de la organización de los departamentos del trabajo es que su actividad atañe, primordialmente, a las relaciones humanas y, en gran parte, a organismos que le son ajenos (organizaciones de empleadores, de trabajadores u otras entidades) y, además, al público en general. Un servicio central no puede desempeñar por sí solo todas estas funciones; es necesario proceder a cierta descentralización, debiendo ésta ser suficiente para que surta todo su efecto. Semejante organización supone una amplísima delegación de poderes y funciones. El público

con que trata el departamento necesita ser atendido en lugares tan próximos de sus domicilios como sea posible, y por funcionarios comprensivos y capaces de despachar sus problemas, dentro de lo factible, en el propio lugar en que se planteen.

La división de funciones dependerá, entre otras cosas, del campo de atribuciones del servicio y, en consecuencia, de su desarrollo y de las demás condiciones citadas en el párrafo anterior. La estructura del servicio del trabajo se basará en las funciones que deba ejercer. Además, deberá haber servicios generales para todo el departamento: personal y administración finanzas, cuestiones jurídicas, investigaciones, estadísticas, biblioteca, relaciones con el público y relaciones internacionales.

Al organizarse la sede central deberían tomarse disposiciones para mantener un contacto estrecho con todos los demás servicios y organismos gubernamentales cuyo campo de acción linde con el del servicio del trabajo. Del mismo modo, en los Estados federales, el servicio nacional del trabajo debiera mantener estrechas relaciones, en cuanto se refiera a sus actividades, con las autoridades de los estados, provincias o cantones.

Es asimismo esencial que exista estrechísimo enlace entre la sede central y la organización local que ha de ejecutar la política del trabajo y que se eviten en todos los planos la interferencia de responsabilidades y la duplicación en el ejercicio de funciones. La coordinación debería ser garantizada por métodos tales como reuniones del personal de la sede central y de las oficinas locales, emisión de instrucciones claras y concisas y visitas de inspección. Al elaborarse los proyectos de acción y las instrucciones administrativas debería tenerse en cuenta la experiencia práctica adquirida por las oficinas locales.

La pauta que siga el servicio del trabajo en materia de personal dependerá de las disposiciones generales que rijan para todos los servicios públicos. Cualquiera que sea ese sistema, el servicio del trabajo deberá participar como corresponda en la organización y funcionamiento de los sistemas de reclutamiento, de los métodos de

formación y de promoción en lo que concierne a sus propios funcionarios, debiendo velar constantemente por su situación como funcionarios públicos, su estabilidad en el empleo y las escalas de salarios que rijan para ellos. Las asociaciones profesionales de funcionarios del servicio del trabajo o las asociaciones que representan sus intereses, o bien los personeros de tales funcionarios, tienen un papel que desempeñar en lo que concierne a las condiciones de empleo y de trabajo.

La imparcialidad de los funcionarios del servicio del trabajo, su posición y competencia constituyen factores esenciales en sus relaciones con el público, y debe darse toda la importancia que merecen a los métodos empleados para salvaguardar tales factores: reclutamiento por concurso público y promociones basadas en los merecimientos, remuneración adecuada, garantía contra las presiones políticas y programas de formación profesional.

El departamento del trabajo debe disponer de personal suficientemente numeroso y calificado, con la debida formación profesional y capacidad para hacer un trabajo efectivo. Ciertas funciones exigen especialistas, pero, en general, se necesita más bien personal con competencia general, completada por experiencia práctica en el mayor número posible de aspectos de las actividades del servicio, lo cual se facilitará efectuando rotaciones de personal dentro del servicio y dándole formación práctica interna. Gran parte de las tareas del servicio del trabajo se refieren a problemas sociales y al trato con seres humanos. Por ese motivo conviene prestar atención muy especial, en la selección y promoción del personal, a las cualidades que permitirán a éste cumplir mejor sus funciones.

El departamento del trabajo debe esforzarse por informar a la opinión pública sobre la naturaleza y extensión de sus actividades. Esta tarea puede facilitarse mediante la creación, dentro de la organización del servicio, de un departamento especial de información pública y de relaciones con el público. Se debe recabar el apoyo en todas las actividades que se relacionan con la elaboración o la ejecución de la política laboral. El valor de este apoyo dependerá del grado en que el público tenga conciencia de los problemas laborales

y esté satisfecho de la eficacia y de la imparcialidad del servicio del trabajo, existen varios medios de obtener este apoyo, tales como la prensa, la radio, los establecimientos de enseñanza, las exposiciones, el cine, los carteles, etc. Se debería sacar partido de toda ayuda que puedan prestar los servicios de información de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos oficiales u oficiales.

Los grupos de discusión y las conferencias constituyen medios de informar al público y de intensificar su interés por las actividades del servicio del trabajo. Es esencial suministrar al público informaciones basadas en la realidad de los hechos y en realizaciones positivas en materia laboral. Debería evitarse toda forma de publicidad con apariencia de propaganda. No debe perderse de vista tampoco que la mejor publicidad es la que se hace con un servicio eficaz y satisfactorio.

A consecuencia de la colaboración cada vez más estrecha entre las naciones en el terreno económico y social, y de la frecuente interdependencia de su política en este terreno, sería provechoso que se desarrollaran e intensificaran las relaciones entre los servicios nacionales del trabajo de los diversos países, y que se estimulara y facilitara el intercambio de datos y experiencias para beneficio mutuo. En el curso de los últimos años se han establecido crecientes relaciones directas mediante el nombramiento de agregados obreros y del trabajo, visitas cada vez más frecuentes al extranjero de funcionarios del trabajo, intercambios de funcionarios y otros medios. También se han entablado o fortalecido dichas relaciones con motivo de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, de las conferencias regionales, de reuniones de las comisiones de industria y de diversas comisiones técnicas de la Organización Internacional del Trabajo.

Los métodos aplicados en cada país, en lo que concierne a las relaciones internacionales en el campo del trabajo, varía según los países, estando principalmente condicionados por los aspectos constitucionales, la estructura administrativa en general y las relaciones establecidas entre los diferentes órganos de la administración. Cabe

observar, sin embargo, que se están creando secciones especializadas en relaciones internacionales en un número creciente de servicios nacionales. Estas secciones suelen tener por función casi exclusiva encargarse de las relaciones con la Organización Internacional del Trabajo, con otros organismos internacionales y regionales y con los servicios del trabajo de otros países.

En sus relaciones con la Organización Internacional del Trabajo, estas secciones se ocupan de la participación de sus gobiernos en las reuniones de aquélla: del trabajo preparatorio con motivo de esas reuniones; del curso que se debe dar a sus resoluciones; de las medidas a tomar en relación con los estudios e informes de la Oficina Internacional del Trabajo; del estudio de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, así como de la presentación de estos instrumentos a las autoridades competentes; de la preparación de memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones; de la publicidad que ha de darse al trabajo de la Organización, y de la ayuda que se preste a su obra de asistencia técnica (como, por ejemplo, reclutamiento de expertos, selección y colocación de becarios y colaboración en los propios lugares de trabajo).

Cuando alguna otra organización internacional o regional despliegue una actividad que pudiera tener relación con las cuestiones laborales, es esencial que se establezca estrecha colaboración con estas materias entre los servicios gubernamentales principalmente interesados y el servicio del trabajo, de manera que los aspectos laborales sean debidamente tomados en consideración. Debiera haber la misma colaboración cuando se trate de acuerdos bilaterales que tengan repercusiones sobre el campo del trabajo.

Algunos gobiernos han establecido métodos especiales de enlace con los servicios del trabajo de otros países. Envían misiones de estudio y de información al extranjero, intercambian personal para cursos de formación e intercambian publicaciones e informaciones. Algunos países han adscrito a sus representaciones diplomáticas en el extran-

jero agregados obreros o del trabajo, que colaboran estrechamente con el departamento del trabajo del país donde están acreditados. A veces participan en la preparación, negociación y aplicación de acuerdos bilaterales referentes a cuestiones sociales o de trabajo. "

25 Resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Aplicación de la Legislación Social. O.I.T. Pág. 52.

ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO PUBLICOS

SECRETARIA DE ESTADO Y SECRETARIOS DE ESTADO

La Secretaría de Estado es un órgano, superior administrativo, que auxilia al presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.

El secretario de estado es la persona física, titular de la secretaría, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en este orden de ideas la secretaría viene a ser la estructura y el secretario el funcionario que la encabeza.²⁶

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es el órgano más importante a través del cual el Presidente de la República interviene en los conflictos laborales y ejerce la política social. Por ello, presentaré los orígenes de su creación, así como las funciones sociales, sin que en ningún momento deje de ser autoridad integrante de la administración pública.

La necesidad de intervenir en los conflictos obrero-patronales, para vigilar en el orden administrativo que los obreros no siguieran siendo víctimas de explotación inhumana, originó la expedición de la Ley de 13 de diciembre de 1911, que crea por primera vez en nuestro país el Departamento del Trabajo, con tal objeto, en la Secretaría de Fomento del Gobierno de la República: es el primitivo intento legislativo del intervencionismo del gobierno de la República de Don Francisco I. Madero quien ya tenía en cartera los primeros proyectos de leyes del trabajo y agrarias.

²⁶ Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios. 1a. Edición. México, 1973. Pág. 54.

El gobierno de Madero para contrarrestar la situación creada por la dictadura porfirista, establece la jornada de diez horas, se preocupa por la reglamentación de las labores fabriles de mujeres y menores y estimula la agrupación obrera, lo que trajo consigo la fundación de la Casa del Obrero Mundial.

Después, en 1912, con intervención de la Oficina del Trabajo, los obreros de hilados y tejidos organizados sindicalmente, tratan con los industriales y formulan la primera tarifa de salarios y reglamentos de trabajo.

El profesor Trueba Urbina en otra de sus obras nos dice que:

“El gobierno de la Revolución desecha la teoría abstencionista y adopta una nueva: intervención del Estado en las relaciones económicas, en los conflictos entre los factores de la producción. Esto es, se quiebra el principio individualista, entonces objeto de las instituciones sociales, para dar paso a la tendencia colectivista de interés, por las cuestiones humanas”.²⁷

Las atribuciones del Departamento del Trabajo se especifican en los artículos 2o. y 3o. de la Ley de 1911:

Artículo 2o. El Departamento de Trabajo estará encargado:

I.—De reunir, ordenar y publicar datos e informaciones relacionadas con el trabajo en la República.

II.—Servir de intermediario en todos los contratos obreros y empresarios, cuando los interesados lo soliciten.

III.—Procurar facilidades en el transporte de los obreros a las localidades a donde fueran contratados.

IV.—Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores, y servir de árbitros en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados.

27 Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, 1973. Pág. 582.

Artículo 3o. Los datos e informaciones relacionadas con el trabajo se darán a conocer periódicamente en una publicación consagrada a este objeto, la cual se distribuirá profusamente entre los particulares o empresas, negociaciones, cámaras de comercio, agricultura e industria, autoridades, etc., así como entre los centros interesados en estas noticias, tanto nacionales como extranjeros.²⁸

Esta es la primera ley que determina la intervención de las autoridades públicas en las relaciones entre trabajadores y patrones propiciatoria de la organización administrativa y jurisdiccional del trabajo; por esto, algunos tratadistas se refieren al origen administrativo del Derecho del Trabajo.

Con la Constitución de 1917 nace el nuevo derecho mexicano del trabajo, sustantivo, administrativo y procesal, conteniendo en sus bases protectoras y reivindicatorias de los derechos del proletariado. Y el antiguo Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, pasó a formar parte de una nueva Secretaría de Estado denominada de Industria, Comercio y Trabajo, por virtud de la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que promulgó el 25 de diciembre de 1917, el Presidente de la República Don Venustiano Carranza.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 y el progreso de las relaciones laborales, aunadas con el desenvolvimiento del sindicalismo obrero, propiciaron la autonomía administrativa del Departamento del Trabajo mediante la reforma al artículo 1o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de noviembre de 1932, promulgada por el Presidente Abelardo L. Rodríguez y a partir del 1o. de enero de 1933, comenzó a funcionar independiente y con atribuciones propias, esta autonomía fue confirmada en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 22 de marzo de 1934.

El decreto que creó el Departamento del Trabajo y cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio, y Trabajo por la de Economía Nacional está concebido en los términos siguientes:

28 IDEM. Pág. 582.

Artículo 1o.—Se crea un Departamento dependiente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento del Trabajo.

Artículo 2o.—Corresponde al Departamento del Trabajo:

I.—Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes Federales del Trabajo y sus reglamentos.

II.—Asociaciones obreras y patronales de resistencia.

III.—Contratos de Trabajo.

IV.—Inspección del mismo.

V.—Seguros Sociales.

VI.—Congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo.

VII.—Conciliación y prevención de los conflictos.

VIII.—Conflictos entre el capital y el trabajo, e intergremiales.

IX.—Comisiones mixtas de empresas y otros organismos preventivos y conciliatorios de conflictos.

X.—Juntas y Tribunales de Conciliación y Arbitraje de Jurisdicción Federal.

XI.—Procuraduría del Trabajo.

XII.—Investigaciones e informaciones sociales, Oficina de Previsión Social e Higiene Industrial, incluyendo Bolsas de Trabajo y medidas tendientes a resolver el problema de los desocupados.

Artículo 3o.—La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se denominará Secretaría de la Economía Nacional.

Artículo 4o.—Corresponde a la Secretaría de la Economía Nacional:

I.—El estudio, organización y defensa de la economía general del país, dentro de la esfera de sus atribuciones;

II.—La organización, normalización, fomento y vigilancia de las industrias en general, con excepción de las de carácter agrícola;

III.—Minería, concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección;

IV.—Petróleo y demás combustibles minerales; concesiones, explotaciones, exploraciones e inspección oficial; control del petróleo nacional;

V.—Reservas nacionales, su administración, contratación y explotación, catastro petrolero;

VI.—Estudios geofísicos y exploraciones especiales;

VII.—Control de la industria eléctrica, excepto las concesiones para aprovechamiento de aguas;

VIII.—Cámaras y asociaciones industriales;

IX.—Comercio interior y exterior;

X.—Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional y sus reglamentos;

XI.—Sociedades Mercantiles;

XII.—Sociedades Cooperativas, con excepción de las cooperativas agrícolas de producción;

XIII.—Cámaras y asociaciones comerciales;

XIV.—Lonjas y corredores;

XV.—Pesas y medidas;

XVI.—Propiedad industrial y mercantil;

XVII.—Exposiciones nacionales e internacionales, y turismo.

Artículo 50.—El Departamento de la Estadística Nacional se incorporará como una dependencia de la Secretaría de la Economía Nacional, con categoría de Dirección Nacional.

Artículo 6o.—El Departamento de Seguros pasa a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las necesidades urgentes de carácter social originaron la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1940 que promovió el entonces Presidente de la República Manuel Avila Camacho.

Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ejerce la política social no la justicia social, que es distinta en las relaciones laborales, de manera que la fuerza política de la misma es evidente, así como su sistemática intervención conciliatoria en los conflictos y en algunos casos de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los cuales debería ser visible la tendencia tutelar de la Secretaría en favor de los trabajadores, para demostrar que no existe identificación entre el capital y el poder público: superestructura del régimen capitalista.

La Secretaría del Trabajo interviene conciliatoriamente, en casi todos los conflictos colectivos, nulificando en la especie a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya subordinación a dicha Secretaría en todos los conflictos no sólo colectivos sino individuales, es pública y notoria, como desgraciadamente ocurre en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje que también han perdido su autonomía al convertirse en dependencias del Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas. Sin embargo no deja de ser importante y en ocasiones acertada la función conciliatoria de la Secretaría y de las Direcciones locales del Trabajo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social realiza actividades que le señalan expresamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal del Trabajo y son de dos clases: administrativas y procesales, a saber:

A) ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS.—La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo, de conformidad con lo

prevenido en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las siguientes facultades:

Artículo 40.—A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

III.—Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Relaciones Exteriores;

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

V.—Elevar la productividad del trabajo en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

VI.—Promover el desarrollo de la capacitación para el trabajo y la investigación sobre la materia en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

VII.—Establecer el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;

VIII.—Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal;

IX.—Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

X.—Intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;

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

XII.—Manejar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

XIII.—Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

XIV.—Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XV.—Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia de trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto;

XVI.—Intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social;

XVII.—Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país; y

XVIII.—Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.²⁹

A través de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, institución creada para el patrocinio gratuito de los trabajadores y regulada en los artículos 430 a 536 de la Ley Federal del Trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene la obligación de cuidar que la Justicia que administren los Tribunales del Trabajo sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos de la Ley para que los acuerdos y resoluciones sean dictados dentro de los plazos legales correspondientes.

La Ley Federal del Trabajo así mismo señala atribuciones a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en lo relativo a la organización de las Juntas Federales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, según se desprende de los artículos 592, 593, 594 y 595; sin que la ingerencia en la organización de los Tribunales Federales

²⁹ Diario Oficial de la Federación, de 29 de diciembre de 1976. Pág. 13.

del Trabajo presuponga jurídicamente subordinación de éstos a aquélla, porque, repetimos una vez más, las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje son órganos jurídicos estatales, autónomos, de carácter social, e independientes del Poder Ejecutivo en teoría.

También ejerce una importante función social la Secretaría del Trabajo por medio de su cuerpo de inspectores cuyas funciones regula la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos respectivos.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social también ejecuta funciones de vigilancia, en relación con las cuestiones del Seguro Social de los trabajadores y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Obrera, y en asuntos internacionales del trabajo tiene una intervención relevante. Tampoco debe pasar inadvertida su ingerencia en la fijación de los salarios mínimos y en la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

B) ACTIVIDADES PROCESALES.—La Ley Federal del Trabajo ha confiado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, algunas funciones procesales, lo que lejos de constituir un acierto ha servido para establecer una función inconveniente entre actividades de muy distinta naturaleza y para plantear cuestiones de difícil solución, cuando se examinan desde un punto de vista rigurosamente técnico.

Entre las funciones típicamente procesales de la Secretaría se encuentran las actividades que realiza en el proceso respectivo para la declaración oficial de obligatoriedad de los contratos colectivos de trabajo, es decir, para la elaboración de los contratos-ley. Asimismo tiene otras que señalan las leyes y reglamentos de trabajo y previsión social.

REESTRUCTURACION DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. Puede decirse que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, órgano del Poder Público con atribuciones sociales, tiene su estructura original en el reglamento que antecede con las reformas que éste ha sufrido y el cual se modificó en el mes de diciembre de 1970 por el Presidente de la República al autorizar reestructuración de la Secretaría con la finalidad de lograr el cumplimiento eficaz de sus tareas, conforme a la nueva dinámica administrativa.

Consiguientemente, se crearon tres Direcciones Generales: Relaciones Públicas y Comunicaciones Jurídicas y Consultiva y el Instituto del Trabajo, considerado como la Dirección General. Asimismo se establecieron diecinueve Departamentos más. Esta reestructuración fue precursora de la Reforma Administrativa de 1971 del Gobierno Federal en función de un proceso permanente de revisión de los sistemas estructuras y procedimientos del Poder Ejecutivo y que encomienda a la Secretaría de la Presidencia (actualmente Secretaría de Programación y Presupuesto) la promoción y coordinación del programa de reforma.

Independientemente de las facultades y obligaciones que el reglamento interior en vigor otorga a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se le dió un gran impulso a la medicina del trabajo, como una de las ramas de la ciencia médica de indiscutible contenido social, es decir de la medicina social; por lo que fueron equipados los centros de investigación, laboratorios y servicios de especialidades médicas para analizar las condiciones ambientales en los centros del trabajo que puedan afectar la salud de los obreros y la eficacia de sus labores; también se realizaron investigaciones en alto nivel sobre biología, histopatología, fisiología, bioquímica y toxicología, para examinar el origen de las enfermedades de trabajo y la acción de los agresores industriales sobre el organismo humano, así como sus posibles repercusiones genéticas y degenerativas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A raíz de la consumación de la Independencia, en 4 de octubre de 1821, se creó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Después, cambió su denominación por la de Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. Este agregado de "Comercio" le fue suprimido con posterioridad denominándose actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Le corresponde en general, realizar el cobro de todos los ingresos de la Federación y del Distrito Federal; manejar la deuda pública; formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales y del Distrito

Federal y Territorios Federales, * hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos generales; dirigir los servicios de inspección fiscal y aduanera; mantener las relaciones legales con la Contaduría Mayor de Hacienda; intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público; dirigir la política monetaria, administrar las casas de moneda y ensayo; ejercer las atribuciones que las leyes le señalan en materia de crédito, seguros y fianzas, asimismo en relación con el Banco de México; autorizar los actos y contratos de los que resulten obligaciones para el Gobierno Federal y para el Distrito Federal. Es el órgano financiero del Estado Federal.

Asimismo tenemos que por disposición expresa del artículo 526 de la Ley Federal del Trabajo, compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en todo lo relacionado con impuestos para las empresas y trabajadores, teniendo notoria influencia en la fijación del porcentaje de utilidades que corresponde a los trabajadores en los términos de las normas de trabajo que en seguida se transcriben:

El artículo 123, apartado A, de la Constitución establece:

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

IX.—Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas;

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

* Según el Diario Oficial del 8 de Octubre de 1974, por medio del Decreto que reformó el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo dejan de ser Territorios y pasan a formar parte de los Estados.

La Ley Federal del Trabajo, en el artículo 117, establece que los trabajadores participarán en las utilidades de las empresas, de conformidad con el porcentaje que determine la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

Artículo 121.—El derecho de los trabajadores para formular objeciones a la declaración que presente el patrón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ajustará a las normas siguientes:

I.—El patrón, dentro de un término de diez días contando a partir de la fecha de la presentación de su declaración anual, entregará a los trabajadores copia de la misma. Los anexos que de conformidad con las disposiciones fiscales debe presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedarán a disposición de los trabajadores durante un término de treinta días en las oficinas de la empresa y en la propia Secretaría.

Los trabajadores no podrán poner en conocimiento de terceras personas los datos contenidos en la declaración y en sus anexos;

II.—Dentro de los treinta días siguientes, el sindicato titular del contrato colectivo o la mayoría de los trabajadores de la empresa, podrá formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que juzgue conveniente, y

III.—La resolución definitiva, dictada por la misma Secretaría no podrá ser recurrida por los trabajadores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también podrá aplicar cuanta norma de trabajo se relacione con el derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas, procurando que la aplicación de tales normas sea efectiva; asimismo podrá intervenir en todo lo que se relacione con el desarrollo económico de las empresas de participación estatal y en las propias empresas del Estado, regidas por los principios capitalistas que forman la superestructura política de nuestra Constitución. También deberá intervenir en el régimen fiscal y financiero de las instituciones de previsión social, incluyendo el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de acuerdo con las disposiciones que leyes de la materia establecen al respecto.

Secretaría de Educación Pública. El primer órgano oficial se denominó Secretaría de Instrucción Pública e Industria y fue establecida por las Bases Orgánicas Centralistas de 1843. En 1891 apareció un nuevo organismo la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes sustituyó a la anterior, por ley de 16 de mayo de 1905, y el 25 de diciembre de 1917, una ley la transformó en Departamento Universitario de Bellas Artes. Finalmente, por decreto del 25 de julio de 1921, fue creada con la denominación actual de Secretaría de Educación Pública.

Atribuciones de la Secretaría de Educación Pública. Le corresponde en general el despacho de los asuntos relacionados con la educación en todos sus grados, de acuerdo con las leyes relativas, y en particular la educación preescolar y los jardines de niños; la educación primaria, secundaria; la enseñanza normal, urbana y rural; la enseñanza técnica, industrial y comercial, la enseñanza agrícola con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, actualmente Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,³⁰ la enseñanza superior, profesional, física y la educación artística.

El manejo de las escuelas de todas clases establecidas por la Federación en la República, así como coordinarse en esta materia con las entidades federativas y los municipios y la vigilancia para que se cumplan las disposiciones sobre educación preescolar, primaria, secundaria y normal, industrial, comercial y superior que se imparta en las escuelas particulares que se incorporen al sistema federal de educación y en las escuelas sostenidas por los patronos, en cumplimiento de las disposiciones de la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional, le impone la obligación de exigir a las negociaciones agrícolas, industriales mineras y en cualquier centro de trabajo, el establecimiento de escuelas para trabajadores y sus hijos, escuelas que deben funcionar conforme a los principios sociales de las leyes del trabajo; asimismo tendrá la obligación de organizar escuelas de administración pública para los burócratas y sus hijos, también con orientación social, como lo dispone la fracción VII del apartado B del

30 IDEM. Pág. 4.

mismo artículo 123 Constitucional, pues unos y otros trabajadores integran la clase obrera y el destino de los mismos y de sus asociaciones se rigen por el derecho social como instrumento de lucha para la transformación científica de la estructura capitalista.

También le corresponde a esta Secretaría organizar y administrar museos artísticos, arqueológicos e históricos y bibliotecas. Formular el escalafón del magisterio. Determinar y organizar la participación oficial del país en olimpiadas y competencias internacionales; organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del gobierno federal.

Asimismo esta secretaría organiza y maneja el registro de la propiedad literaria y artística (derecho de autor) y concede becas para realizar estudios e investigaciones.

La Educación Obrera.—Una de las funciones más importantes de la Administración Pública es sin duda, la función administrativa de impartir la enseñanza básica que comprende la instrucción primaria y secundaria para enseñar al pueblo, a todos los que integran la comunidad, base del desarrollo de la vida en todos los órdenes; además, es un derecho individual consagrado en las Constituciones políticas hasta la de 1917, en cuyo ordinario artículo 3o. estableció la libertad de enseñanza pero laica; posteriormente reformado en 1934 en sentido socialista, a efecto de tener un concepto exacto del universo y de la vida social. Más tarde, por la reforma constitucional publicada el 30 de diciembre de 1946, la educación socialista fue sustituida por la escuela del amor a la patria, por la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, sentando nuevas bases al amparo de la libertad, de la democracia, de la nacionalidad, y de la convivencia humana, como puede verse en el texto actual vigente del artículo 38, es decir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Frente al derecho individual público educativo que desarrolla el Estado encaminados hacia el progreso nacional en el capítulo social de nuestra Constitución se estableció el derecho de los trabajadores para instrucción de sus hijos en la fracción XII del originario ar-

título 123 Constitucional imponiéndole a las empresas o negociaciones la obligación de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad: derecho social de los trabajadores que se consigna en el texto vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972 para toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo en la misma fracción XII que en lo conducente dice:

“Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción situadas fuera de las poblaciones, están obligados a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad”.

La obligación patronal de establecer escuelas, se concretó exclusivamente para la enseñanza de los hijos de los trabajadores y ha sido objeto de diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia, como puede verse en seguida:

En el artículo 526 de la Nueva Ley Federal del Trabajo se le encomienda a un órgano de la administración pública, como es la Secretaría de Educación Pública, vigilar el cumplimiento de las obligaciones que impone a los patrones la Ley en materia educativa, lo que implica el ejercicio de una función social de la autoridad pública para la vigilancia de un servicio social, como es el establecimiento de escuelas para hijos de trabajadores.

En la propia ley, en el artículo 132 fracción XII, se consigna la obligación de los patrones de establecer y sostener las escuelas “Artículo 123 Constitucional”, de conformidad en lo que dispongan las leyes y la Secretaría de Educación Pública. También se consigna en el propio precepto, fracción XIV, obligaciones patronales en favor de los trabajadores para realizar estudios técnicos, industriales o prácticos, así como capacitarlos y adiestrarlos en los términos siguientes:

XIV.—Hacer por su cuenta, cuando empleen más de cien y menos de mil trabajadores, los gastos indispensables para sostener en forma decorosa los estudios técnicos, industriales o prácticos, en centros especiales, nacionales o extranjeros, de uno de sus trabajadores o de uno de los hijos de éstos, designado en atención a sus aptitudes, cuali-

dades y dedicación, por los mismos trabajadores y el patrón. Cuando tengan a su servicio más de mil trabajadores deberán sostener tres becarios en las condiciones señaladas. El patrón solo podrá cancelar la beca cuando sea reprobado el becario en el curso de un año o cuando observe mala conducta; pero en estos casos será substituido por otro. Los becarios que hayan terminado sus estudios deberán prestar sus servicios al patrón que los hubiese becado durante un año por lo menos.

La preparación cultural y profesional de los trabajadores redunda en beneficio de estos y del desarrollo industrial del país.

También la burocracia federal puede hacer estudios especializados en escalas de administración pública, para el perfeccionamiento de los servicios públicos y sociales de la propia administración, como se desprende de la fracción VII del apartado B del propio artículo 123, que dispone:

La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.

Así el derecho individual público frente al Estado, de obtener la educación y la cultura, que es base del progreso de la nación, en lo que respecta a la enseñanza de los trabajadores y sus hijos y de la preparación cultural de la clase obrera, convierte el servicio público educativo en un servicio social específico para los trabajadores y sus hijos.

En relación con el servicio social educativo, la Secretaría de Educación Pública ha dictado bases para regular el servicio, así como circulares y resoluciones complementarias.

Ahora bien, entre los patrones y los maestros de las escuelas "Artículo 123 Constitucional", existe una relación laboral, independientemente de que la Secretaría de Educación Pública, en ejercicio de sus funciones sociales, designe a los profesores de dichas escuelas.

Las principales bases disponen:

10.—Con los censos y datos que desde hace varios meses ha venido reuniendo y depurando la oficina de estadística escolar de la Secretaría, se procederá a crear el registro de negociaciones agrícolas e industriales comprendidas en la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo.

20.—Cada Director de Educación Federal deberá sugerir al Departamento las rectificaciones convenientes al registro anterior, ya sea por la aparición de nuevas negociaciones obligadas a sostener escuela, ya por que alguna de las incluidas en el registro deba ser borrada de él.

30.—Los Directores de Educación Federal señalarán a cada uno de los inspectores de zona las negociaciones agrícolas o industriales que estén comprendidas dentro de la Ley del Trabajo, a fin de que los inspectores gestionen a la mayor brevedad la apertura de la escuela.

40.—No se considerará cumplida la obligación del patrón por el solo hecho de que se pague el sueldo del maestro o maestros que se requieran, sino que se le exigirá que proporcione local adecuado, mobiliario, material escolar, parcela para el cultivo y, en general, todos los elementos y anexos que integran la escuela rural mexicana.

50.—Los patrones estarán obligados a nombrar un maestro por cada cincuenta niños en edad escolar o fracción mayor de veinte, que hubiere dentro del radio que abarque la escuela.

60.—Los inspectores de zona discrecionalmente, pero dentro de la tendencia de obtener el establecimiento de las escuelas a la mayor brevedad posible, señalarán el plazo que estimen necesario para que la escuela comience a funcionar normalmente, en ningún caso el plazo anterior excederá de cuatro meses, tiempo máximo que se concederá sólo cuando se necesite construir el local que hayan de ocupar las escuelas.

70.—Vencido el plazo a que se refiere la base anterior, si la escuela no ha iniciado su funcionamiento, el inspector de zona, por escrito, señalará al capitalista un término de diez días para que de

acuerdo con el artículo 685 de la Ley del Trabajo presente, ante el Director de Educación Federal que corresponda, las defensas que estime pertinentes. Por su parte el inspector de zona enviará un informe amplio sobre el caso al Director de Educación Federal.

8o.—Si dentro del plazo anterior no presenta defensa alguna o se desecha la que hubiere formulado, se le impondrá una multa de \$ 100.00 (cien pesos) con apoyo en el artículo 677 de la Ley Federal del Trabajo.

9o.—Si en virtud de las defensas presentadas, el Director de Educación estima que ha habido motivos bastantes para justificar el incumplimiento del patrón, remitirá el expediente al Departamento de Enseñanza Rural de la Secretaría para que ésta resuelva en definitiva.

10o.—Cuando la resolución fuere imponiendo multa al patrón, o cuando sin imponérsela por estimar justificado el incumplimiento de su parte, se declare, sin embargo, que debe ser abierta una escuela en la negociación, se señalará un nuevo plazo, que no deberá exceder de un mes, para que se inicie el funcionamiento, del plantel, bajo el apercibimiento de multa de \$ 100.00 (cien pesos) en caso de no ser cumplida la obligación dentro del nuevo término.

11o.—Cada vez que venza un término señalado conforme a la base anterior, sin que la escuela de que se trate haya iniciado su funcionamiento en forma conveniente, se hará efectiva la multa prevista y se señalará nuevo plazo, con apercibimiento de otra pena pecuniaria igual para el caso de rebeldía.

12o.—Constantemente vigilarán los inspectores de zona que los patronos mantengan el funcionamiento de las escuelas en condiciones por lo menos iguales a los de los planteles de la Federación, lo mismo respecto a retribución de los maestros que en cuanto a todos los aspectos del trabajo escolar. Cuando observen alguna deficiencia, se dirigirán por escrito al patrón señalándole plazo breve para que lo corrija. Si el patrón no lo hiciere así, el inspector de zona le concederá el plazo a que se refiere la base séptima que presente sus defensas ante el Director de Educación Federal. El inspector por su parte, rendirá informe amplio a la Dirección de Educación sobre el caso. Aplicando en lo conducente las bases octava y siguientes, el Director

de Educación Federal impondrá al patrón una multa entre \$ 20.00 (veinte pesos) y \$ 100.00 (cien pesos) según la gravedad del caso, apoyándose en el artículo 677 de la Ley del Trabajo. Si no fuere corregida la deficiencia se procederá aplicando en lo conducente las bases décima y décimaprimeras.

13o.—Los Directores de Educación Federal, de todas las multas que impongan después de oír las defensas de los patrones o en su rebeldía así como de aquellas que directamente imponga la Secretaría de Educación dirigirán aviso a la Oficina Federal de Hacienda correspondiente, para que proceda a hacer efectiva la pena. Igualmente informarán al Departamento de Enseñanza Rural cuando se trate de multas impuestas por ellos.

14o.—Mensualmente cada inspector de zona rendirá un informe especial al Director de Educación de quien dependa sobre el número de "Escuelas Artículo 123", o sean las sostenidas por los patrones, que hayan empezado a funcionar dentro de su jurisdicción. A su vez los Directores de Educación rendirán informe mensual sobre el número de "Escuelas Artículo 123" que hayan iniciado su funcionamiento durante ese lapso.

15o.—Cada vez que el Departamento de Enseñanza Rural reciba informes de haber sido abiertas cien nuevas "Escuelas Artículo 123", a consecuencia de la campaña enérgica que deberá iniciarse en ese sentido por los maestros dependientes de la Federación, lo comunicará así a todos los Directores de Educación Pública de la República, señalando la Entidad Federativa en que haya sido mayor el número de escuelas abiertas.

16o.—Se establece un primer premio de \$ 1,000.00 (mil pesos) para el Director de Educación Federal, y \$ 1,000.00 (mil pesos) para el inspector de zona, en cuyas jurisdicciones se logre el establecimiento del mayor número de "Escuelas Artículo 123" hasta el 31 de octubre del presente año. Igualmente se establece dos segundos premios de \$ 500.00 (quinientos pesos) cada uno para los dos inspectores de zona que ocupen los lugares siguientes en cuanto a número de escuelas establecidas.

17o.—Los premios anteriores se entregarán por el Secretario de Educación Pública en ceremonias que al efecto deberán organizarse en las capitales de los Estados correspondientes.

18o.—Tratándose de las "Escuelas 123" que ya estén funcionando en la actualidad, los Directores de Educación procederán, poniéndose de acuerdo con las Direcciones de Educación Pública dependientes de los gobiernos de los Estados, a recibir los planteles y a asumir la dirección administrativa y el manejo técnico de ellas.

19o.—El personal que preste sus servicios en los planteles a que se refiere la base anterior se considerará, para los efectos de escalafón e inamovilidad, nombrado a partir de la fecha en que la Dirección de Educación Federal asuma el manejo del plantel. Se aplicarán a dicho personal las leyes, acuerdos y circulares que regulan la situación de los maestros dependientes de la Secretaría de Educación Pública.

20o.—Tratándose de los planteles anteriores, se aplicarán las bases cuarta, quinta y decimasegunda.

Espera el Departamento que, obrando de acuerdo con las disposiciones establecidas evitarán muchas de las dificultades que ahora se presentan las escuelas de que se trata; por tanto debemos apegarnos a ellas, en bien del servicio que la Secretaría les tiene encomendado.

PRIMERA.—Las "Escuelas Artículo 123" solo podrán clausurarse:

a) Cuando desaparezca el patrón obligado a sostenerlas en cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo y

b) Cuando se reduzca a menos de veinte el número de niños escolares dependientes económicamente de los trabajadores de la finca o negociación que está pagando a los maestros.

SEGUNDA.—Toda clausura de escuelas de esta clase debe ser solicitada directamente por la persona o negociación que esté erogando los gastos que demanda el sostenimiento de las mismas.

TERCERA.—Con la solicitud correspondiente deberán los interesados enviar comprobantes de que por cualquiera de las dos causas antes anotadas, se consideran exentos de la obligación de seguir sosteniendo el plantel de que se trate. Estos comprobantes deberán ser legalizados por las autoridades competentes: delegados del Departamento Agrario, representantes del Departamento del Trabajo, Registro Público de la Propiedad, etc.

CUARTA.—Las solicitudes serán presentadas ante la Dirección de Educación Federal en cuya jurisdicción se encuentren funcionando las escuelas a que se refieren, a fin de que, antes de darles el trámite correspondiente, la propia Dirección investigue si son o no verídicas las afirmaciones hechas por los interesados y si se procede declarar que estos quedan exentos de la obligación que les impone la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 111 fracción VIII.

QUINTA.—Una vez terminada la investigación correspondiente, después de verificados los datos que proporcionen los interesados en sus escritos, y cuando se haya estudiado el caso en sus diversos aspectos, las Direcciones de Educación deben contestar a los solicitantes si procede o no la tramitación de las clausuras, y en caso afirmativo, remitirán al Departamento lo siguiente:

- a) La propuesta de clausura, en los esqueletos que al efecto se distribuyan;
- b) La solicitud original presentada por los interesados;
- c) Los documentos que justifiquen la determinación de clausura de cada escuela —certificados de autoridades, padrones escolares, etc.—, debidamente autorizados;
- d) Las propuestas de baja de los maestros correspondientes, indicando la nueva comisión que se les dará;
- e) Un informe especial que indique el resultado de las investigaciones hechas y que sirva de apoyo a la propuesta respectiva.

SEXTA.—Las escuelas no pueden suspender sus labores sino hasta que el Departamento autorice su clausura; por lo que las propuestas

relativas deben ser enviadas con toda oportunidad y con anticipación a la fecha que a las mismas se señale para la suspensión de los trabajadores. Los Directores de Educación serán responsables de los trastornos y perjuicios que sufran los maestros cuando las propuestas de clausura se tramiten sin llenar los requisitos señalados en estas bases.

SEPTIMA.—Durante las investigaciones que se hagan para declarar procedente o improcedente la clausura de una "Escuela Artículo 123", debe tenerse presente que el hecho de cambiar de propietarios una finca o empresa, no implica la desaparición del patrón obligado a sostener la escuela. En estos casos hasta que las Direcciones de Educación den aviso al Departamento para que se registren los nombres de los nuevos propietarios quienes deben seguir cumpliendo con lo que dispone la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo.

OCTAVA.—Cuando se trate de comprobar si es cierto que ha disminuido la población escolar en una finca o factoría, deben los Directores de Educación, por conducto de los inspectores de zonas respectivas, investigar si no se han empleado razonamientos ilícitos para despedir con hijos en edad escolar; deben revisar cuidadosamente el padrón que sirvió de base para la fundación de la escuela de que se trate, a fin de identificar los nombres de los trabajadores que por cualquier causa —dotación de ejidos, cancelación de contratos de trabajo, etc.—, no presten ya servicios a los patrones y deben formular un nuevo padrón con los niños que en la fecha dependan económicamente de la finca o empresa que pida la clausura de la escuela.

NOVENA.—En el informe que deben enviar los Directores de Educación con cada propuesta de clausura, se hará constar, con toda claridad y bajo la responsabilidad de los firmantes, que son ciertos los hechos que exponen los interesados en las solicitudes que presentan padrones, primitivos de las escuelas a que aluden, con anotaciones marginales que indiquen cuales trabajadores y cuales niños no dependen ya de los patrones respectivos.

Inspección del Trabajo. La institución encargada de fiscalizar o inspeccionar el cumplimiento de las leyes protectoras del trabajo, ori-

ginariamente en las fábricas y en el trabajo de menores y mujeres, tiene antecedentes remotos: En Francia, aunque dudosamente en 1969; en Inglaterra en el Moral and Healt Act, o sea el reglamento de fábricas de 1802 y en las leyes de 1833 y de 1844 se precisan las funciones de inspectores del trabajo y su facultad para imponer sanciones en casos de infracción a las leyes laborales; en Prusia en 1839, 1849, 1853 y 1869 se crean la Comisión Mixta de Policía y de Inspectores Escolares, así como la Inspección Obligatoria.

En el Tratado de Versalles de 1919 se universaliza la inspección del trabajo en el artículo 227, inciso IX:

“Cada Estado deberá organizar un servicio de inspección que comprenderá mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores”.

Esta es la base de la inspección del trabajo en el nuevo derecho administrativo laboral, posteriormente organizada en las Conferencias Internacionales del Trabajo de 1923, 1933, 1940 y en la Tercera Conferencia de Estados Americanos de 1946, celebrada en la ciudad de México. La Legislación Administrativa en los países de América Latina sobre inspección del trabajo es muy precisa y completa, para la aplicación de las leyes del trabajo y de la previsión social.

En nuestro país el origen de la inspección del trabajo se encuentra en la legislación revolucionaria de 1914 a 1916, precursora de la Constitución de 1917, en que se consigna la primera Carta del Trabajo en el mundo. Las primeras normas en relación con la inspección del trabajo para hacer efectiva la aplicación de las leyes laborales se encuentran en la Ley de 7 de Octubre de 1914, expedida en el Estado de Jalisco por Manuel Aguirre Berlanga; en la Ley de 19 de Octubre de 1914 promulgada por el General Cándido Aguilar para el Estado de Veracruz, y en la de 11 de Diciembre de 1915, expedida por el General Salvador Alvarado en el Estado de Yucatán.

Con posterioridad al 1o. de Mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución Político-Social, las Legislaturas en los Estados expidieron leyes reglamentarias del artículo 123, en las cuales se reglamentan las facultades de los inspectores del trabajo para vigilar

y hacer cumplir las leyes laborales, autorizando para imponer sanciones a quienes infrinjan dichas leyes, en función de hacer efectiva la tutela de los trabajadores en las relaciones laborales.

Con motivo de la reforma constitucional de 1928, el Congreso de la Unión la primera Ley Federal del Trabajo, que fue promulgada por el Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio el 18 de Agosto de 1931 en la cual se consignan normas sobre la organización y funcionamiento de la inspección del trabajo.

La intervención del Estado en las relaciones obrero-patronales, en razón de su carácter social, requiere no sólo de órganos jurisdiccionales que diriman los conflictos, sino de órganos administrativos especializados encargados de vigilar el cumplimiento de las leyes laborales en aquéllas relaciones, antes de exigir la reparación respectiva en la jurisdicción del trabajo. En consecuencia se creó la inspección laboral a cargo de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo.

A través de la Secretaría del Trabajo y de la Inspección el Poder Ejecutivo procura el mantenimiento de un Estado de armonía entre trabajadores y patrones, al mismo tiempo que pueden eliminarse litigios en la vía jurisdiccional, por que imponen el cumplimiento de deberes sin contienda entre partes evita conflictos.

En casi todos los países se ha dado la mayor importancia a la inspección del trabajo, mucho antes de que se establecieran los tribunales laborales, pues los inspectores ejercen en ocasiones una jurisdicción administrativa, equivalente en cierto modo a la justicia de paz sin formalidades curialescas.

I.—La Inspección del Trabajo en la Nueva Ley de 1970. Se consagra la institución en el Capítulo V del Título Once denominado Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales, especificándose funciones administrativas en el artículo 540 que dispone:

La inspección del trabajo tiene las funciones siguientes:

I.—Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo;

II.—Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores

y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo;

III.—Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observen en las empresas y establecimientos;

IV.—Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones, y

V.—Los demás que le confieran las leyes.

La Organización de la Inspección del Trabajo así como las Prohibiciones de los mismos se encuentran establecidas en los artículos 544 y 545 de la Nueva Ley Federal del Trabajo.³¹

ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO SOCIALES

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, es el órgano social administrativo del trabajo que tiene a su cargo la fijación de los salarios mínimos generales profesionales y del campo, conforme a las normas que al respecto establece la nueva Ley Federal del Trabajo. Tanto la Comisión Nacional como las Comisiones Regionales se integran con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, de acuerdo con el nuevo texto de la fracción VI del apartado A del artículo 123.

La Comisión de los Salarios Mínimos tiene su origen en las fracciones VI y IX del artículo 123 que se formuló en el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, que establecía en su fracción VI:

El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región,

31 Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. 1973. Pág. 678.

para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.

Ahora bien, la fracción IX del artículo 123, en relación con el artículo 115 de la Constitución que establece el Municipio Libre como base de la organización administrativa, disponía:

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

La fijación del salario mínimo quedó comprendida dentro de la organización constitucional administrativa del trabajo, para impulsar la lucha de clases, con plena autonomía frente a los clásicos poderes del Estado Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El legislador señaló no sólo los órganos encargados de fijar el salario mínimo, sino que al establecerlos les atribuyó una competencia sucesiva, de modo que la inactividad negligente o maliciosa del que la tiene en primer lugar, pudiera ser subsanada automáticamente por el superior inmediato y la de éste, por la autoridad máxima administrativa dentro del territorio de su jurisdicción, en el orden local. Este sistema aseguraba la fijación del salario mínimo con todas las garantías posibles de los intereses de los trabajadores, y ponía un obstáculo invencible a cualquiera maniobra que tendiese a impedirlo.

Los procedimientos para la Fijación del Salario Mínimo se encuentran enmarcados en los artículos 570, 571 en sus tres fracciones, 572 también en sus tres fracciones, 573 con sus cinco fracciones y 574 con sus cuatro fracciones de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Los procedimientos son de naturaleza administrativa, y por consiguiente, no deben confundirse con los procedimientos que se observan en la fijación del salario mínimo remunerador, que si tiene carácter jurisdiccional, pues constituyen las formas del proceso contencioso que al efecto debe seguirse ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. (Artículo 123, fracción XXVII, inciso b de la Constitución del 17).

De acuerdo con la antigua doctrina jurisprudencial, las Comisiones Especiales del Salario Mínimo, no tenían el carácter de autoridades, según ejecutoria de 17 de agosto de 1935, reducción de las compañías mineras de Guanajuato, cuya tesis dice:

En rigor estas comisiones no son propiamente una autoridad ya que su misión es única y exclusivamente la que les marca el artículo 551 de la Ley Federal del Trabajo estando subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, que son las autoridades que, de acuerdo con lo prevenido por los artículos 556 y 563 de la Ley Federal del Trabajo, revisan en forma definitiva los actos de dichas comisiones del salario mínimo.

Las Comisiones del Salario Mínimo sí eran autoridades, aun cuando sus funciones fueran transitorias y sus resoluciones revisables por las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje. Y no solo por estar integradas por un representante de la autoridad municipal, sino porque sus resoluciones están revestidas de fuerza jurídica. Por otra parte, el hecho de que la Suprema Corte hubiera reconocido en otra ejecutoria, la determinación de dichas Comisiones que fijaban el salario mínimo no violaban garantías individuales, no quiere decir que por esto dejaran de ser autoridades, sino porque tales determinaciones estaban sujetas a revisión de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje. La subordinación de una autoridad a otra no le quita a aquélla este carácter, y tan son autoridades, que la propia ley, anterior a la ejecutoria en el Título Once las incluía en el cuadro de "Autoridades del Trabajo".

La interpretación de la Suprema Corte de Justicia acerca de la naturaleza de las Comisiones Especiales del Salario Mínimo, no puede considerarse acertada. La subordinación en que estas Comisiones se encontraban respecto de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, no desnaturalizan su verdadero carácter de autoridades. Las autoridades no tienen siempre igual grado sino que se presentan jerarquizadas, y en este sentido se habla de autoridades superiores e inferiores. Autoridad es todo organismo oficial o persona investidos legalmente del ejercicio de funciones públicas dirigidas a ordenar la vida en común de los ciudadanos en cualquiera de sus múltiples aspectos.

tos. La función que la ley encomienda a las Comisiones Especiales del Salario Mínimo, es de aquellas que no se podrían ejercer sin que, quien las realiza no tuviese la categoría de autoridad.

Los tribunales del trabajo tenían por ministerio de ley, una intervención precisa en cuanto se refiere a la fijación del salario mínimo. Las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje revisaban de oficio las resoluciones que dictaban las Comisiones Especiales del Salario Mínimo y eran ellas las que lo fijaban.

Las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje fueron elegidas por el legislador mexicano como organismos revisores de las resoluciones de las Comisiones Especiales del Salario Mínimo, por la autoridad que tienen como órganos de la jurisdicción social laboral, y por su conocimiento de la situación económica de las Entidades, dentro de las que actúan imprescindiblemente para el ejercicio de la función que se les atribuye en materia de fijación de salarios.

Nuestra Nueva Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 570 lo siguiente:

Los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente.

La resolución de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, es un acto de autoridad administrativa del trabajo que crea un derecho objetivo mínimo al fijar los salarios mínimos generales, profesionales y del campo, encontrándose establecido en el artículo 572 de la Nueva Ley Federal del Trabajo.³²

Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas. Es otro órgano administrativo social cuya naturaleza y funciones son eminentemente sociales, porque su actividad objetiva está encaminada a conseguir un beneficio a los trabajadores que limita la plusvalía a la sombra de la lucha de clases.

32 IDEM. Pág. 765.

Debemos presentar en renglones posteriores la naturaleza del derecho obrero de participar en las utilidades en las empresas.

El antiguo derecho revolucionario consignado en las fracciones VI y IX del artículo 123 de la Constitución de 1917, creado en favor de los trabajadores, sin discriminación de ningún género, era irrestricto para participar en las utilidades de las empresas como derecho de clase, y su fijación se encomendaba a comisiones especiales que deberían formarse en cada municipio, subordinadas a la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente. Es cierto que el precepto constitucional no había sido reglamentado, pero la verdad de las cosas es que el derecho de huelga, y a esto se debe que en muchos contratos colectivos de trabajo se establecieron porcentajes de participación de los obreros en las utilidades de las empresas; en ocasiones se hacían convenios especiales al respecto entre empresas y sindicatos. El derecho de los obreros de participar en las utilidades de las empresas era un derecho de clase y podía ejercitarse con toda libertad independientemente de cualquier reglamentación, siempre que se respetara el derecho de huelga no en declaraciones demagógicas, sino en la práctica, en la vida real de las relaciones laborales. Las mencionadas fracciones del artículo 123 fueron objeto de reforma constitucional, transformando el derecho de clase en derecho de superestructura que limita la lucha de clases, habiendo antecedido una declaración del Presidente de la República, Adolfo López Mateos, en Guaymas, de que su gobierno era de "extrema izquierda dentro de la Constitución", pero la reforma que llevó a cabo con posterioridad es contrarrevolucionaria. Por tanto, tales reformas al artículo 123 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 21 de noviembre de 1962, constituyen una nueva ley laboral fuertemente influida o inspirada por los Estados Unidos de Norteamérica, por su sentido eminentemente capitalista, pues se definen por primera vez en nuestro país y nada menos que en el artículo 123, apartado A, fracción IX, los derechos del capital:

IX.—Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

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

b).—La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

c).—La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen;

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

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

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

Naturaleza de la Comisión Nacional del Reparto de Utilidades. En la misma forma en que se integran las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las Comisiones de los Salarios Mínimos, se integra la Comisión Nacional del Reparto de Utilidades, con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno (Artículo 123, apartado A), fracción IX, inciso a) siguiendo el régimen organizativo de las antiguas Comisiones. Por tanto, la Comisión es el supremo órgano administrativo encargado de fijar el porcentaje de la participación de los obreros en las utilidades de las empresas. Como efecto del acto

administrativo que realiza, crea un derecho objetivo mínimo en favor de los trabajadores de participar en las utilidades de los patrones. Por la composición estructural de dicho órgano su subordinación al Presidente de la República no tiene límites.

La Comisión Nacional del Reparto de Utilidades es un órgano autónomo del Estado de Derecho Social que forma parte de la organización social administrativa del trabajo que estructura el artículo 123 de la Constitución, independiente de los clásicos poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que la misma consigna en el artículo 39. La Comisión que fija el porcentaje de utilidades, juntamente con la que fija los salarios mínimos, y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, constituyen los órganos de la administración social del trabajo, por cuanto que en su conjunto y específicamente ejercen funciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas, pues no sólo aplican el derecho del trabajo, sino que ejercen actos administrativos y en ocasiones crean el derecho objetivo.

Cuando en el seno de la Comisión Nacional, la que por primera vez fijó el porcentaje de participación obrera en las utilidades de las empresas con encomiable intención se trató de definir la naturaleza de la misma, no se llegó a ninguna determinación concreta, en efecto, se abordó el tema y se extinguió la Comisión, sin que supieran sus componentes qué clase de autoridad eran: sólo que constituirían una autoridad.

La naturaleza de esta Comisión, es la misma que la de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, por su composición tripartita y función, desde hace veinte años estudiamos el derecho público mexicano, en relación con las Juntas de Conciliación y Arbitraje, presentándolas como un poder autónomo, un cuarto poder, por cuyo motivo no son operantes las doctrinas sobre organismos centralizados y descentralizados que corresponden a uno de los tres poderes clásicos del Estado, precisamente al Ejecutivo; en cambio, la naturaleza de la Comisión Nacional del Reparto de Utilidades es la misma que la de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, ambas son órganos autónomos del Estado creados en el artículo 123 de la Constitución, dentro del cuerpo de autoridades que integran el poder social del tra-

bajo, que es independiente de los otros poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por su composición y funciones; así como las Juntas son órganos autónomos que ejercen primordialmente la función jurisdiccional, aunque también tienen funciones administrativas y legislativas, las Comisiones tienen como función fundamental crear un derecho objetivo mínimo, en el ejercicio de su actividad administrativa. Teóricamente éstas son sus funciones, aunque no podemos desconocer que en la realidad mexicana todas las autoridades, jueces y tribunales dependen y están subordinados al Presidente de la República. Ahora bien, nuestro país ha evolucionado progresivamente en los últimos años, pero no ha logrado hermanar la eficiencia económica con la justicia social.

Por otra parte, la vida transitoria de la Comisión no le cambia su naturaleza, sino lo que ocurre es que por virtud de su propio carácter dicta una resolución erga omnes (contra todos) que tiene carácter de derecho objetivo mínimo y por lo mismo, al desaparecer la Comisión, subsiste ese derecho mínimo que puede ser superado, como el salario mínimo, en la contratación colectiva. Y no es solamente la desaparición de la Comisión, lo que hace improcedente el amparo, sino porque se trata del establecimiento de un derecho mínimo que no causa perjuicio en lo individual. Sobre este particular existe vieja doctrina jurisprudencial que los integrantes de la Comisión no recordaron, pero que fue estudiada por nosotros al analizar las funciones de las antiguas Comisiones del Salario Mínimo.

Los Procedimientos para Fijar la Participación de los Obreros en las Utilidades, se encuentran señalados en el Título Once, Capítulo IX de la Nueva Ley Federal del Trabajo, que establece:

Artículo 575.—La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas se integrará y funcionará para determinar el porcentaje correspondiente y para proceder a su revisión, de conformidad con lo dispuesto en este capítulo.

Artículo 576.—La Comisión funcionará con un Presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica.

Artículo 577.—El Presidente de la Comisión será nombrado por el Presidente de la República y deberá satisfacer los requisitos señalados en el artículo 552.

Artículo 578.—El Presidente de la Comisión tiene los deberes y atribuciones siguientes:

I.—Someter al Consejo de Representantes el plan de trabajo de la Dirección Técnica, que debe comprender todos los estudios e investigaciones necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional;

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

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

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

V.—Los demás que le confieran las leyes.

Artículo 579.—El Consejo de Representantes se integrará:

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

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

Artículo 582.—La Dirección Técnica se integrará:

I.—Con un Director, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

II.—Con el número de asesores técnicos que nombre la misma Secretaría; y

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

La participación de utilidades en favor de los obreros se determina conforme a un porcentaje sobre los beneficios de las empresas. Así se cumple con la aspiración constitucional de hacer partícipes a los trabajadores en las ganancias de las empresas en donde trabajan, desde el momento en que se ha generado una utilidad, sin importar, el monto de la misma.³³

Instituto Mexicano del Seguro Social. Con anterioridad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, algunos Estados de la República expidieron leyes en materia laboral, que incluían disposiciones proteccionistas para la clase trabajadora en lo relativo a riesgos profesionales. Sin embargo, los seguros sociales ya constituían un anhelo de los trabajadores, manifestado a través de los planes de los precursores de la Revolución, y que habría de consagrarse en la fracción XXIX del artículo 123 de la propia Constitución, que establecía: "Se considerará de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular".

A partir de la vigencia de la Constitución Política de México de 1917, las legislaturas de los estados y el Congreso de la Unión, con

33 IDEM. Pág. 787.

base en la facultad que les otorgaban los artículos 73, fracción X y 123 constitucional, expidieron disposiciones en materia de trabajo y algunas leyes de pensiones y jubilaciones civiles y militares; además surgieron las llamadas sociedades mutualistas, constituídas por agrupaciones de trabajadores.

Durante el gobierno del General Alvaro Obregón se hace el primer intento de establecer una institución encargada de la seguridad social; el 9 de diciembre de 1921, aparece un proyecto de ley sobre esta materia.

Por decreto de 17 de septiembre de 1927, el Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, planteando la necesidad de reformar el texto constitucional correspondiente, a efecto de que la facultad de legislar en materia de trabajo, fuera de exclusiva competencia del Congreso de la Unión. Con este propósito, se publicó el decreto del Presidente Emilio Portes Gil, que promulgó las reformas a los artículos 73 fracción X y 123 de la Constitución, cuya fracción XXIX considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, mismas que comprendería los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades, accidentes y otros con fines análogos (D.O. 6-IX-1929).

Esta reforma abre el camino para la redacción de una Ley acorde a la realidad social, superando las ideas de las mutualidades y cajas de previsión que eran de acción limitada, a la vez que logra la federalización legislativa en materia de seguridad social.

Durante los gobiernos del General Abelardo L. Rodríguez y del General Lázaro Cárdenas se designaron comisiones encargadas de elaborar nuevos proyectos de Ley del Seguro Social los cuales constituyeron entre otros, los antecedentes más importantes para la Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943, promulgada durante el régimen del General Manuel Avila Camacho.

La Ley del Seguro Social de 1943, sufrió diversas adiciones y modificaciones, misma que fue abrogada por la Ley que entró en vigor el 10. de abril de 1973.

Atribuciones del Seguro Social:

I.—Garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo, (Artículo 2);

II.—Extender el régimen del Seguro Social obligatorio a los trabajadores de industrias familiares, a los trabajadores independientes, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionales y todos aquéllos que les fueren similares; en los decretos correspondientes deberán fijarse las modalidades y la fecha de implantación, (Artículo 13);

III.—Extender el Seguro Social, con la aprobación del Ejecutivo Federal, determinando las modalidades al régimen obligatorio que se requieran para hacer posible el más pronto disfrute de sus beneficios a los trabajadores asalariados del campo, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades, (Artículo 16);

IV.—Decidir sobre la inscripción de un trabajador no asegurado y; la decisión del Instituto no relevará al patrón de sus obligaciones, (Artículo 25 fracción I);

V.—Cancelar el registro de los trabajadores asegurados aún cuando el patrón omitiere comunicar las bajas correspondientes, cuando el Instituto verifique la extinción de la empresa, (Artículo 25 fracción II);

VI.—Determinar los sujetos del seguro, los grupos del salario que correspondan a los trabajadores, la clase y grado de riesgo en que la empresa deba cotizar y las demás circunstancias relacionadas con la aplicación de la ley, con base en los datos de que pueda disponer, (Artículos 25 y 79);

VII.—Inspeccionar los centros de trabajo, para lo cual, los patrones y trabajadores estarán obligados a dar facilidades para hacer expedita y eficiente la inspección; las autoridades federales y locales deberán prestar el auxilio que el Instituto solicite, para el mejor cumplimiento de sus funciones; tener acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal; obtener, de las oficinas públicas, cualquier

dato e informe que se considere necesario, sea directamente o por conducto de los órganos autorizados por las leyes correspondientes, (Artículos 25 y 241);

VIII.—Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás obligados, así como estimar su cuantía y, hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos, (Artículo 25 fracciones IV y V);

IX.—Llevar a cabo las valuaciones actuariales de las prestaciones contractuales, comparándolas individualmente con las de la ley, para elaborar las tablas de distribución de cuotas que corresponda, (Artículo 28);

X.—Determinar las cuotas correspondientes sobre la base de porcentaje de salarios; el reglamento especificará la forma y términos en que se fijarán las cuotas en este caso, (Artículo 33);

XI.—Colocar a cada empresa, individualmente considerada, dentro de la clase que le corresponda, de acuerdo con la clasificación que haga el reglamento respectivo, además, el mismo Instituto hará la fijación del grado de riesgo de las empresas, en atención a las medidas preventivas, condiciones de trabajo y demás elementos que influyan sobre el riesgo particular de cada negociación, (Artículos 78 y 79);

XII.—Determinar el monto de los capitales constitutivos y hacerlos efectivos, (Artículo 84);

XIII.—Prestar el servicio público que tiene encomendado por la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, directamente, a través de su propio personal e instalaciones, o indirectamente, mediante convenios con otros organismos públicos o particulares, (Artículo 97);

XIV.—Celebrar contratos con quienes tuvieran establecidos servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse, si se tratase de patrones con obligación al Seguro en la reversión de una parte de la cuota patronal y obrera en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios relativos; obligar a los concesionarios, empresas o entidades, a proporcionar al Instituto los informes y estadísticas médicas

o administrativas que éste les exigiere, y sujetándose a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia prescritas por el mismo Instituto, (Artículo 97);

XV.—Elaborar los cuadros básicos de medicamentos que considere necesarios, sujetos a revisión periódica en los términos del reglamento respectivo; dichos cuadros estarán constituidos por los medicamentos que reúnan las mayores condiciones de eficiencia, y los médicos de servicio formularán sus prescripciones, ajustándose a los mismos; los cuadros básicos de medicamentos serán obligatorios para las entidades a quienes se otorguen concesiones o con quienes se celebren contratos, (Artículo 98);

XVI.—Otorgar préstamos a cuenta de pensiones, sólo en casos excepcionales en los que la existencia económica del pensionado esté amenazada y bajo la condición de que, considerando los descuentos, la cuantía de la pensión no se reduzca a una cantidad inferior a los mínimos establecidos por la ley y que además, la duración del préstamo no exceda de un año, (Artículo 127);

XVII.—Contratar individual o colectivamente, seguros facultativos que otorguen prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por la ley, o a personas que no estén comprendidas en los artículos 12 y 13 de la propia, (Artículo 224);

XVIII.—Otorgar servicios sociales de beneficio colectivo, (Artículos 8 y 232);

XIX.—Fomentar la salud; prevenir enfermedades y accidentes; contribuir a la elevación general de los niveles de vida; organizar unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, (Artículos 233 y 237);

XX.—Impulsar y desarrollar actividades culturales y deportivas y, en general, todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre; realizar cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingreso de los trabajadores, (Artículo 234);

XXI.—Administrar los diversos ramos del Seguro Social; recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto satisfacer las prestaciones que se establecen en la ley; realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales; establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza; organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas; difundir conocimientos y prácticas de previsión social; expedir sus reglamentos interiores y las demás que le atribuyan esta ley y sus reglamentos, (Artículo 240);

XXII.—Destinar los remanentes disponibles para inversión, a préstamos hipotecarios, que se sujetarán a los requisitos establecidos en el artículo 265 de la ley, en anticipo de pensiones y en acciones, bonos o títulos de instituciones nacionales de crédito o sociedades mexicanas, en los términos del artículo 266 y sin que en ningún caso esta última inversión exceda del 5% del total de las reservas, (Artículo 263 último párrafo);

XXIII.—Resolver las inconformidades que presenten los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios, cuando consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, (Artículo 274); y

XXIV.—Devolver las cuotas enteradas sin justificación legal, sin causar intereses cuando sean reclamadas dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se hubiere realizado la entrega correspondiente; descontar el costo de las prestaciones ya otorgadas, (Artículo 278).³⁴

El Instituto, conforme a su estatuto jurídico, tiene el deber de cobrar cuotas y cubrir pensiones, entre otras más, y no podría recaudar las cotizaciones sin imperio ni el seguro sería obligatorio si los

³⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social. Manual de la Organización del Gobierno Federal. Tomo II. Publicado por la Secretaría de la Presidencia. México, D. F. 1975. Pág. 510.

que tuvieran que pagar las primas las cubrieran o no, como mejor les pareciera, y los que debieran inscribirse lo hicieran si querían. En tal virtud, no cabe duda que el Instituto tiene poder de decisión, pero también de ejecutar la resolución. Puede, por medio de las Oficinas Federales de Hacienda, aplicar la facultad económica-coactiva para el cobro de las cuotas, capitales constitutivos para pagar las pensiones o subsidios a los que ilegalmente no fueran inscritos, y los intereses moratorios. Determina la afiliación del trabajador omitido, así como los créditos a su favor y las bases para su liquidación, señala la cantidad precisa adeudada o que deberá satisfacer el obligado y percibir y cobrar de acuerdo con la Ley y sus reglamentos, principalmente el de pago de cuotas. Y estos son unos ejemplos, pero suficientes para delimitar la fisonomía del Instituto, como autoridad.

El Instituto tiene una atribución de gran trascendencia que se estudia separadamente. Sin duda, es muy importante la función de inspeccionar que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues, como ya se expuso la previsión colectiva es obligatoria o no es previsión. La masa económicamente débil no puede fácilmente separar de sus ingresos para afrontar los riesgos sociales y asegurarse un decoroso fin de vida. Y en el régimen del Seguro Social se le impone ese deber, que es completado con lo que los patronos y gobierno cotizan, para mejorar las prestaciones de los obreros. Pero sin una vigilancia eficaz no existe la garantía de que estén inscritos los operarios ni que el patrono cumpla con su obligación de afiliar a todos sus trabajadores en los grupos de salarios correspondientes y de pagar las cuotas realmente debidas al Instituto, que es el fundamental e ineludible presupuesto para proteger al grupo precario económicamente, del cual derivan múltiples derechos para éste y facultades del empresario, como las prestaciones en dinero y médicas y la ayuda familiar para el primero, y quedar exceptuado de cumplir con los pagos por riesgos profesionales según la Ley del Trabajo, por las enfermedades no profesionales de acuerdo con los contratos colectivos y por la maternidad conforme a la legislación laboral para el segundo; más, sobre todo, garantizar medios de subsistencia aun cuando no pueda prestar sus servicios el operario. El sistema del Seguro Social refleja alto concepto de solidaridad, y para los efectos de la Ley, el Instituto está

facultado para inspeccionar los centros de trabajo y supervisar su cumplimiento. Los patronos y trabajadores estarán obligados a dar facilidades para hacer expedita y eficiente la inspección. Las autoridades federales y locales deberán prestar el auxilio que el Instituto solicite para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Igualmente está facultado el Instituto para tener acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal y, en general, a obtener de las oficinas públicas, cualquier dato o informe que se considere necesario, sea directamente o por conducto de los órganos autorizados por las leyes correspondientes.

Sin embargo, este cuerpo dentro del Instituto es exótico. La mayoría de las leyes de la materia deja esta tarea a la dependencia superior encargada de la inspección del trabajo, evitando duplicidad de funciones que encarecen el servicio público e implican también molestias innecesarias en los centros laborales. Por ello consideramos que este servicio tendrá que coordinarse con la inspección de trabajo a fin de que sea más eficaz.

Al regir las disposiciones legales de protección a la clase trabajadora en sus relaciones con el sector patronal con el carácter de Derecho Público e inclusive como una garantía, nace la necesidad de velar su vigencia y correcta aplicación, mediante los inspectores del trabajo. En casi todas las naciones que tienen un Derecho del Trabajo, como un mínimo de garantías para el operario, requieren de la inspección. Esta es función básica, aunque pueden ejercer otras si no perjudican a aquélla.³⁵

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.T.E.). La Ley de Pensiones Civiles expedida el 30 de Diciembre de 1947, publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre del mismo año, establecía lo siguiente:

Esta ley se aplicará a los trabajadores al servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios

35 Gustavo Arce Cano. De los Seguros a la Seguridad Social. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, D. F. 1972. Pág. 479.

Federales, así como a los trabajadores de la Dirección de Pensiones y a los de Oficinas o Servicios Públicos cuyos cargos y remuneraciones estén enumerados en las Leyes Orgánicas del respectivo Servicio o en los Presupuestos de Egresos de aquellas Entidades y siempre que no tengan su propio régimen de pensiones, estatutaria o legalmente establecido, (Artículo 1o.).

Los trabajadores y sus familiares tendrán derecho, en los casos y con los requisitos que la Ley establece, a los siguientes beneficios:

I.—Pensiones por vejez o por inhabilitación para los trabajadores.

II.—Pensiones para familiares del trabajador que fallezca a causa del servicio o a consecuencia de él o que, teniendo derecho a pensión, no la hubiere solicitado.

III.—Pensiones para familiares por muerte del trabajador pensionado.

IV.—Devolución de los descuentos para el Fondo a trabajadores que se separen del servicio.

V.—Devolución de los descuentos para el fondo, a familiares, cuando los trabajadores fallezcan sin tener derecho a pensión.

VI.—Obtención de préstamos hipotecarios.

VII.—Obtención de préstamos quirografarios.

VIII.—Obtención en propiedad o arrendamiento, a precios baratos y con facilidades de pago, de casas o terrenos de la Dirección.

IX.—Los demás que les conceda esta ley. (Artículo 4o.).

La función y administración de la ley estará encargada a la Dirección General de Pensiones, esta dirección está facultada para clasificar y resumir los informes que tenga para formular escalas de sueldos promedios de duración del servicio de los trabajadores, tablas de mortalidad, y en general las estadísticas y cálculos necesarios para encauzar el sistema de pensiones y demás beneficios establecidos por esta Ley, y en su caso promover las modificaciones procedentes. Para

formular el censo general de trabajadores en servicio y cuidará de las altas y bajas de los mismos.

Para la administración y Gobierno de la Dirección de Pensiones Civiles habrá un órgano superior, que llevará el nombre de Junta Directiva, la que se compondrá de seis miembros, tres nombrados por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Hacienda y tres por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, estos seis miembros durarán en su cargo hasta cinco años y podrán ser reelectos, o revocados por lo prolongado de su ausencia.³⁶

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, expedida el 28 de Diciembre de 1959, publicada en el Diario Oficial el 30 de Diciembre del mismo año, en su artículo 14 transitorio establece:

Queda abrogada la Ley de Pensiones Civiles de 30 de Diciembre de 1947 y derogadas todas las disposiciones de carácter general que se opongan a la presente ley.³⁷

Las Funciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son las siguientes:

I.—Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo;

II.—Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos del Instituto;

III.—Satisfacer las prestaciones a su cargo;

IV.—Otorgar jubilaciones y pensiones;

V.—Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;

36 Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1947, Sección Cuarta. Pág. 1.

37 Diario Oficial de la Federación. 30 de Diciembre de 1959. Pág. 41.

VI.—Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio;

VII.—Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;

VIII.—Establecer las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones IV y V del artículo 3o.;

IX.—Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas;

X.—Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna;

XI.—Difundir conocimientos y prácticas de previsión social, y

XII.—Las demás que le confieran esta Ley y sus reglamentos. (Artículo 102).³⁸

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, surgió gracias a la reforma que se hiciera a la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial No. 36 de fecha 14 de febrero de 1972, quedando de la siguiente manera:

XII.—Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

38 Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, S. A. Quinta Edición. México 1974. Pág. 115.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.³⁹

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, está formada por 67 artículos y 5 artículos transitorios.

Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la ciudad de México. (Artículo 2o.).

El Instituto tiene por objeto:

I.—Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II.—Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

a).—La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

b).—La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

c).—El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

III.—Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

39 Diario Oficial de la Federación de 14 de Febrero de 1972. Pág. 2.

IV.—Lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece. (Artículo 3o.).

El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos. (Artículo 3o.).

El patrimonio del Instituto se integrará:

I.—Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123, Apartado A, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos.

II.—Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;

III.—Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título; y

IV.—Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III. (Artículo 5o.).⁴⁰

La fuente fundamental de recursos del mecanismo INFONAVIT es la aportación patronal del 5% sobre el salario ordinario de los trabajadores ocupados. La recaudación de las aportaciones del sector empresarial, que ha superado las estimaciones relativas a los años que pusieron en marcha al Instituto, ha sido positiva.

A la fecha los recursos del INFONAVIT, por lo que hace a la aportación del empresario nacional, rebasan más de 5,600 millones

40 Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Editorial Porrúa, S. A. 30a. Edición. México 1976. Pág. 460.

de pesos, sin estimar entregas del Gobierno Federal, recuperación de créditos y rendimiento de las reservas y depósitos.

La experiencia recaudatoria del INFONAVIT arroja el dato de que su tasa de captación se ha elevado permanentemente. Estimamos que ello se debe no sólo a la elevación de los salarios, sino también a una mejoría en la eficiencia del mecanismo recaudador, así como al hecho de que los empresarios conocen con mayor claridad sus obligaciones dentro del régimen INFONAVIT.

Por otra parte, el INFONAVIT no es un organismo sencillo que puede identificarse con un membrete; se trata de una institución compleja en donde lo financiero se combina con la construcción y el registro de millones de cuentas de ahorro, con la titulación de vivienda o la promoción social. La complejidad y diversidad de las acciones del Instituto, aunadas a la intensidad de las mismas, ha producido una influencia que se deja ya sentir en el crecimiento de algunas ciudades y en la planeación de nuevos polos de desarrollo, pero se requieren otras medidas, otros instrumentos y la intervención de otras instituciones, para que la acción del Gobierno de la República tenga la eficiencia y eficacia que buscamos para nuestros compatriotas.

Todo organismo nuevo llama de manera especial la atención de los ciudadanos; ello exige responsabilidad en el juicio y en la acción. A veces sentimos que no ha correspondido toda la comprensión y el desinterés que hubiera sido deseable, frente a estos primeros pasos de una nueva institución de la República; aceptamos siempre la crítica como juicio objetivo sobre las cosas.

Este Instituto tiene una misión de servicio social para los mexicanos y actúa por ello, como Institución de buena fe. Pensamos que en estos tiempos hay que ser optimistas y tener firmes principios.

CONCLUSIONES

- 1.—El Derecho Administrativo del Trabajo, es Derecho Público, toda vez que responde a la constante preocupación del Estado de remediar la situación de inferioridad del trabajador frente al empleador, atribuyendo carácter imperativo y de equilibrio a las diversas normas de tipo laboral, así lo establece el artículo 50. de la Ley Federal del Trabajo.
- 2.—Tenemos que las normas de Derecho Administrativo Público que estructuran el Estado mismo, las encontramos en la Constitución, en las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo y de sus dependencias, en las que crean organismos descentralizados y empresas de Estado.
- 3.—El Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, estructurado en nuestra Carta Magna, ha influido hondamente en los textos de la Constitución Política, atribuyéndole a los supremos poderes de la Federación, al Estado político, facultades sociales, establecidas en varios preceptos, tales como el artículo 73 fracciones X y XXXI, así como el artículo 89 fracción I de la máxima Carta.
- 4.—La declaración de los Derechos Sociales enmarcados en la Constitución Mexicana trajo consigo la penetración del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social en los poderes públicos y en los poderes sociales del Estado moderno, originando una verdadera teoría de las funciones de carácter social, tanto en el Estado de Derecho Público como en el Estado de Derecho Social, dando como resultado el nacimiento de un nuevo Derecho, denominado Derecho Administrativo Social.
- 5.—Una de las funciones principales del Estado moderno dentro del Derecho Administrativo Social, es la de tutelar, proteger y reinvin-

dicar a la clase obrera, contraviniendo a los administrativistas mexicanos.

- 6.—Las funciones sociales de la administración pública social, se dividen a saber en: sociales, legislativas, administrativas y jurisdiccionales; dentro de las funciones sociales se encuentran las Comisiones Nacionales del Salario Mínimo y de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades; dentro de las funciones legislativas está la de aprobar, discutir o rechazar las Leyes y Reglamentos en proyecto del Ejecutivo, en favor de los trabajadores; ahora bien las funciones administrativas son el resultado de las resoluciones o laudos del Tribunal y Juntas de Conciliación y Arbitraje; por último dentro de las funciones jurisdiccionales, están encuadradas las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la Burocacia, los cuales dirimen conflictos laborales y reivindican los Derechos Sociales de los Trabajadores.
- 7.—La Organización de la Administración Pública y Social, está ligada estrechamente a la historia política de todo país, en lo concerniente al Derecho Laboral se crea en México el Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento en la Ley del 13 de noviembre de 1911, y finalmente en 1940, después de sufrir varias modificaciones, se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 8.—Algunas de las Autoridades Administrativas Públicas con funciones laborales son: El Presidente de la República y sus Secretarios del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública e Inspectores del Trabajo. Estas autoridades constituyen órganos de la administración pública, pero sus funciones sociales corresponden a lo que se denomina Derecho Administrativo del Trabajo.
- 9.—Ahora bien, en cuanto a las Autoridades Administrativas Sociales con funciones laborales, tenemos a las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos y a la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Insti-

tuto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, éstas autoridades constituyen órganos de la administración social y por consiguiente quedan ubicadas en el Derecho Administrativo del Trabajo, todas las autoridades mencionadas encuentran su fundamento en el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo.

10.—La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es el órgano más importante por medio del cual el Presidente de la República interviene en los conflictos laborales y ejerce la política social.

11.—Dentro de las principales facultades de esta Secretaría son las de ejercer la política social, intervenir de modo conciliatorio en los conflictos colectivos, procurar el equilibrio entre los factores de la producción, intervenir en la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo, intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social, manejar la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, etc.

12.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, después de haber sido modificada en varias ocasiones quedó con la denominación con la que actualmente se le conoce. Algunas de sus funciones que en materia laboral nos interesa, es la de intervenir en todo lo relacionado con impuestos de las empresas y trabajadores, teniendo notoria influencia en la fijación de porcentajes de utilidades que corresponde a los trabajadores.

13.—La Secretaría de Educación Pública después de tener algunos cambios en su denominación, se crea la actual Secretaría de Educación Pública por decreto de 25 de julio de 1921. Las atribuciones primordiales de dicha Secretaría que se encuentran íntimamente ligadas al Derecho del Trabajo, son las de vigilar el cumplimiento de las obligaciones que impone a los patrones la Ley en materia educativa; así como el establecimiento de escuelas para hijos de trabajadores denominadas "Escuelas Artículo 123", las cuales serán sostenidas económicamente por el patrón.

- 14.—Los patrones tienen la obligación de nombrar un maestro por cada cincuenta niños en edad escolar o en su defecto cuando sean más de veinte niños, que hubiere dentro del radio que abarque la escuela denominada "Artículo 123".
- 15.—La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, es la competente para fijar los salarios mínimos generales, profesionales y del campo, estas comisiones estarán integradas por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno. El salario mínimo, se fija cada año y comienza a regir el primero de enero del año siguiente.
- 16.—La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, se integra también con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, es el órgano encargado de fijar el porcentaje de la participación de los obreros en las utilidades de dichas empresas.
- 17.—La participación de utilidades en favor de los obreros, se determina conforme a un porcentaje sobre los beneficios de las empresas.
- 18.—El Seguro Social, tiene entre otras atribuciones las de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, servicios indispensables para el bienestar individual y colectivo de los trabajadores y sus familiares, extender el Seguro Social en forma obligatoria a todos los trabajadores asalariados, tanto, de la ciudad como del campo, fijar el grado de riesgo de cada empresa, recaudar las cuotas y satisfacer prestaciones que establece la ley, establecer clínicas, hospitales, guarderías, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites que marca la ley.
- 19.—Una de las atribuciones de gran importancia que tiene dicho Instituto, es la de inspeccionar y vigilar que los patrones cumplan con la obligación de afiliar a todos los trabajadores en los grupos de salarios correspondientes y pagar las cuotas al Instituto.

20.—El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tiene las siguientes funciones: vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos del mismo; satisfacer las prestaciones a su cargo; otorgar jubilaciones y pensiones.

21.—La función y administración de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.), estará encargada a la Dirección General de Pensiones, ésta Dirección está facultada para clasificar y resumir los informes para formular los sueldos promedios de los trabajadores, y en general, los cálculos necesarios para encauzar el sistema de pensiones y beneficios establecidos en dicha ley.

22.—El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tiene como objetivos esenciales los siguientes: La coordinación de las acciones del Instituto con las políticas nacionales de crecimiento y con los programas locales de desarrollo urbano; lograr una mayor eficiencia financiera en la utilización de los recursos del mismo, determinar con mayor anticipación y eficiencia el programa de reservas territoriales, así como coordinar las acciones del Instituto con las de otros organismos relacionados con la vivienda, a efecto de sumar esfuerzos y poder integrar programas más amplios y eficientes.

23.—El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tiene repercusiones fundamentales sobre la generación de empleo y el bienestar social y consecuentemente sobre la población.

—oOo—

BIBLIOGRAFIA

- 1.—Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios. 1a. Edición. México, 1973.
- 2.—Arce Cano Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, 1972.
- 3.—Cabanellas G. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. Editorial Heliasta, S. R. L. 9a. Edición. Buenos Aires, Argentina, 1976.
- 4.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S. A. México, 1973.
- 5.—Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1947.
- 6.—Diario Oficial de la Federación de 30 de Diciembre de 1959.
- 7.—Diario Oficial de la Federación de 14 de Febrero de 1972.
- 8.—Diario Oficial de la Federación de 8 de Octubre de 1974.
- 9.—Diario Oficial de la Federación de 29 de Diciembre de 1976.
- 10.—Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 14a. Edición. México, 1971.
- 11.—Lastra y Villar Alfonso. Leyes del Trabajo de la República Mexicana interpretadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1935.
- 12.—Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, S. A. 4a. Edición. México.
- 13.—Resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Aplicación de la Legislación Social.
- 14.—Instituto Mexicano del Seguro Social. Manual de la Organización del Gobierno Federal. Tomo II. Publicado por la Secretaría de la Presidencia. México, D. F. 1975.
- 15.—Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. 1a. Edición. México, 1973.
- 16.—Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Editorial Porrúa, S. A. 30a. Edición. México, 1976.
- 17.—Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, S. A. 5a. Edición. México, 1974.

I N D I C E

DIVERSOS ORGANOS LABORALES Y SUS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES

	Pág.
INTRODUCCION	8
TEMA I.—NACIMIENTO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO	9
A).—Definiciones sobre el Derecho Administrativo del Trabajo	9
B).—Naturaleza Social del Derecho Administrativo del Trabajo	16
TEMA II.—DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO ..	20
A).—Concepto de Derecho Público	20
B).—La Ciencia de la Administración Pública	34
C).—Las Funciones Sociales de la Administración Pública	44
TEMA III.—INTEGRACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL	50
A).—Concepto de Derecho Administrativo Social ..	50
B).—Las Funciones Sociales de la Administración Social	53
C).—Diferencia entre Derecho Administrativo Social y Derecho Administrativo Público	59

	Pág.
TEMA IV.—AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PUBLICAS Y SOCIALES DEL TRABAJO	61
A).—Origen de la Organización Administrativa del Trabajo	61
B).—Distintas Clases de Servicios Públicos y So- ciales del Trabajo	63
C).—Autoridades y Organos Administrativos Pú- blicos, Sociales y sus Funciones Laborales	65
 CONCLUSIONES	 125
BIBLIOGRAFIA	130