



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Los Organos Administrativos Públicos y la  
Creación de las Funciones Laborales a la  
Luz de la Teoría Integral

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JOSE RAMON VILLANUEVA GUTIERREZ

MEXICO, D. F.

1977



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mi Madre:

Con cariño y gratitud

por la confianza, paciencia,

apoyo e impulso que me brindó

esperando que con ésto se realice

su ilusión.

A mi Hermano Miguel Angel:

Con el cariño y respeto fraternal

que nos une.

A mi Abuelita:

Agradeciendo todo el cariño:

cuidado que me proporciona y

a las tantas noches de desvelo.

A mis entrañables y queridos  
socios: agradeciéndoles el apoyo  
y amistad que me brindan.

A mis Amigos:  
Por el respeto que me  
merecen; su comprensión y  
confianza depositada.

A mis admirables  
Maestros; con todo  
respeto.

Al Sr. Dr. Alberto Trueba Urbina:

Quien noblemente admitió este trabajo  
para la realización de uno mas de mis  
objetivos en la vida.

Al Sr. Dr. José Luis Rebollo:

Que gracias a su apoyo y dirección,  
logró la realización de esta tesis y  
a quien quedo agrudecido infinitamente.

A la Universidad Nacional Autó  
noma de México y, en especial,  
a mi Facultad de Derecho.

LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS PUBLICOS Y LA CREACION DE  
LAS FUNCIONES LABORALES A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL

S U M A R I O

C A P I T U L O I

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

- A) Creación y Nacimiento
- B) El Departamento del Trabajo de 1910 a 1932
- C) Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
  - 1.- Actividades Administrativas
  - 2.- Actividades Procesales
- D) Los servicios externos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Delegaciones Federales del Trabajo)

C A P I T U L O II

FORTALECIMIENTO TECNICO Y ADMINISTRATIVO DE  
LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

- A) Administración
- B) Coordinación de las Autoridades Federales y Locales  
en materia del trabajo

- C) Capacitación de los Recursos Humanos
- D) Información y Estadística del Trabajo
- E) Asuntos Internacionales del Trabajo
- F) Estudios Económicos y Sociales

### C A P I T U L O   I I I

#### ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO

- A) Inspección del Trabajo
- B) Instituto del Trabajo
- C) Servicio Público del Empleo
- D) Procuraduría de la Defensa del Trabajo

### C A P I T U L O   I V

#### LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

- A) Creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje
- B) Las Juntas de Conciliación y Arbitraje en la Jurisprudencia
- C) Naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje

## CAPITULO V

### LA TEORIA INTEGRAL

- A) Aspectos Generales
- B) Origen
- C) Esencia
- D) Resumen

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

**INDICE GENERAL**

I N D I C E G E N E R A L  
C A P I T U L O P R I M E R O

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

	Pag.
A) CREACION Y NACIMIENTO	1
B) DEPARTAMENTO DEL TRABAJO DE 1910 A 1933	9
C) ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	30
1) ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS	
2) ACTIVIDADES PROCESALES	
D) LOS SERVICIOS EXTERNOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	45

C A P I T U L O S E G U N D O

FORTALECIMIENTO TECNICO Y ADMINISTRATIVO DE  
LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

A) ADMINISTRACION	60
B) COORDINACION DE LAS AUTORIDADES FEDERALES Y LOCALES EN MATERIA DE TRABAJO	65
C) CAPACITACION DE LOS RECURSOS HUMANOS	68
D) INFORMACION Y ESTADISTICA DEL TRABAJO	74

	Pág.
E) ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES	76
F) ASUNTOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO	79

### C A P I T U L O   T E R C E R O

#### ORGANOS ADMINISTRATIVOS

A) INSPECCION DEL TRABAJO	87
B) INSTITUTO DEL TRABAJO	119
C) SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO	128
D) PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO	140

### C A P I T U L O   C U A R T O

#### LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

A) CREACION DE LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE	158
B) LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE EN LA JURISPRUDENCIA	167
C) NATURALEZA DE LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE	176

## CAPITULO QUINTO

### LA TEORIA INTEGRAL

	Pág.
A) ASPECTO GENERAL	192
B) ORIGEN	195
C) ESENCIA	196
D) RESUMEN	205
CONCLUSIONES	209
BIBLIOGRAFIA	212

## C A P I T U L O I

### SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

#### A) CREACION Y NACIMIENTO

#### B) EL DEPARTAMENTO DEL TRABAJO DE 1910 a 1932

#### C) ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y

##### PREVISION SOCIAL

##### 1.- Actividades Administrativas

##### 2.- Actividades Procesales

#### D) LOS SERVICIOS EXTERNOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y

##### PREVISION SOCIAL (DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO)

## A) CREACION Y NACIMIENTO

La Creación del Departamento del Trabajo respondió a una necesidad histórica. Fué espíritu del legislador proporcionar a las -- clases trabajadoras del País un servicio de utilidad social a través de la Institución en que el Estado pondría sus pensamientos más avanzados en materia obrera.

El aumento de las fuentes de producción y la absoluta y radical pobreza en que vienen debatiéndose las clases trabajadoras, determinó la creación del Departamento del Trabajo como un propósito en -- vías de realización para eliminar las causas de cualquier índole que -- provocaban la citada situación de penuria en el proletariado.

Fué necesaria la creación del Departamento del Trabajo -- como un propósito generoso del gobierno de la Revolución para intentar resolver muchas de esas cuestiones dentro del engranaje económico, so-- cial y político en que se desarrollan las fuerzas del trabajo, de la -- producción, de la distribución del consumo y de los intereses de las -- clases.

El Departamento del Trabajo iba a enfrentarse con los -- más duros y agudos problemas de las clases trabajadoras en sus justas -- aspiraciones para obtener la justicia real y efectiva para lo cual no -- bastarían los esfuerzos de las autoridades del trabajo.

La misma agudización de esos problemas y el largo reco-- rrido histórico del proletariado nacional desde nuestra independencia -- hasta nuestros días, los adelantos crecientes y cada vez mayores de --

la técnica contemporánea que viene creando desde el siglo XIX un aumento considerable en la estadística de los parados forzados de la desocupación y un aumento también en la trágica estadística a la que México aportaba su contingente humano de desheredados y de hogares proletarios hundidos en la mayor miseria, presentaba al Departamento del Trabajo -- un panorama de fuentes y positivas obligaciones de todo orden en que -- los más elementales dictados de la moral y los más sencillos postulados de la Revolución obligaban a sus funcionarios a salir constantemente de los estrechos límites de la moral del Estado contemporáneo para trabajar en la resolución de esos problemas de acuerdo con un criterio de -- justicia.

El Departamento del Trabajo lleva una grave responsabilidad que cumplir, lo cual, por su propio carácter rebasa los límites de la finalidad que podríamos llenar burocráticamente.

El Departamento del Trabajo no sólo se concretó a invocar la necesidad de reformar el espíritu de las leyes cuando la necesidad y la realidad económica del país y de los trabajadores así lo requieran; sino que pondrá en manos de clases laborantes los dones de la educación, de la cultura y el arte que hasta la fecha han sido el patrimonio de grupos minoritarios que los han usufructado en beneficio de su propia clase y han cuidado en cambio, no solo de negarles estos dones a los trabajadores, sino de incrementar en perjuicio de ellos y por multitud de caminos y de medios, las viejas prácticas de la ignorancia.

El Departamento Autónomo del Trabajo representa de una manera detallada y precisa, aunque sintética, los esfuerzos desarrollados por esta dependencia del Ejecutivo, y pueden observarse en ella los diferentes aspectos de su evolución y de su importancia que derivan de una fuerte labor social cuya realización sigue en sus distintos aspectos a los postulados de la Constitución Federal, y el pensamiento socialista de C. General de División Lázaro Cárdenas, Presidente de la República, de acuerdo con lo cual esta dependencia no sólo ha realizado una tarea estrictamente legalista de las funciones que les son propias sino ha tenido en todos sus actos a una más justa organización de la sociedad favoreciendo los intereses económicos de la República y encausando los movimientos clasistas de los trabajadores por el camino de la equidad y de la justicia social, para objeto de canalizar todos los propósitos los justos descontentos y los anhelos del proletariado hacia resultados concretos y efectivos de beneficio común. (1)

El 23 de Julio de 1935 el Señor General Cárdenas manifestó en Guadalajara, Jal., con toda claridad que: "La sindicalización de los trabajadores es indispensable, para que sea respetada la Ley. LOS SALARIOS DEBEN SER ELEVADOS NO TENIENDO MAS LIMITES QUE EL QUE SEÑALA LA PROPIA PRODUCCION"

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 General Manuel Avila Camacho.

Fundada dicho proyecto en la interdependencia cada vez más estrecha de los diversos sectores sociales, especialmente en la función relativa al aumento de la riqueza nacional y a la ampliación de responsabilidades del Estado en su misión impulsora de las fuerzas productivas y de la economía nacional.

El perfeccionamiento de la técnica, el desarrollo de las comunicaciones y la intensificación del comercio afirmaba el titular del ejecutivo en la iniciativa enunciada, provocaban la concentración de capitales, impidiendo el desenvolvimiento industrial.

Para el mejor cumplimiento de los postulados del Artículo 123 Constitucional, así como para el logro de una mayor estabilidad en las inversiones y explotaciones de los recursos naturales, el gobierno federal iba ensanchando su jurisdicción en el conocimiento directo de las materias comprendidas en el Artículo 73 del citado ordenamiento. La tendencia de la reforma no se concretaba al solo auxilio del trabajador en sus relaciones con la clase patronal, sino que el Estado debía proconizar la elevación integral de las masas laborantes estableciendo instituciones que contribuyeran a fortalecerlas física y espiritualmente, a brindarles oportunidades de capacitación profesional, a liberarlas de los vicios que fatalmente las agobian, a procurarles comodidades y seguridad familiar y a proporcionarles amparo en caso de invalidez o de

deficiencia.

Por ello, la Ley Federal del Trabajo sólo consideraba como miembros de las sociedades cooperativas de producción o de consumo a los individuos de la clase trabajadora, probandolas de toda finalidad de lucro y concentrándose al mejoramiento social y económico de sus miembros, con la distribución de rendimientos según el tiempo del trabajo y volúmen de consumo, sin tener preferencia en razón del capital. Según la iniciativa, la liquidación del problema de los desocupados constituía un deber para los Estados temporáneos. El trabajo no sólo debía ser considerado como una obligación de los asalariados, sino como un derecho fundamental, porque de él dependía su subsistencia. Tales eran, los motivos que justificaban la necesidad de ampliar la gestión administrativa del Departamento Autónomo del Trabajo, aumentado con sigüientemente su responsabilidad, al ser elevado a la categoría de Secretaría de Estado. El Artículo primero del proyecto que venimos analizando, reformaba los Artículos primero y décimoprimeros de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, quedando en los términos siguientes:

ARTICULO 1o. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación y para el estudio y planeación de conjunto que en ciertos ramos debe seguirse así como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

- " " Hacienda y Crédito Público
- " " La Defensa Nacional
- " " La Economía Nacional
- " " Comunicación y Obras Públicas
- " " Educación Pública
- " " La Asistencia Pública

Departamento de Asuntos Indígenas

- " " La Marina Nacional
- " del Distrito Federal.

ARTICULO 2o.- Será de la competencia de la Secretaría -  
del Trabajo y Previsión Social.

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

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

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

IV.- Seguros Sociales a que se refiere la fracción XXXIX-  
del mismo Artículo 123.

V.- Seguridad e higiene industrial.

VI.- Procuraduría Federal de la defensa del trabajo.

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

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

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

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

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

XII.- Salas de Exposición, gabinetes y museos del trabajo y de la Previsión Social.

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

ARTICULO 2o.- Se deroga la Fracción IX del Artículo 6o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

#### T R A N S I T O R I O S .

ARTICULO 1o.- Esta reforma entrará en vigor el 1o. de Enero de 1941.

ARTICULO 2o.- La Secretaría de la Economía Nacional pasará a la del trabajo y Previsión Social todos los expedientes y documen-

to relacionado con el ramo de cooperativas, así como el personal y muebles de la oficinas correspondientes. (2)

Aprobado el proyecto de reforma en la Cámara baja por -- unanimidad pasó el 24 de Diciembre de ese mismo año a la Cámara alta para su discusión y aprobación. En esta última el Senador Alfonso Sánchez Muriega, solicitó que se dispensara de trámites la iniciativa, fundándose en que la integración de la Secretaría del Trabajo como organismo -- oficial, la convertía en un ente capaz de atender los problemas que el desarrollo industrial había acarreado. Sin embargo advertía el inconveniente de establecer dos distintas autoridades del trabajo; una local -- y otra federal.

Posterior reformas, hasta la de 24 de diciembre de -- 1946, han conservado la estructura y funcionamiento de la mencionada -- Secretaría, con objeto de hacer más eficaz la intervención conciliatoria del gobierno en los conflictos obrero-patronales.

B) EL DEPARTAMENTO DEL TRABAJO DE 1910 a 1932

El 21 de mayo de 1911 se reunieron en Ciudad Juárez Estado de Chihuahua, los representantes del señor Francisco I. Madero y del entonces Presidente de la República, General Porfirio Díaz, con el objeto de tratar la forma como deberían de cesar las hostilidades en territorio nacional. El General Díaz manifestó su decisión de dejar la Presidencia antes de terminar el mismo mes de mayo, quedando interinamente encargado del Poder-Ejecutivo el señor Francisco León de la Barra Secretario de Relaciones Exteriores en el Gobierno de Díaz. (3)

Con apoyo en los tratados de Ciudad Juárez, Porfirio Díaz partió al extranjero y el licenciado León de la Barra asumió la Presidencia el 26 de mayo de 1911.

a la sazón los trabajadores habían comenzado a efectuar manifestaciones públicas con el objeto de luchar por el logro de reivindicaciones económicas y políticas que la dictadura le había negado.

Durante los meses de julio y agosto, los trabajadores realizaron diversos actos de protesta y fueron suspendidas las labores en distintos ramos. En el Distrito Federal el martes 4 de julio estalló la huelga de los trabajadores tranviarios; el 6 se frustró la de BUEN TONO; el 7 entraron en huelga los obreros de la Fábrica de Papel SAN RAFAEL; se formó un comité para pedir la nacionalización de los ferrocarriles; y los panaderos dejaron también de trabajar.

Entre tanto, en Veracruz se inició la huelga contra la Compañía Mexicana de Navegación; en Orizaba fueron cerradas las fábricas

cas y en Tampico los aliados hicieron lo mismo.

Durante el mes de agosto la prensa continuó publicando noticias relacionadas con los conflictos entre los factores de la producción; capital y trabajo.

La entonces Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, obligada por los acontecimientos, inició el estudio de las causas que motivaban los conflictos entre trabajadores y patrones, comenzándose a dictar ciertas medidas que pudieran disminuir la agitación.

El 22 de septiembre de 1911 se envió a la Cámara de Diputados un proyecto de decreto que estableció el Departamento de Trabajo. La exposición de motivos hacía referencia a la precaria condición económica de los trabajadores en las industrias y en las haciendas, a la falta de garantías en el trabajo de las mujeres y los menores, a la insalubridad y peligro en las labores y el problema de la emigración de los braceros a los Estados Unidos de Norteamérica.

El Presidente interino propuso la creación de una oficina del trabajo que estuviera destinada desde luego a obtener, clasificar y dar a conocer los datos relativos al factor trabajo, mediante investigaciones y referencias obtenidas por un servicio especial consagrado a ese propósito. La oficina debería mantener contacto con los organismos oficiales de la República, con las empresas industriales, con los propietarios, con las agrupaciones obreras, y en general, con todos los particulares que pudieran facilitar información sobre la materia.

El texto del proyecto de Ley, redactado en cinco Artículos, no pudo ser discutido en la Cámara de Diputados por lo que la XXV-Legislatura no llegó a probarlo.

El 3 de noviembre de 1911 el Congreso de la Unión declaró Presidente electo al Señor Francisco I. Madero y Vicepresidente al Licenciado José María Pino Suárez, quienes tomaron posesión de sus cargos el día 6 del mismo mes. El Señor Madero designó inmediatamente su gabinete, nombrando como Secretario de Fomento, Colonización e Industria al Licenciado Rafael L. Hernandez.

Dictaminado el proyecto de ley, no fue sino hasta el 30 de octubre de ese año cuando se iniciaron los debates que habrían de concluir con la aprobación y creación del Departamento del Trabajo.

Aprobado por mayoría de votos en la Cámara de Diputados, pasó al senado para los efectos constitucionales; los senados, después de corregir el proyecto de ley, lo aprobaron, y el Ejecutivo de la Unión lo promulgó publicándose en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION el 18 de Diciembre de 1911.

El martes 21 de enero de 1912 los licenciados Antonio Ramos Pedrueza y Adalberto A. Esteva, tomaron posesión respectivamente como Jefe y Subjefe del Departamento del Trabajo, iniciándose así las labores de la dependencia.

El Texto del decreto que lo creó es el siguiente:

SECRETARIA DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE FOMENTO, COLONIZA

ACION E INDUSTRIA. MEXICO SECCION 6A.

EL CIUDADANO PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SE HA SERVIDO DIRIGIRME EL DECRETO QUE SIGUE:

FRANCISCO I. MADERO PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A SUS HABITANTES. SABED:

QUE EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS HA TENIDO A BIEN DECRETAR LO SIGUIENTE:

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA:

ART. 1o.- Se establece una oficina denominada Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento:

ART. 2o.- El Departamento del Trabajo estara encargado:

I.- De reunir, ordenar y publicar datos e información relacionados con el trabajo en toda la República.

II.- Servir de intermediario en todos los contratos entre braceros y empresarios, cuando los interesados lo soliciten.

III.- Procurar facilidades en el transporte de los obreros a sus localidades a donde fueren contratados;

IV.- Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflictos entre empresarios y trabajadores y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados;

ART. 3o.- Los datos e informaciones relacionados en el trabajo se dará a conocer periódicamente en una publicación consagrada

a este objeto; la cual se distribuirá profesamente 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:

ART. 4o.- Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para expedir el reglamento de la presente Ley:

ART. 5o.- Se amplía el presupuesto de Egresos vigente, - ramo octavo, en la siguiente forma:

Rafael L. Hernández, Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria, Presente. (4)

El 12 de octubre de 1912, Don Francisco I. Madero promulgó el REGLAMENTO DE POLICIA MINERA Y SEGURIDAD EN LOS TRABAJOS DE LAS MINAS.

En el capítulo primero intitulado DISPOSICIONES GENERALES, expresamente se determinaba que las normas reglamentarias eran aplicables a los trabajos y obras referentes a las exploraciones y explotaciones de los criaderos y placeres, que conforme a la LEY MINERA del 25 de noviembre de 1909 pertenecían al dominio de la nación, así como a los trabajadores de explotación del carbón de piedra.

El 19 de febrero de 1913 el usurpador Victoriano Huerta tomó el poder. La mayoría de los gobernadores de las entidades federativas aceptaron los hechos; sin embargo, Venustiano Carranza rechazó -

la forma como Huerta había llegado a la Presidencia de la República.

Carranza después de recibir el telegrama en que Huerta le informaba haberse hecho cargo del Poder Ejecutivo, logró reunir a la legislatura local del Estado de Coahuila y promulgó el 19 de febrero de 1913, el Decreto número 1421, en cuyo artículo primero desconoció a Huerta en el supuesto carácter de titular del poder ejecutivo (que dice le fué conferido por el Senado), así como los actos y disposiciones que con el título de Presidente pudiera dictar.

El artículo segundo de dicho decreto concedía facultades extraordinarias al gobernador constitucional del Estado de Coahuila, Venustiano Carranza, para conocer en todo lo referente a la Administración pública y armar las fuerzas necesarias para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional en la República.

el 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, se firmó el plan del mismo nombre. En ese documento se acusaba a Huerta de alta traición. En los puntos cuarto y quinto del mismo, se nombraba a Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y en cargo del Poder Ejecutivo, en el momento que las tropas a su mando tomaron la Ciudad de México.

Mientras Huerta estuvo en el poder dictó algunas disposiciones en materia de trabajo: el 15 de julio de 1913, la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación dió a conocer las reglas para el descanso dominical en el Distrito Federal, el 26 de julio de ese mismo-

año, Carlos Saavedra, espurio gobernador del Distrito Federal, reformó las medidas tendientes a reglamentar el descanso dominical en los comercios del Distrito Federal y lo mismo sucedió el 23 de agosto y 27 de septiembre de 1913.

A iniciativa del dictador, el 17 de febrero de 1914, las leyes del 8 de mayo de 1891, que distribuían los ramos de la administración pública federal en siete Secretarías, fueron reformadas, lo mismo que la ley del 16 de mayo de 1905 y la del 13 de diciembre de 1911, que establecía el Departamento del Trabajo anexo a la Secretaría de Fomento. Esta nueva ley estableció nueve Secretarías de Estado; Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Bellas Artes, Industria y Comercio, Agricultura y Colonización, Comunicación y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Marina.

De conformidad con el Artículo tercero de esa ley, correspondía a la Secretaría de Industria y Comercio conocer de los ramos siguientes: trabajo comercial, minero, industrial o fabril, estadísticas generales, e instituciones y congresos relativos al mejoramiento de las condiciones de los obreros.

El 15 de julio de 1914 Victoriano Huerta presentó su renuncia al Congreso de la Unión como supuesto presidente interino de México, y el Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco Carbajal, se hizo cargo del poder ejecutivo.

Para el mes de agosto la ciudad de México se encontraba-

situada por las tropas zapatistas. Carbajal abandonó la ciudad, por lo que el gobernador de aquella y el jefe del ejército huertista firmaron con los revolucionarios los tratados de Teoloyucan.

Venustiano Carranza se encontraba para entonces en Tlalnepantla, llegando a la capital de la República el 20 de Agosto de 1914. Ese mismo día se expidió una nota dirigida a las autoridades políticas y militares en el país por la que, de conformidad con el quinto punto del PLAN DE GUADALUPE, el varón de Cuatro Ciénegas interinamente se --- hacía cargo del Poder Ejecutivo.

El 29 de agosto, el Oficial Mayor encargado del Despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, por acuerdo del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, declaró nulos todos los -- asuntos tramitados y resueltos por la Secretaría de Fomento desde el 19 de febrero de 1913, y posteriormente a partir de su creación, por la -- Secretaría de Industria y Comercio.

Don Venustiano Carranza designó a Don Antonio Valero como Jefe del Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de -- Fomento, designación que fué publicada en EL CONSTITUCIONALISTA el 11 - de septiembre de 1914.

El señor Valero, el 16 de septiembre del mismo año, determinó las funciones y los objetivos de dicho Departamento, afirmando que le correspondía integrar y promover todo cuanto fuera conveniente - al bienestar y progreso de la clase trabajadora:

LA ACTIVIDAD Y EL TRABAJO. FUENTE DE LA PROSPERIDAD PRIVADA Y PUBLICA. PUEDE SER ENCAUSADOS Y ACRECENTARSE DE MODO INDEFINIDO Y GRANDIOSO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SI DE UNA MANERA SISTEMATICA SE ESTUDIAN Y FOMENTAN. PRECISAMENTE EN EL MOMENTO HISTORICO, LOS PROCEDIMIENTOS PARA ACTIVAR CUANTAS OBRAS SE REQUIERAN PARA HACER PRODUCTIVO EL TRABAJO DE LOS CIUDADANOS.

La importancia que el encargado del ejecutivo, Don Venustiano Carranza, daba al restablecido Departamento del Trabajo, quedó de manifiesto en la invitación que hizo a los industriales de la República Mexicana, el 19 de septiembre del mismo año, a una reunión que tendría como objetivo principal evitar al monopolio del algodón, y buscar que los especuladores no aumentaran el precio de la fibra, perjudicando así a la clase proletaria.

Posteriormente, el 28 de septiembre de 1914, se dió a conocer la creación de una nueva sección en esa dependencia; La Bolsa del Trabajo.

En el aviso de establecimiento se decía:

LAS PERSONAS QUE NECESITEN PROFESIONALES, ARTESANOS, OBREROS, EMPLEADOS DE CUALQUIER GENERO Y CATEGORIA, TENDRAN GRANDES FACILIDADES PARA CONSEGUIRLOS SIN COSTO ALGUNO, DIRIGIENDOSE AL DEPARTAMENTO DEL TRABAJO DONDE DIA A DIA SE INSCRIBEN TRABAJADORES EN GRAN NUMERO CON EL OBJETO DE QUE SE LES PONGA UNA RELACION CON LAS PERSONAS QUE SOLICITEN SUS SERVICIOS.

MULTITUD DE TRABAJADORES ESTAN DISPUESTOS A OCUPARSE FUERA DE LA CAPITAL. ASI ES QUE LOS HACENDADOS, CULTIVADORES DE CAFE, TABACO, ALGODON, DIRECTORES DE MINAS, FABRICAS, TALLERES, OBRAS DE IRRIGACION, APERTURA DE CAMINOS CANALES, MEJORAS EN LOS PUERTOS, CONSTRUCCION, REPARACION DE VIAS FERREAS Y EN GENERAL, CUANTOS NECESITEN DE-

PROFESIONISTAS, EMPLEADOS, OBREROS, ETC., CON APTITUDES, DIRIGANSE AL DEPARTAMENTO DEL TRABAJO DE LA SECRETARIA DE FOMENTO, CON LA SEGURIDAD DE QUE INMEDIATAMENTE SE LES PONDRÁ EN COMUNICACION CON PERSONAS DISPUESTAS A PRESTAR SUS SERVICIOS BAJO LAS CONDICIONES DE SUELDOS O SALARIOS Y DEMAS REQUISITOS QUE SE SOLICITEN.

Dos días más tarde en el periódico oficial apareció publicada el acta de la reunión celebrada por los industriales textiles en el salón de actos de la Escuela de Ingenieros, en la cual se habían discutido las medidas adecuadas para evitar el monopolio del algodón.

Desde el 4 de septiembre, Don Venustiano Carranza había publicado una Convocatoria para la celebración de una Convención de gobernadores y jefes constitucionalistas.

Iniciada ésta el primero de Octubre de 1914 en la ciudad de México, fué más tarde trasladada a la ciudad de Aguascalientes.

Don Venustiano Carranza desconoció la Convención y se retiró al puerto de Veracruz en compañía de sus colaboradores, para establecer ahí la residencia de los tres poderes. En el puerto, el 29 de enero de 1915, fué publicado un decreto que reformaba la Constitución de 1857, en su artículo 72, Fracción X, por medio del cual se facultaba al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo.

Las condiciones políticas y el traslado a Veracruz hicieron que el 30 de enero de 1915 por medio de un decreto, el Departamento del Trabajo quedara adscrito a la Secretaría de Gobernación.

El 17 de febrero, el entonces Secretario de Gobernación, Rafael Zubarán Copmany, en representación del gobierno constitucionalista, y los obreros Rafael Quintero, Carlos Rincón, Rosendo Salazar, Juan Tudó, Salvador González García, Rodolfo Aguirre, Roberto Valdés y Celestino Gasca, en representación éstos de la CASA DEL OBRERO MUNDIAL, celebraron un pacto por el cual los miembros de esa organización se comprometían a colaborar de una manera efectiva y práctica por el triunfo de la Revolución y a tomar las armas en favor del movimiento carrancista, realizando la propaganda necesaria para ganar simpatías en favor del movimiento revolucionario.

El 5 de marzo apareció nuevamente publicado en EL CONSTITUCIONALISTA, el decreto que adscribía el Departamento del Trabajo a la Secretaría de Gobernación.

El 23 de ese mismo mes, el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación dictó una disposición por lo que se aumentaba en un treinta por ciento el jornal de los trabajadores, en las fábricas de hilados y tejidos, la cual estipulaba, a la letra, lo siguiente:

"VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación y Jefe de la Revolución, en uso de las facultades de que me hallo investido, y

#### C O N S I D E R A N D O :

- 1.- Que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo -

5o. de la Constitución Federal; nadie puede ser obligado a prestar servicios personales, sin su pleno consentimiento y sin la justa retribución; y que tratándose de obreros que viven del producto de su trabajo personal, no puede considerarse como justa una retribución que no basta para cubrir el costo medio de la vida, puesto que el primer derecho de todo hombre es el derecho de vivir.

2.- Que el alza considerable que han alcanzado los artículos de primera necesidad en todas las poblaciones de la República, y principalmente en los centros industriales y fabriles, han elevado correlativamente el costo medio de la vida de los obreros industriales y fabriles, de tal manera que no pueden obtener en cantidad suficiente con el jornal de que hoy disfrutan, los artículos de que tienen necesidad para reparar sus propias fuerzas, y atender a sus familias:

3.- Que esta situación de los obreros, se ha hecho más aguda y dolorosa en los que trabajan en la industria textil pues por las condiciones especiales del lugar y de organización de esa industria el personal obrero de ella cuenta con menos elementos para ayudarse a sobrellevar las dificultades y exigencias de la situación general.

4.- Que según los datos reunidos por el Departamento del Trabajo, los precios de realización de los productos elaborados en esas fábricas, han venido aumentando considerablemente sin que se haya producido un aumento correlativo, sin estrictamente justo, dadas las condicio

nes que reviste la situación general del país, y las especiales de los obreros que en esas fábricas trabajen;

5.- Que algunos empresarios, a quienes los obreros que para ellos trabajan, se han dirigido solicitando aumento en los jornales, han manifestado que no tendrían inconveniente en concederlo, dentro de límites equitativos, si la medida se hiciera extensiva a todas las fábricas similares; y

6.- Que siendo justas las solicitudes de los obreros de hilados y tejidos, y no siendo posible en las actuales circunstancias, dada la urgencia del asunto, provocar una conferencia de empresarios para llevar prontamente a un resultado definitivo, se hace indispensable la intervención del Gobierno para establecer, siquiera un carácter de provisional, una regla de común observancia sobre el particular, recorriendo para el efecto a las amplias facultades de que se encuentra investido.

HE TENIDO A BIEN DECRETAR LO SIGUIENTE:

Art. 10.- Se aumenta en un 35% (treinta y cinco por ciento) el jornal diario que actualmente se paga a los obreros de los departamentos y demás dependencias de las fábricas de hilados y tejidos de algodón, lana, yute y henequén establecidas en la República o que se establecieren en lo sucesivo; y en un 40% (cuarenta por ciento) los pagos que se hagan en dichas fábricas por labores o destajo.

Art. 2o.- Este aumento de retribución subsistirá hasta - que puedan establecerse las bases sobre las cuales se fijará el jornal- o salario mínimo que para la retribución del trabajo personal ha de re- gir en la República.

Art. 3o.- Los aumentos de retribución que establece esta ley, comenzarán a surtir sus efectos a contar desde el día primero de - abril del presente año.

Art. 4o.- Los obreros que trabajen en las fábricas a que se refiere el Artículo 1o., tendrá derecho a reclamar a los empresarios o encargados de ellos el pago integro del jornal corriente con el aumen- to estipulado, y a ser indemnizados por dichos empresarios o encargados, en caso de que algunos de ellos se rehusare al pago.

PUBLIQUESE PARA SU CUMPLIMIENTO

CONSTITUCION Y REFORMAS.

Veracruz, Marzo 22 de 1915, V. Carranza Rública al C. --

Lic. Rafael Zubarán Capmany.

Secretario de Gobernación P r e s e n t e .

Lo que comunico a usted para su conocimiento y demás fi- nes Zuraban, Rública.

Al C. Marcos López Jiménez, Director del Departamento --  
del Trabajo P r e s e n t e

Durante los meses de abril y mayo, en distintas fechas -

el licenciado Zubarán Casmany pùblico en EL CONSTITUCIONALISTA la exposici3n de motivos al Proyecto de Ley sobre el Contrato de Trabajo, dirigido al primer jefe del Ejercito Constitucionalista.

#### ESTAS ERAN LAS IDEAS DE MAYOR IMPORTANCIA.

A la formaci3n de este proyecto me decidid3 la necesidad que hay de una Ley General que regule para toda la Repùblica las relaciones jurìdicas y sociales que nacen de los contratos de prestaci3n de trabajo, a tantas de circunstancias; la de que por el Decreto de 17 de octubre de 1913, el Departamento de Trabajo fue anexado a la Secretarìa de Gobernaci3n, y la de que el Considerando 4o. del decreto de 4 de diciembre ùltimo se mencion3 como parte importante del programa que se proponìa realizar la Primera Jefatura, la expedici3n de leyes para mejorar la condici3n del pe3n rural, del obrero, del minero y en general de todas las clases, cuyo concurso ha sido ampliamente autorizado por la Revoluci3n. He creido que esta promesa hecha a la Naci3n en momentos solemnes, ameritaba el empleo de toda clase de esfuerzos para dejarla cumplida, y he hecho cuanto ha estado de mi parte para lograrlo en lo que toca a la Secretarìa de mi cargo.

Para formar este proyecto se han tenido a la vista las disposiciones an3logas existentes en paìses cultos, como Holanda, Bèlgica, Francia, Alemania, Espa±a, Italia y algunos Estados de la Uni3n Americana, las opiniones de Institutos y otras corporaciones dedicadas al-

estudio de la materia; los proyectos de reputados estadistas, así como también las disposiciones existentes de la legislación patria, y las -- opiniones de algunos empresarios y obreros que, por su conocimiento ---- práctico del asunto, están en condiciones de ministrar datos de positiva utilidad y de sugerir apreciaciones y puntos de vista que, de seguro escaparían a quienes, aun bien documentados en cuanto al aspecto teórico del asunto, no lo estuvieron respecto del puramente práctico.

La legislación civil vigente en los Estados de la República y en el Distrito Federal y Territorio, comprende diversas disposiciones que tienen relación con este contrato; pero no tienen el carácter de generalidad que debe de revestir, dada la reforma hecha últimamente al inciso I del Artículo 72 de la Constitución, según cuyo tenor, la materia del trabajo ha sido incluida entre las que corresponden a la Jurisdicción legislativa de la Federación: generalidad que hará imposible las antinomias a que el carácter local de la legislación pronto podría sujetar, en los diversos Estados de la República, las relaciones jurídicas nacidas de los contratos de trabajo. Por otra parte, la legislación vigente sobre este asunto es notoriamente deficiente, tanto por anticuada, cuanto porque está inspirada en un criterio ultra-individualista, tal como hasta mediados de la última centuria. Las relaciones entre capital y el trabajo han venido tomando desde entonces un carácter de hostilidad que antes no tuvieron, y que se ha exacerbado a medida que el desarrollo del régimen capitalista, cuyas manifestaciones más

claras han sido el maquinismo y la concentración de la industria en grandes fábricas, han hecho más frecuentes las ocasiones de conflicto entre esos dos factores de la producción, cuyo curso armonioso constituye hoy un ideal muy lejano.

Siete eran los capítulos en que quedaba dividido el proyecto de ley: I) Disposiciones generales; II) Derechos y obligaciones de los patrones y de los obreros; III) Jornada máxima y salario mínimo IV) Reglamento de trabajo, y V) Terminación del contrato; VI) Contrato colectivo de trabajo, y VII) Disposiciones complementarias.

El 19 de enero de 1916 se publicó en el Diario Oficial una lista de los empleados ZAPATA-CONVENCIONISTAS que habían prestado sus servicios durante el mes de julio de 1915 en el Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento, empleados a los cuales se les reconocían los trabajos realizados en dicha dependencia, la cual a pesar del traslado de las tropas carrancistas a Veracruz había continuado funcionando en la ciudad de México. El personal estaba integrado por Antonio Zamacona, Jefe del Departamento; Manuel A. Rojas, Oficial; Carlos S. Green y Francisco Javier Fernández, como inspectores; Gabriel Rojas y Cos. Archivista y María Pifia, Guadalupe Miranda, Dolores y Carmen Sánchez, trabajadores administrativos del mismo.

Más tarde, el 9 de agosto de 1916 el Subsecretario encargado del Despacho de la Secretaría de Fomento, ingeniero Pastor Rouaix, informó a los gobernadores de los estados que el Departamento del Traba

jo pasaba a formar parte de esa Secretaría, quedando facultado para estudiar las condiciones de vida de los peones en las haciendas.

Los habitantes del campo representaban entonces el setenta y cinco por ciento del total de la población y por ello urgía al poder público dictar medidas que beneficiarían efectivamente a los mexicanos dedicados al cultivo de la tierra.

De conformidad con el censo agrícola de la época, tres millones de personas se dedicaban al cultivo de la tierra, perteneciendo esa propiedad a poco menos de mil hacendados.

Por otra parte, sólo cuatrocientos mil agricultores poseían apenas pequeños heredados o disfrutaban de arrendamiento y aperce rían en corta escala.

Los campesinos, decía Pastor Rouaiz, constituyen la por ción más importante del pueblo mexicano y su mejoramiento es absolutamente necesario. (5) Para realizar los altos fines de justicia que se había impuesto la Revolución Constitucionalista se acordó que el Departamento del Trabajo, estudiara las condiciones de vida de los peones en las haciendas a fin de que, a la mayor brevedad, fueran dictadas las me didas pertinentes que hicieran sentir sus beneficios en la población ru ral.

Para que esa labor resultara más provechos, solicitaban la intervención de los gobiernos locales, los cuales debían mandar prac tificar una encuesta en las fincas y propiedades agrícolas, con arreglo a

un cuestionario que se les adjuntaba."

Posteriormente, el 5 de septiembre de 1916, la Secretaría de Gobernación giró a los gobernadores de las entidades federativas una circular, la número 13, en virtud de la cual se pretendía determinar los medios para evitar la emigración de los trabajadores mexicanos a los Estados Unidos de Norteamérica así como conseguir la repatriación de muchos de ellos.

La lucha armada no solamente había privado de la vida a un sinnúmero de mexicanos; también al quedar abandonada la producción agrícola en el país, por la necesaria incorporación de la población rural a las distintas fuerzas armadas, hubo un descenso en ella y se produjeron privaciones y limitaciones en la alimentación de la mayor parte de la población. Los obreros sufrían también las consecuencias " por esa razón manifestaban airadamente.

Los trabajadores de la industria eléctrica y un gran número de asalariados del Puerto de Veracruz, exigían que sus salarios les fueran cubiertos en oro nacional y no en el papel moneda emitido por el gobierno carrancista, habiendo planteado una huelga general en todo el país, organizada por los líderes de la Casa del Obrero Mundial y de la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal.

El gobierno carrancista, buscando conjurar ese movimiento, dictó el 21 de agosto de 1916 un decreto en virtud del cual restablecía la Ley del 25 de enero de 1862, que sancionaba con la pena de --

muerte a todos los trabajadores que alteraran el orden público.

Este acto resulta contradictorio, si tomamos en consideración el hecho de que el propio Venustiano Carranza, para proteger los salarios de la clase trabajadora, sujetos a los cambios de los especuladores y de la revolución, decretó el 26 de octubre de ese mismo año que los industriales, comerciantes y agricultores pagaran los salarios de sus empleados, jornaleros, obreros y en general a toda persona que por su trabajo reciba a cambio alguna retribución en moneda a base de oro nacional, o su equivalente en plata, o moneda infalsificable, al tipo de cambio que la Secretaría de Hacienda señalará cada diez días.

El texto del decreto es el siguiente:

Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Un sello que dice: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, Departamento Consultivo. Mesa 2a. Número D-947. El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, se ha servido dirigirme el Decreto que sigue:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, en uso de las facultades extraordinarias de que estoy investido, y

#### C O N S I D E R A N D O

1.- Que por decreto de esta Primera Jefatura promulgado-

el día 22 del actual, se establece como regla general para el cobro de los impuestos federales la base de la moneda de oro nacional o el equivalente en papel moneda, fijado por la Secretaría de Hacienda:

II.- Que para la unificación y equidad del sistema rentístico en el país, conviene que haya uniformidad en cuanto a la base de la moneda en que se cobran los impuestos de la Federación y los Estados.

III.- Que para el propio objeto expresado en el considerando anterior, importa eliminar de la circulación especies o valores que no han sido ni pueden ser reconocidos legalmente como formas de moneda:

IV.- Que siendo público y notorio que no obstante que los industriales, comerciantes, agricultores, etc., vendiendo sus artículos ya sea en oro nacional o su equivalente en papel de circulación, al tipo de cambio comercial, continúan pagando los sueldos a sus empleados, jornaleros, etc., en moneda infalsificable, sin que para ello tengan en cuenta las fructuaciones del mercado, con lo cual se perjudica la mayoría de las clases asalariadas, he tenido a bien decretar lo siguiente:

ARTICULO PRIMERO.- Mientras no se restablezca el orden constitucional en la República, los gobernadores de los Estados cuidarán de expedir a la mayor brevedad las leyes y disposiciones necesarias para adoptar la moneda de oro nacional como base para el cobro de los -

impuestos de toda clase, reformando el tipo de las cuotas correspondientes, a fin de que no resulten demasiado onerosas y desproporcionadas, por la adopción de la nueva base monetaria.

ARTICULO SEGUNDO.- En las nuevas leyes hacendarias que se expidan en virtud de lo dispuesto en el artículo, se tendrá presente que el importe de cada impuesto puede ser cubierto por el causante, a su elección, en moneda de oro o su equivalente en plata o en papel moneda como especie auxiliares de aquéllas según la relación fijada por la Secretaría de Hacienda para el cobro de los impuestos federales que se comunicaré con oportunidad a los Gobiernos de los Estados.

ARTICULO TERCERO.- Queda absolutamente prohibido el uso de vales de negociaciones mineras, fábricas o haciendas, con carácter y efectos de moneda fiduciaria pagaderos al portador; los contraventores serán castigados conforme al Artículo 430 del Código Penal. Las únicas especies monetarias reconocidas legalmente serán las metálicas del curso nacional y el papel moneda de emisión oficial, en la equivalencia correspondiente. (Artículo 22 de la Ley Monetaria de 25 de marzo de 1905).

ARTICULO CUARTO.- En toda la República y a partir de la fecha de este decreto, los sueldos de los empleados, jornaleros, obreros y en general todos aquellos individuos que por su trabajo reciban en cambio cierta retribución en dinero, serán por una disposición espe-

cial que a su debido tiempo será expedida por el Gobierno.

ARTICULO QUINTO.- Los impuestos, servicios, etc., que -- por autorización expresa de la Primera Jefatura, recauden los Estados - en la actualidad precisamente en oro nacional, seguirán cubriéndose en la misma especie y conforme a las cuotas en vigor.

ARTICULO SEXTO.- El impuesto federal del cincuenta por - ciento sobre impuestos legales de los Estados, se pagarán en la misma - especie monetaria en que se cobren tales impuestos, en virtud de lo que dispone el presente decreto.

ARTICULO SEPTIMO.- Este decreto comenzará a regir desde esta misma fecha. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Constitución y Reformas. Dado en el Palacio Nacional de México, a los veintitrés días del mes de octubre de - mil novecientos dieciseis.

Firmado: V. Carranza. Rubrica. Al C. R. Nieto, Subsecretario Encargado del Despacho de Hacienda y Crédito Público por ausencia del Secretario. Presente. Lo que comunico a usted para su conocimiento u fines consiguientes. Constitución y Reformas. México, veinticuatro de Octubre de 1916. El subsecretario Encargado del Despacho por -- ausencia del Secretario: R. NIETO. Rública.

En relación con el mismo problema, la Secretaría de Esta

do y del Despacho del Fomento, Colonización e Industria, a través de la Dirección del Trabajo, publicó el once de noviembre una circular que aclaraba el Artículo cuarto del decreto sobre pago de sueldos y salarios a base de oro nacional.

En ella se afirmaba que al omitirse en dicho precepto la regulación de los sueldos y salarios, era conveniente, en atención a los intereses del pueblo en general, y de la clase trabajadora en particular, tomar como base para los pagos de los salarios las cantidades que por dichos conceptos se habían entregado en plata durante el año de 1912. En tal virtud, los salarios debían ser cubiertos en la siguiente forma: el sesenta por ciento en oro nacional, su equivalente en plata o papel moneda al tipo decenalmente determinado por la Secretaría de Hacienda, para los que percibieran un peso cincuenta centavos; a los remunerados con mayor cantidad que la antes señalada, se cubriría en oro, plata o papel moneda hasta un cincuenta y cinco. En distintas entidades federativas, durante los siguientes meses se dio cumplimiento a tales condiciones.

Promulgada la Constitución, el 28 de marzo de 1917 la Secretaría de Fomento publicó en el Diario Oficial de la Federación, la circular número cuatrocientos, invitando a los industriales propietarios de las fábricas de hilados y tejidos en el país para celebrar, el dos de mayo de ese mismo año, una Convención con el fin de corregir las tarifas de salarios dadas en la Convención de 1912.

Acompañaban a esa circular siete bases sobre las cuales deberían discutirse:

I.- Unificación de salarios en toda la República a los obreros comprendidos en la tarifa aprobada en 1912 con los asuntos y reformas que la experiencia en el trabajo aconsejan son de urgente necesidad.

II.- Unificación de salarios según la labor que desempeñen, a todos los operarios no comprendidos en la tarifa mencionada, como estampe, talleres, cuadrillas, etc., teniendo en cuenta el costo de la vida, así como la importancia, responsabilidad, cantidad de energías que el obrero gasta para dar cumplimiento a sus labores y los servicios imprevistos y urgentes que ejecuten.

III.- Jornada máxima de trabajo, según la conservación de la salud, las leyes y la civilización lo exigen.

IV.- Manera práctica de que las compañías ayuden al Gobierno y a los obreros en la enseñanza de los niños y los adultos.

V.- Manera práctica de hacer efectivas por las compañías indemnización o retiro en los casos de accidente, enfermedades, inutilización o ancianidad, siempre que por el trabajo se ocasionen.

VI.- Reglamento que venga a establecer los mutuos deberes garantizando ambos intereses.

## VII.- Reconocimiento directo de las agregaciones obreras.

La Convención permitió que se llegara a un acuerdo para la aplicación de las bases que habrían de favorecer a la clase trabajadora, su importancia y validez permitieron que ocho años después, en -- 1925, los empresarios de la industria textil fueran convocados nuevamente a una Convención que habría de dar nacimiento al primer Contrato Ley de México.

De conformidad con el artículo primero transitorio de la Constitución de 1917, el orden constitucional solamente quedaría establecido a partir del primero de mayo de ese mismo año, al instalarse -- los poderes constituidos; con fundamento en tal precepto, el 14 de abril el encargado del ejecutivo, expidió una Ley Orgánica del Artículo 92 -- Constitucional. En su artículo primero se determinaban las Secretarías y Departamentos de Estado para el despacho de los negocios de orden administrativo federal.

Las Dependencias eran: Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Comunicaciones, Guerra y Marina y la Secretaría de Fomento.

Los Departamentos: Judicial; Universitario y de Bellas Artes y el de Salubridad Pública.

Así, la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria establecida en el artículo primero de la Ley del 13 de mayo de 1891 --

quedó dividida en dos nuevas dependencias: Fomento e Industria y Comercio.

En materia de trabajo, asociaciones, obreras, cámaras industriales, etcétera, de conformidad con el Artículo séptimo de la Ley-Organica, correspondía a la Secretaría de Industria y Comercio conocer de esos negocios.

El 30 de abril de 1917 se publicó el Decreto número 2872 por medio del cual se reiteraba que de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, se forman dos dependencias; la de Fomento y la de Industria y Comercio.

El dos de mayo el Oficial Mayor de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, expidió una nueva circular, la 2875, - informando del establecimiento de las Secretarías ya señaladas. El 2 - de junio de 1917, fue girada a los gobernadores de los Estados la circular número 1, por lo que el ejecutivo ordenaba que de conformidad con - el artículo Décimoprimer transitorio de la Constitución, en tanto los - Congresos de las entidades federativas no legislaran en materia de trabajo, se deberían dictar las medidas pertinentes, a efecto de que se -- procediera a cumplimentar lo dispuesto en el Artículo 123 Constitucional, organizando las Juntas de Conciliación y Arbitraje en cada Estado.

En el caso de que ocurrieran huelgas y paros en algunas de las entidades, decía la circular, los jefes políticos comunicarían a la Subsecretaría del Interior, actualmente de Gobernación, los antece--

dentes del movimiento, su magnitud, los incidentes y las medidas adoptadas por la autoridad competente para resolver el conflicto, enviado todos los datos necesarios al gobierno federal para tener una idea exacta de los acontecimientos.

El 24 de julio del mismo año fué publicada una iniciativa de Ley sobre Secretarías y Departamentos de Estado para el despacho de los negocios administrativos.

Al igual que la Ley Orgánica del 14 de abril, las Secretarías eran: Hacienda y Crédito Público; Estado; Fomento; Comunicaciones; Guerra y Marina e Industria y Comercio. Pero en lo que respecta a los Departamentos, además de los de Salubridad Pública, Judicial y -- Universitario y de Bellas Artes, se creó uno más, bajo la denominación de Establecimientos Fabriles Militares.

Mientras que a la Secretaría de Industria y Comercio correspondía conocer sobre explotaciones y concesiones mineras y petroleras, así como de las asociaciones industriales y sociedades de seguros, la de Estado tenía facultad para intervenir en los conflictos de huelga por lo demás la Ley en nada hacía referencia a la materia del trabajo.

La subsecretaría del Interior, de la Secretaría de Estado, expidió el 7 de noviembre 8 449 pasajes para la repatriación de los trabajadores mexicanos emigrados en los Estados Unidos del Norte.

El 25 de diciembre de 1917, don Venustiano Carranza promulgó una nueva Ley de Secretarías de Estado, publicada en el DIARIO -

OFICIAL de la Federación el 31 de ese mes. El artículo primero determino que, para el despacho de los negocios administrativos de la Federación, se establecían siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos. Las primeras eran: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, e Industria Comercio y Trabajo; Los Departamentos: -- Universitario y de Bellas Artes, Aprovechamientos Generales, Salubridad Pública, Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, y el de Contraloría.

De conformidad con el artículo octavo de la Ley, correspondía a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, conocer sobre industrias en general, cámaras y asociaciones industriales, compañías de seguros, propagandas, enseñanza industrial y comercial, cámaras y -- asociaciones obreras, huelgas, y estadísticas industrial.

El 17 de enero de 1918, se publicaron las primeras disposiciones reglamentarias para el funcionamiento de las oficinas dependientes de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Una Dirección de Trabajo quedaba encargada de vigilar la aplicación de las disposiciones laborales.

Después de tomar posesión de la Presidencia de la República, el general Plutarco Elías Calles reorganizó administrativamente la Dirección de Trabajo, dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y trabajo, quedando dividido en las siguientes oficinas: Indus-

tría minera, industrias varias no especificadas y profesiones diversas, investigaciones e informaciones sociales, inspección, agregados obreros en el extranjero y la oficina de colocaciones y administración.

A la oficina de industria minera correspondía estudiar los conflictos entre patrones y trabajadores de la industria en las ramas mineras y metalúrgica, así como el estudio y opinión sobre suspensión de labores y sugerencias para la solución de dichos conflictos. Industrias varias no especificadas y profesiones diversas se encargaba de: Contratos colectivos, estudio de conflictos, vigilancia al cumplimiento de las Leyes del Trabajo, transportes, industria textil, industrias no especificadas y profesiones diversas.

C).- ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA  
DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Es propio del interés del Estado buscar soluciones conciliatorias de los conflictos que surgen entre el capital y el trabajo, - procurando se establezca la armonía de sus relaciones para evitar que - los problemas pasen a un grado superior de contención que únicamente -- puede ser resuelto por medio de arbitraje. Por decreto expedido en el año 1934 se independizaron, de la entonces Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo, las funciones referentes a esta última materia, creándose al efecto el Departamento Autónomo del Trabajo, al que se atribuyó competencia para intervenir, en la conciliación y prevención de los conflictos. Por medio de diversas leyes esta facultad ha subsistido, otorgándola a varias Secretarías de Estado, hasta llegar a la actual Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Tales antecedentes permiten observar que la función conciliatoria en México se ha desarrollado en dos formas:

Una como etapa del procedimiento que debe seguirse ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por lo cual tiene el carácter de obligatoria, independientemente del resultado que se obtenga, y la otra a través del ejercicio de una función de tipo administrativo.

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 colectivos y en algunos casos de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con 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. La Secretaría del Trabajo interviene, conciliatoriamente, en casi todos los conflictos, nulificando en la especie a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya subordinación a dicha Secretaría en todos los conflictos no solo colectivos, sino individuales, es pública y notoria, como ocurre en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, que también han perdido su autonomía al convertirse en dependencia del Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social realiza actividades que se señalan expresamente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y la Ley Federal de Trabajo, y son dos categorías:

#### 1.- ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS.

De conformidad con lo prevenido en el Artículo 15 de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo las siguientes facultades:

ARTICULO 15.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Industria y Comercio y Relaciones Exteriores.

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

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

VI.- 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.

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

VIII.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores.

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

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

XI.- Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

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

XIII.- Intervenir en los asuntos relacionados con el seguro Social.

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

XV.- Los demás que le fijen expresamente leyes y reglamentos. (6)

Por lo que respecta a la vigilancia que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe hacer de las disposiciones contenidas en el Artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo y de sus reglamentos respectivos, se concreta a las industrias y zonas siguientes: Industria Textil y eléctrica, cinematográfica, hielera y azucarera, mine-

ría e hidrocarburos, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal y a las regidas por contratos colectivos -- obligatorios y a los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas federales, así como a los demás que consigna el Artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo.

ARTICULO 527.- La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las Autoridades Federales, cuando se trata de:

I.- La Industria Minera y de Hidrocarburos.

II.- La Industria Petroquímica

III.- La Industria Metalúrgica y Siderúrgica abarcando la explotación de los minerales básicos, su beneficio y fundición, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.

IV.- La Industria Eléctrica

V.- La " Textil

VI.- La " Cinematográfica

VII.- La " Hulera

VIII.- La " Azucarera

IX.- La " Cemento

X.- La " Ferrocarrilera

XI.- Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

XII.- Empresas que actuen en virtud de un contrato a concesión federal y las que les sean conexas.

XIII.- Empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales.

XIV.- Conflictos que afecten a dos o más entidades federativas.

XV.- Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa. (7)

También cuando se trate de empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y en materia educativa en relación a las obligaciones de los patronos, en la forma y términos a que se refiere el mencionado Código Laboral.

Le corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de su Departamento de Registro de Asociaciones, el reconocimiento y registro de las asociaciones, con el Artículo 384 de la Ley del Trabajo.

ARTICULO 384.- Las federaciones y confederaciones deben registrarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Es aplicable a las federaciones y confederaciones lo dispuesto en el párrafo final del Art. 366.

A través de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, institución creada para el patrocinio gratuito de los trabaja-

doras, y regulado en los Artículos 430 a 536 de la Ley Federal del Trabajo.

## 2.- 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 confusión - inconveniente entre actividades de muy distinta naturaleza y para plantear cuestiones de difícil solución cuando se examinen desde un punto de vista riguroso 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.

### D) LOS SERVICIOS EXTERNOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (Delegaciones Federales del Trabajo)

Un importante paso fue dado durante el año de 1954, al ser establecidos los servicios externos de la Secretaría del Trabajo, quedando dividida la República Mexicana en trece Delegaciones Federales del Trabajo. El entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social, -- Licenciado Adolfo López Mateos exponía que la creación de esos organis-

mos tenían como objeto poder vigilar el cumplimiento en todo el país de la Ley Federal del Trabajo, así como los contratos de trabajo, sin menoscabo de coordinar la política de Previsión Social, con los problemas que se derivaban de las relaciones obrero-patronales.

Estas delegaciones, que se denominaron originalmente foráneas, cuidarían del buen funcionamiento de las Juntas Federales Permanentes de Conciliación y de las Oficinas Federales del Trabajo, facilitando así el trámite de los asuntos de su competencia y obligándose a llevar estadísticas en materia de trabajo. (8)

Las Delegaciones originalmente creadas fueron:

- |                    |              |
|--------------------|--------------|
| 1. Tijuana         | 8. Toluca    |
| 2. Guaymas         | 9. Puebla    |
| 3. Torreón         | 10. Veracruz |
| 4. Monterrey       | 11. Taxco    |
| 5. San Luis Potosí | 12. Oaxaca   |
| 6. Guadalajara     | 13. Yucatán  |
| 7. Guanajuato      |              |

En 1955 se redujeron a diez las delegaciones, habiéndose suprimido las de Guanajuato, Taxco y Toluca.

Guanajuato pasó a formar parte de la Delegación número cinco, con residencia en San Luis Potosí, y se creó una zona centro con jurisdicción en los Estados de Morelos, Guerrero y Estado de México.

El 24 de junio de 1954, el Licenciado López Mateos, Titular del Ramo, envió a esas Delegaciones un instructivo sobre su funcionamiento. En él se exponían las causas que motivaron la creación de --

las Delegaciones Regionales, y se señalaba como misión principal de éstas la de coordinar sus actividades con las autoridades administrativas, de trabajo y de Previsión Social de la propia Secretaría.

No se establece la autoridad a la que quedaba subordinadas las delegaciones, pero se preveía que los asuntos de su competencia que señalara el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo.

Desde el punto de vista jurídico les fueron encomendadas como funciones: la expedición de actuaciones en materia de inspección en las relaciones contractuales y la vigilancia de la observancia de la Ley del Trabajo y sus reglamentos, procurando asimismo que las solicitudes de inspección fueran atendidas en forma expedita.

Además se les facultaba para intervenir e informar sobre condiciones de higiene en las industrias de jurisdicción federal, investigar la situación del trabajo de mujeres y menores, estudiar el problema del desempleo y determinar las fuentes de trabajo existentes.

Los delegados, de conformidad con dicho instructivo debían informar con toda oportunidad al entonces Departamento de Inspección de los conflictos de carácter intergremial originados en la jurisdicción de su competencia actuando exclusivamente por acuerdo superior.

El delegado estaba también obligado a cursar a la Dirección de Previsión Social las actas de visita practicadas, así como un informe quincenal de actividades.

Los presidentes de junta, los jefes de oficina y los pro-

curadores del trabajo quedaron, con fundamento en este instructivo subordinados administrativamente a los delegados federales.

El instructivo, en su parte correspondiente a las relaciones de trabajo, dejaba bajo la estricta responsabilidad de los jefes de las oficinas federales el acordar la práctica de las inspecciones motivadas a solicitud de parte; los procuradores serían vigilados por los delegados, con el fin de que se ajustaran a lo establecido en la Ley, atendiendo las exigencias que afectarían a la clase trabajadora.

Uno de los objetivos de las delegaciones eran pues simplificar las labores a las Juntas Federales Permanentes de Conciliación correspondiendo en adelante a éstas, las funciones que como tribunales del trabajo tienen encomendadas, de acuerdo con la Ley. Por otra parte los jefes de las Oficinas Federales del Trabajo deberían concretarse a las funciones propias de las Juntas Accidentales de Conciliación, cuando actuaran como presidentes de ellas.

Posteriormente, fueron creadas las inspectorías federales del trabajo, lo que hace que actualmente las dependencias foráneas se integren a cuatro niveles. Delegaciones: Juntas Federales Permanentes de Conciliación: Oficinas Federales de Trabajo e Inspectorías de Trabajo.

Es necesario hacer hincapié en el hecho de que las Juntas Federales Permanentes de Conciliación son dependientes de las Delegaciones Federales del Trabajo, única y exclusivamente en asuntos admi-

nistrativos, ya que desde el punto de vista técnico dependen directamente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

#### FACULTADES RECLAMATORIAS.

Al ser publicado el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el 8 de abril de 1957, se determinaron en él orgánicamente las facultades y obligaciones de los encargados de las delegaciones y la jurisdicción de las mismas. Podemos dividir en dos grandes grupos las tareas de estos organismos; una propiamente administrativa y la otra jurídica. Los Artículos 24, 160, 161, 162 y 163 del Reglamento señala expresamente esas facultades y obligaciones:

##### a) Propiamente Administrativas:

- Orientar y coordinar las actividades de la delegación y evocarse personalmente al conocimiento de los asuntos:
- Comunicar a la Dirección General de Administración las faltas de asistencia del personal a sus órdenes; vigilar actúen con absoluta honestidad y cortesía; formular un programa anual de trabajo y ofrecer datos para el informe presidencial;
- Rendir un informe mensual dentro de los cinco primeros días de cada mes de los asuntos tramitados en-

esas dependencias

- Elaborar iniciativa y proyectos para mejorar las actividades de las delegaciones;
- Formular el anteproyecto de presupuesto de la delegación a su cargo.
- Atender los asuntos administrativos en lo que se refiere a personal, mobiliario, local, etcétera:
- Celebrar mensualmente juntas con el personal a sus órdenes y proponer la adopción de medidas tendientes a mejorar los servicios.
- Cumplir con las comisiones encomendadas por las autoridades superiores, y
- Firmar la correspondencia que derive de las mismas funciones.

b) ATRIBUCIONES JURIDICAS:

- Vigilar la observancia de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, ya sean en materia de trabajo o de previsión social;
- Expedir las copias certificadas u certificaciones que le sean solicitadas para los efectos del juicio de amparo.
- Recibir las promociones del recurso de revisión, cuan-

do el recurrente tenga establecido su domicilio en la jurisdicción de la misma delegación:

-Hacer expedito el trámite, estudio y despacho de los asuntos;

-Formular los dictámenes, opiniones e información que se les solicite en casos de accidente de trabajo del personal a sus órdenes, disponiendo se levanten las actas correspondientes:

De acuerdo con el Artículo 163 del mismo reglamento, la supervisión y control de las delegaciones están a cargo del Oficial Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

A partir de 1957 la jurisdicción de las diez delegaciones es la siguiente:

DELEGACION NUMERO UNO, con residencia en Tijuana, Baja California;

Una Junta Federal de Conciliación, la número 1 en Ensenada y una Inspectoría Federal del Trabajo en Mexicali, Baja California.

Esta delegación tiene jurisdicción en el Estado de Baja California y en el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora.

DELEGACION NUMERO DOS, con residencia en el Puerto de --

Guaymas, Sonora.

Tres Juntas Federales de Conciliación: la número 2 en la Paz, Baja California Sur; la número 3 en Cananea, Sonora y la número 4 en Guaymas, Sonora.

Cuatro Oficinas Federales del Trabajo: la número 1 en Santa Rosalia, Territorio de la Baja California; la número 2 en Los Mochis, Sinaloa; la número 3 en Culiacán, Sinaloa y la número 16 en Hermosillo, Sonora.

Una Inspectoría Federal del Trabajo en Ciudad Obregón, Sonora.

La Delegación tiene Jurisdicción en 71 municipios del estado de Sonora; 11 Municipios del Estado de Sinaloa y en el Estado de Sur de Baja California.

La Junta Federal de Conciliación número cinco, que corresponde a la Delegación seis de Guadalajara y con residencia en Mazatlán, Sinaloa, tiene a su vez jurisdicción en todos los municipios del Estado de Sinaloa, lo que duplica el trabajo, pues las oficinas Federales del Trabajo número dos y tres -Los Mochis y Culiacán- son igualmente competentes en esa jurisdicción.

DELEGACION NUMERO TRES, con residencia en Torreón, Coahuila.

Cuatro Juntas Federales de Conciliación: la número 15 en

Chihuahua, Chihuahua; la número 16 en Parral, Chihuahua; la número 17 - en Sabinas, Coahuila y la número 18 en Torreón, Coahuila.

Una Oficina Federal de Trabajo; la número 13 en Durango - Durango.

Tres Inspectorías Federales del Trabajo; una en Ciudad - Juárez, Chihuahua, otra en Monclova, Coahuila y la última en Piedras -- Negras, Coahuila..

La jurisdicción de esta delegación es: 66 municipios del Estado de Chihuahua 38 municipios del Estado de Durango y 34 Municipios del Estado de Coahuila.

DELEGACION NUMERO CUATRO, con residencia en Monterrey - Nueva Leon.

Tres Juntas Federales de Conciliación; la número 10 en - Tampico, Tamaulipas; la número 19 en Monterrey; Nuevo León y la número - 12 en Saltillo, Coahuila.

Dos Oficinas Federales del Trabajo; la número 15 en Ciu - dad Victoria, Tamaulipas; y la número 24 en Concepción del Oro, Zcate - cas.

Con jurisdicción en 41 Municipios del Estado de Tamaulí - pas; 52 Municipios del Estado de Nuevo León; 4 Municipios del Estado de Coahuila; 15 Municipios del Estado de San Luis Potosi; 6 Municipios del Estado de Veracruz; 4 Municipios del Estado de Coahuila y 4 municipios

del Estado de Zacatecas, a excepción de los poblados de Opal y Nuevo Mercurio del Municipio de Mazapil.

De acuerdo con la jurisdicción territorial que corresponde a la Junta Federal de Conciliación número 10, con residencia en Tampico, Tamaulipas, además de tener competencia en 15 municipios del Estado de San Luis Potosí y 27 del Estado de Tamaulipas, tiene jurisdicción en 6 municipios del Estado de Veracruz: Tampico Alto, Pánuco, Pueblo Viejo, Tempoal, Amatlán, Tuxpan y Tepitzentla. Estos dos últimos Municipios están enclavados dentro de la jurisdicción de la Junta Federal de Conciliación número 29 con residencia en Tuzpan, Veracruz, la cual corresponde a la Delegación número ocho, y por ello constituye un grave problema.

DELEGACION NUMERO CINCO, con residencia en la ciudad de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

Cuatro Juntas Federales de Conciliación: la número 20 en Fresnillo, Zacatecas; la 21 en San Luis Potosí, San Luis Potosí; la 22 en Cuauajhuato, Guanajuato y la número 33 en Querétaro, Querétaro.

Una Oficina Federal del Trabajo, la número 17 Aguascalientes Aguascalientes.

Una Inspectoría Federal del Trabajo en Salamanca, Guanajuato.

La Delegación tiene jurisdicción en el estado de Aguas-

calientes: el Estado de Guanajuato 39 Municipios del estado de San ---  
Luis Potosí: 18 Municipios del Estado de Querétaro: 48 municipios y los  
pobladors de Opal y Nuevo Mercurio del Municipio de Hazapi? en el Estado  
de Zacatecas y 20 Municipios del Estado de Jalisco.

DELEGACION NUMERO SEIS, con residencia en Guadalajara --  
Jalisco:

Tres Juntas Federales de Conciliación: la número 3 en --  
Huatlán, Sinaloa: la número 6 en Guadalajara, Jalisco y la número 7 en  
Morelia, Michoacán.

Dos Oficinas Federales del Trabajo la número 4 en Tepic,  
Nayarit y la número 5 en Manzanillo, Colima.

Tiene jurisdicción en el Estado de Colima: el Estado de--  
Michoacán: el Estado de Sinaloa: 104 municipios del Estado de Jalisco: -  
16 Municipios del Estado de México y 2 Municipios del Estado de Durango.

DELEGACION NUMERO SIETE, con residencia en Puebla, Pue--  
bla:

Cuatro Juntas Federales de Conciliación: la número 23 en  
Pachuca, Hidalgo; la número 24 en Puebla, Puebla: la 25 en Orizaba, Ve-  
racruz y la número 30 en Tlaxcala, Tlaxcala.

Con jurisdicción en 80 Municipios del Estado de Hidalgo:  
el Estado de Tlaxcala: 215 Municipios del Estado de Puebla: 49 Munici--

pios del Estado de Veracruz 35 Municipios del Estado de México y el ex-distrito de Tuxtepec, Oaxaca.

El mismo problema que anotamos con respecto a la Junta Permanente de Conciliación de Tuxpan, lo señalamos con respecto al Municipio Venustiano Carranza en el Estado de Puebla, municipio en que tiene competencia la Junta número 11 de Poza Rica.

DELEGACION NUMERO OCHO, con residencia en el Puerto de Veracruz.

Cuatro Juntas Federales de Conciliación; la número 11 en Poza Rica, Veracruz, la número 12 en Veracruz, Veracruz; la 13 en Cuatzacoalcos, Veracruz y la número 28 en Tuxpan, Veracruz.

Una Oficina Federal del Trabajo; la número 7 de Jalapa, Veracruz.

La Delegación tiene jurisdicción en 149 Municipios del Estado de Veracruz; 7 Municipios del Estado de Puebla y 2 Municipios del Estado de Hidalgo.

DELEGACION NUMERO NUEVE, con residencia en Oaxaca, Oaxaca:

Dos Juntas Federales de Conciliación; la número 9 en Oaxaca, Oax., y la número 29 en Salina Cruz, Oaxaca.

Dos Oficinas Federales del Trabajo; la número 9 en Tux-

la Gutiérrez, Chiapas y la número 23 en Tapachula Chiapas.

La jurisdicción de esta Delegación es el Estado de Oaxaca, a excepción del exdistrito de Tuxtepec y 104 Municipios del Estado de Chiapas.

DELEGACION NUMERO DIEZ, con residencia en Mérida Yucatán:

Tres Juntas Federales de Conciliación: la número 14 en Mérida Yucatán; la número 26 en Villahermosa, Tabasco y la número 32 en Chetumal, Estado de Quintana Roo.

Dos Oficinas Federales del Trabajo: la número 11 en Campeche, Campeche y la 22 en Ciudad del Carmen, Campeche.

Tiene jurisdicción en el Estado de Campeche; el Estado de Tabasco; el Estado de Yucatán; el Estado de Quintana Roo, y 7 Municipios del Estado de Chiapas.

#### ZONA CENTRO.

Dos Juntas Federales de Conciliación: la número 8 en Cuernavaca, Morelos y la 27 en Acapulco, Guerrero.

Dos Oficinas Federales del Trabajo: la número 6 en Taxco Guerrero y la número 19 en Toluca, Estado de México. Con jurisdicción en el Estado de Morelos; el Estado de Guerrero, y 68 Municipios del Estado de México.

En el año de 1960 fueron creadas las Juntas Federales --

Permanentes de Conciliación número 31 y 32

La 32, con residencia en Chetumal, Quintana Roo, por -- acuerdo del Secretario del Trabajo, publicado en el Diario Oficial el 26 de Agosto de 1960, modificó la competencia de la Junta de Conciliación número 14 y ambas pertenecen a la Delegación Federal del Trabajo número diez.

Por otra parte, el acuerdo que creó la Junta Federal -- Permanente de Conciliación número 31, con residencia en Saltillo, Coahuila, fué publicado el 10 de septiembre de 1960.

El gran número de sindicatos de jurisdicción federal -- existente, la cantidad de trabajadores a ellos agremiados y el volumen de conflictos laborales en materia federal, fueron las razones por las cuales el Secretario del Ramo estableció dichas Juntas.

El 24 de septiembre de 1968 apareció en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establecía la Junta Federal de -- Conciliación número 33, con residencia en la ciudad de Querétaro, siendo ésta la de más reciente creación y quedando adscrita a la Delegación -- ción número cinco.

Al crearse esta Junta, que comenzó a funcionar el primer -- ro de enero de 1969, desapareció la Oficina Federal del Trabajo número dieciocho con residencia en la misma ciudad de Querétaro.

## SUBDELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO

La Paz, B.C. Culiacán, Sin.: Chihuahua, Chi.; Durango,  
Dgo.; Saltillo, Coah. Zacatecas, Zac. Tampico, Tamps: Cd. Victoria, -  
Tamps.: Guanajuato, Gto.; Querétaro, Qro.; Aguascalientes, Ags.: Coli-  
ma, Col.; Tepic, Nay.; Morelia, Mich.; Pachuca, Hg.; Tlaxcala, Tlax.: -  
Jalapa, Ver.; Tuxtla Gutiérrez, Chis.; Villahermosa, Tab.; Campeche, -  
Camp.; Chetumal, Q.R. Chilpancingo, Grto.; Naucalpan, Edo. de México;  
Cuernavaca, Mor. (9)

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) Evolución Histórica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1957, Pág. 14.
- 2) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, ALBERTO TRUEBA URBINA, 1973, Editorial Porrúa, Pág. 584.
- 3) Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México, México 1976, FELIPE REMOLINA ROQUEÑI, Pág. 11.
- 4) Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México, México 1976, FELIPE REMOLINA ROQUEÑI, Pág. 13.
- 5) Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México, México 1976, FELIPE REMOLINA ROQUEÑI, Pág. 15.
- 6) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, ALBERTO TRUEBA URBINA, 1973, Editorial Porrúa, Pág. 586.
- 7) Nueva Ley Federal del Trabajo, Artículo 527, ALBERTO TRUEBA URBINA y JORGE TRUEBA BARRERA.
- 8) Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México, México 1976, FELIPE REMOLINA ROQUEÑI, Pág. 118.

9) Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en --  
México, México 1976, FELIPE REMOLINA ROQUEÑI, Pág. 125.

## CAPITULO II

FORTALECIMIENTO TECNICO Y ADMINIS-

TRATIVO DE LA SECRETARIA DEL TRABA-

JO : PREVISION SOCIAL.

FORTEALECIMIENTO TECNICO Y ADMINISTRATIVO DE -  
LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

A) ADMINISTRACION.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha seguido avanzando en su proceso de transformación interna. A efecto de cumplir con mayor eficacia sus funciones, los servicios administrativos y aprovechar racionalmente los recursos humanos, materiales y financieros de que dispone, ha procurado adecuar su actividad a las técnicas y procedimientos recomendados en los programas de reforma administrativa del Gobierno Federal. (1)

Para sintetizar la función administrativa y ejecutarla orgánicamente a las necesidades que surge como resultado natural del crecimiento y mayor complejidad de las tareas encomendadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se reestructuró la Dirección General de Administración.

Se integraron tres subdirecciones encargadas, de la gestión y desarrollo de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría.

En el mes de mayo de 1974, inició sus actividades la subdirección de Recursos materiales, a la cual se adscribieron los departamentos de Compras, Inventarios, Almacén y Servicios Generales.

La Subdirección de Recursos Humanos esta, funcionando,-- por el momento, solo con el antiguo departamento de personal, pero de --

ella dependerá también un Departamento de Selección y Desarrollo y otro de Relaciones Laborales y Prestaciones Sociales.

Se elaboraron estudios para racionalizar el "Programa Anual de Adquisiciones" y se amplían ya algunas de las sugerencias e indicaciones que contienen. Para mejorar el control efectivo de los recursos financieros, se han creado controles y procedimientos más ágiles y confiables, así como reportes e informes básicos para la toma de decisiones en el ejercicio de las partidas presupuestales. (2)

Asimismo y en concordancia con las directrices generales en materia de administración de personal ha procurado orientar su acción hacia el doble propósito de humanizar y dignificar el trabajo y procurar, al mismo tiempo, prestar un servicio ágil y eficaz al público en general y a las diversas dependencias de la misma.

Fueron puestas en práctica diversos sistemas recomendados por el "Manual Integral de Organización de los Recursos Materiales" para el control de la utilería de trabajo, lo que ha permitido alcanzar paulatinamente, los objetivos previstos en el programa de racionalización de recursos materiales y servicios generales. De este modo, se han hecho más expeditos los trámites internos, y se han obtenido numerosos beneficios sociales, materiales y en materia de organización.

En forma complementaria, en los últimos seis meses se han implantado diversos controles y registros para la mejor administración de los recursos financieros, la cual ha servido de base para ela-

borar con puntualidad informes de resultados, como paso preliminar a --  
fin de planear y ejercer con mayor eficacia el presupuesto.

Acorde con el proceso de reforma administrativa emprendi  
do por el ejecutivo federal, se planteó la necesidad de revisar la for-  
mulación del presupuesto con objeto de mejorar su forma de operación.

Como resultado de ello se preparó un proyecto de presu-  
puesto por programas, entendido como un método tendiente a la racional  
ización de la acción administrativa, a partir del estudio y análisis de  
sistema de costo y eficiencia social.

La elaboración del presupuesto por programas permitirá --  
aclarar los grupos de acciones alternativas que se pueden implementar a  
efecto de alcanzar los objetivos; agrupar los gastos según su destino y  
apoya la ejecución de decisiones en métodos de dirección por objetivos.  
A fin de puntualizar el presupuesto por programas, se procedió a defi-  
nir las técnicas presupuestales y a capacitar a los elementos partici-  
pantes.

De conformidad con el decreto presidencial para otorga-  
miento de nombramientos de base de enero de 1975, se inició la normali-  
zación de la adscripción real del empleado con la adscripción presu-  
tal de la plaza, así como también la asignación de la categoría de a--  
uerdo con la función que desempeñan, las percepciones que reciben y el  
tiempo de servicios prestados en esta dependencia. (3)

Con el fin de coadyuvar a la optimización cualitativa y

cuantitativa de los recursos humanos y financieros y lograr una mayor continuidad en las funciones asignadas a las diferentes dependencias de esta secretaría, a principios del presente año se adoptó el régimen de horario continuo, que ha facilitado que los trabajadores cuenten con mayores oportunidades para mejorar su preparación; tenga acceso a los beneficios de la cultura y pueda fortalecer el núcleo familiar; por otra parte ello ha permitido un mejor rendimiento en las labores que se desarrollan en el interior de la propia dependencia.

Con objeto de asegurar una coordinación directa entre el diseño de programas y su aplicación específica en el ámbito de los recursos humanos, a partir del mes de diciembre la Dirección de Organización y Métodos se transformó en una Dirección General de Organización y Recursos Humanos, abarcando las siguientes áreas: organización y métodos; recursos humanos, sistemas abiertos de educación y trabajo social.

Entre los instrumentos adoptados para llevar a efecto el proceso permanente de reforma administrativa se creó en el ámbito interno de la Secretaría, la Comisión Interna de Administración (CIDA), -- que se integra con elementos directivos de alta representatividad, cuya participación asegura el diagnóstico eficiente de necesidades, la adecuada asignación de prioridades, el desarrollo integral de los programas, su oportuna implantación y el control y evaluación de los resultados.

De esta manera, la CIDA viene a significarse en el seno

de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por ser el órgano central de planeación, aprobación, coordinación y control de la reforma administrativa.

Se procedió asimismo a la creación de una Unidad de Análisis y Evaluación, dependiente de la Oficialía Mayor, que dispone de un moderno sistema de información que facilita el proceso información-toma de decisiones-producto o servicio-retroalimentación, y cuya función primordial consiste en auxilio a las distintas direcciones y oficinas del área administrativa de la Secretaría en la integración y control de sus programas de trabajo.

**F) COORDINACION DE LAS AUTORIDADES FEDERALES Y LOCALES EN MATERIA DE TRABAJO.**

El cumplimiento de las atribuciones que las leyes señalan a esta Secretaría, requiere la acción conjunta, debidamente articulada, entre las autoridades laborales federales y locales. Están en proceso de reestructuración las unidades foráneas de la Secretaría. Se ha previsto la creación de una Coordinación General de Delegaciones Federales del Trabajo, responsable de las labores de estas unidades.

Entre sus funciones, la coordinación habrá de ocuparse de vigilar y supervisar la operación y organización de las unidades foráneas de la Secretaría del Trabajo (delegaciones y subdelegaciones federales del trabajo juntas federales permanentes de conciliación, oficinas federales del trabajo e inspectorías federales del trabajo); procurar la debida coordinación entre estas dependencias; atender la realización, de los programas de trabajo que formulan las diversas direcciones para las delegaciones y subdelegaciones federales del trabajo; estudiar y promover la adopción de normas uniformes en trámites y procedimientos en las mismas; hacer más expeditos los programas de actividades acordadas para las unidades foráneas y sugerir la creación de delegaciones y subdelegaciones en localidades que se estime necesario. (4)

Las actividades de la coordinación se iniciaron con la elaboración de un programa de reestructuración de las delegaciones federales que contiene recomendaciones para lograr una mayor articulación -

entre las unidades foráneas de la Secretaría del Trabajo. En sus lineamientos esenciales, persigue la descentralización de la administración laboral para dotar a las delegaciones y subdelegaciones de mayores recursos y autoridad en el ejercicio de sus actividades de inspección, asesoría jurídica, promoción de bienestar de los trabajadores y formulación de estudios de carácter técnico para apoyar la función conciliatoria. Como parte del programa, se ha precedido a reubicar las delegaciones existentes y a crear otras más a fin de alcanzar una distribución más acorde con la demanda de servicios y la planilla industrial. Para este efecto se ha tomado en cuenta la regionalización propuesta por la Secretaría de la Presidencia y se ha diseñado un sistema de información para transmitir oportunamente en ambos sentidos, los datos necesarios para mejorar la toma de decisiones.

En forma complementaria, se reestructuraron las formas empleadas por las delegaciones y juntas federales permanentes de conciliación, para sistematizar información sobre las actividades que desarrollan y se elaboraron instructivos para el reclutamiento, selección y control de personal. Se ha destacado personal especializado en las diversas áreas de administración del trabajo a fin de que lleven a cabo los planes al margen de toda improvisación. Por otra parte, a partir del mes de julio, fueron sujetas a concurso público todas las plazas de las delegaciones federales del trabajo y se acordó establecer un plan de ciclos de capacitación para los empleados de base y funcionarios ma-

nores, que les ayudara a un mejor desempeño en sus labores. Asimismo - para efectos de asesoria y apoyo administrativo, fueron revisados los - programas de investigación económica regional y los de cooperación en - investigación conjunta con institutos de docencia económica de los Estados.

Se contempla el establecimiento de una estructura tipo - para delegaciones federales, que habrá de integrarse con un delegado; - tres departamentos; de supervisión e inspección, de economía del traba- jo y orientación y promoción obrera; una procuraduría de la defensa del trabajo y una unidad administrativa.

### C) CAPACITACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

La formación y capacitación, como instrumentos de participación activa en la edificación de un porvenir más justo y equitativo constituyen la verdadera evolución pacífica de nuestros días. En consecuencia, y como parte del programa de reforma administrativa del sector público federal, se emprendió un vasto programa de formación, capacitación actualización y desarrollo de los recursos humanos del ramo.

Los cursos de instituciones del trabajo y de la previsión social responden al propósito de proveer a la administración del trabajo de personal capacitado, con una amplia visión y un sólido conocimiento de las cuestiones laborales; constituyen un vínculo entre las instituciones de educación superior y los requerimientos específicos del ramo y coadyuvan a estructurar, en la práctica, un sistema de formación y desarrollo de funcionarios de carrera que permita su designación conforme a sus conocimientos, aptitudes y vocación de servicio.

El Primer Curso de Instituciones del Trabajo y Previsión Social, iniciado en noviembre de 1973, concluyó el mes de diciembre próximo pasado; los estudiantes egresados de este curso han pasado a formar parte del personal de la secretaría.

Para el Segundo Curso de Instituciones del Trabajo y la Seguridad Social, que se inició en febrero se seleccionaron cuarenta y seis profesionales, de los cuales el veinte por ciento son licenciados en derecho; veinte por ciento licenciados en economía; treinta por cien

to profesionales del área de administración y treinta por ciento profesionales de sociología. Los becarios recibirán durante los dieciocho meses que dura el curso becas de cuatro mil pesos que otorga la secretaria.

El curso está estructurado en cuatro etapas. La primera es de carácter prodepeutico y tiene como objetivos esenciales impartir a los becarios los conceptos esenciales que serán manejados en la áreas de derecho, sociología, economía y administración: propiciar el acercamiento de los becarios- cuya formación es diferente- a los objetivos -- comunes y, finalmente, fomentar la integración de equipos de trabajo.

La segunda etapa tiene por objeto impartir la parte sustantiva del curso en un periodo de ocho meses. El contenido básico de esta etapa es el trabajo y la previsión social con los subtemas relaciones individuales de trabajo, condiciones de trabajo, salarios, bienestar de los trabajadores, seguridad social, relaciones colectivas de trabajo, huelga, co-gestión, riesgos de trabajo, administración pública del trabajo, trabajadores al servicio del Estado, recursos humanos, empleos, productividad e instituciones internacionales. Esta etapa se ha estructurado tomando en cuenta que las instituciones laborales rebasen el ámbito de cualquier disciplina social particular, y requieren para su tratamiento académico de instrumental analítico del derecho, de la economía, la sociología y psicología social, así como del conocimiento de las teorías y técnicas con que se apoya la administración de las re-

lación laborales.

A efecto de que el curso no tenga un enfoque exclusivamente teórico se añadió una materia que se ocupa de cuestiones prácticas de la administración laboral: "políticas, programas y organismos" que comprende el estudio de las funciones de las entidades públicas relacionadas directa e indirectamente con la administración del trabajo y la promoción de bienestar social.

Para asegurar el eficaz desarrollo de las áreas sustentivas a que se ha hecho referencia, se estructuraron dos áreas de apoyo - la primera se denomina adjetiva y se integra con conferencias y exposiciones de especialistas, mesas redondas de trabajo y seminarios dirigidos; la segunda se denomina auxiliar y comprende prácticas de campo, técnicas de investigación bibliográfica y hemerográfica.

El Segundo Curso de Instituciones del Trabajo incluye una etapa - la tercera- de cuatro meses llamada de especialización durante la cual se imparten especializaciones en relaciones laborales, empleo, remuneración del trabajo, administración de recursos humanos y estadística laboral.

La parte final del curso, que es optativa tiene una duración de cuatro meses durante los cuales, los becarios a través de seminarios e investigaciones pueden obtener el grado de maestría en ciencias de trabajo que otorga la Universidad Autónoma Metropolitana en base a un convenio celebrado en el mes de febrero con la Secretaría y que tie-

ne como fin planear, organizar y desarrollar conjuntamente actividades de docencia e investigación, relacionadas con el trabajo, la previsión social y el bienestar social de los trabajadores.

En base al convenio suscrito, se estableció un comité -- coordinador integrado por cuatro representantes de esta Secretaría, -- cuatro por la Universidad Autónoma Metropolitana y un coordinador general por cada institución.

El convenio sienta un primer precedente en materia de relaciones entre instituciones educativas e instituciones públicas, al establecer un vínculo formal entre las instituciones de educación superior y las necesidades del sector público.

El curso es un ejercicio de inmersión en el universo de las instituciones del trabajo y de la previsión social más importantes. Se trata de un conjunto de actividades teóricas prácticas para dotar a los nuevos funcionarios de una visión global de los problemas laborales y del bienestar social del país. Es, en consecuencia, el instrumento idóneo para formar y actualizar los cuadros técnicos de la secretaría a fin de elevar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus atribuciones legales.

La especial naturaleza y contenido del curso han requerido el diseño de una estructura que permita alcanzar los objetivos previstos. Para tal efecto, se creó un Consejo Académico integrado por especialistas de gran prestigio en cada una de las materias sustantivas

que configuran el plan de estudios y que fungen a su vez, como coordinadores académicos de cada una de ellas.

Las funciones básicas del Consejo Académico son aprobar la estructura y el contenido del plan y programa de estudios tanto de las materias sustantivas como de las adjetivas y auxiliares; sancionar el desglose, de los temas y las actividades más adecuadas para el desarrollo equilibrado de lo mismo, y aprobar las diversas actividades de apoyo, tales como seminarios mesas redondas, etcétera.

Con el objeto de que las diversas disposiciones puedan traducirse operativamente en un correcto desarrollo del curso, el Consejo Académico se apoya en un cuerpo de programación académica, al que corresponde definir los objetivos generales y particulares de cada uno de los temas de las materias sustantivas, así como su contenido y extensión, procurando su adecuada integración interdisciplinaria.

Además, el instituto organizó conferencias y seminarios sobre temas de interés en el mundo del trabajo y la previsión social; cabe mencionar el seminario sobre educación obrera, población y desarrollo, que proporcionó a los participantes las bases generales para la discusión y estudio del problema de la población en el contexto del desarrollo económico y social de México.

Se llevó a cabo un Seminario sobre Administración del Trabajo, cuyo propósito fue analizar los orígenes y evolución de la administración pública del trabajo en América Latina, y el papel de la

administración laboral en México como instrumento de cambio social dentro de la nueva estrategia de desarrollo.

Asimismo, el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo (INET) organizó el Primer Seminario sobre Introducción a la Estadística y Aplicaciones en Área del Trabajo, en el cual un grupo de especialistas laborales estudiaron, analizaron y cuantificaron las políticas operativas y los niveles de bienestar social en México y Latinoamérica.

También se celebró un seminario sobre formulación y evaluación de proyectos en el campo del empleo. Este evento cumplió con el doble objetivo de analizar las diferentes metodologías aplicables en el planteamiento de soluciones adecuadas a la necesidad de generar empleos en el marco de nuestra realidad nacional, así como capacitar personal en este aspecto decisivo del país.

#### D) INFORMACION Y ESTADISTICA DEL TRABAJO.

La intensa actividad que en materia de estadística vive el país y el fuerte crecimiento de la demanda de información por parte de autoridades gubernamentales y de otros centros de decisión así como la necesidad de que la solución de los problemas que se derivan de las relaciones laborales se apoye en mecanismos técnicos, propiciaron la -- Creación del Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo -- por acuerdo Presidencial del 25 de julio de 1974.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde llevar las estadísticas generales en materia de trabajo, como parte del Servicio Nacional de Estadística.

En el corto lapso de existencia el Centro Nacional de -- Información y Estadística del Trabajo ha venido a significar como instrumento indispensable para la unificación de las funciones y de los -- métodos de trabajo y proporcionar a los interesados información actualizada sobre fenómenos relacionados con la evolución del área laboral.

El objetivo del Centro es integrar y mejorar la información estadística en materia laboral, difundirlas públicamente y promover su utilización en el diseño de políticas y programas. Tiene por -- funciones delinear y promover la modificación de las etapas que componen el proceso por el que se genera la información, atendiendo a las -- necesidades de la programación económica y social, y reunir la información y los datos para archivarlos y propiciar su utilización.

Para estos efectos, el Centro coordina a las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Presidencia; Departamento del Distrito Federal, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Tiene también la facultad de proponer al Ejecutivo la incorporación de otras dependencias u organismos.

Se tiene previsto que el Centro mantendrá comunicación permanente con las organizaciones de trabajadores y patrones, así como con las instituciones académicas y de investigación para conocer sus requerimientos de información y la disponibilidad de la misma.

Como parte de sus primeras actividades, el Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo, junto con la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Dirección General de Estadísticas y el Sistema de Información para la Programación Económica y Social de la Secretaría de la Presidencia ha precisado a delinear y a poner en funcionamiento diversos proyectos a corto plazo.

## F).- ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES.

La realización de Estudios Económicos y Sociales se inscribe en el propósito de las Autoridades de esta Secretaría de contar con un marco de referencia más claro y preciso. Con esta finalidad, se ha procurado brindar elementos de juicio más objetivos para el ejercicio de la función conciliadora. Se eleva así la eficacia y oportunidad de su labor en la revisión de los contratos colectivos. Para este efecto, en el periodo que media entre el 10. de septiembre de 1973 y el 30-de agosto de 1974, se realizaron estudios micro-económicos en 43 empresas, cuyo capital invertido, en conjunto, es superior a los 20 mil millones de pesos y el número de trabajadores que ocupan es de cerca de 60 mil. Sus actividades generan una derrama de salarios de dos millones de pesos y conceden prestaciones por el equivalente a 750 millones de pesos anuales. (7)

Fueron elaborados, también, estudios macro-económicos para la industria textil, con la finalidad de auxiliar en la celebración de convenciones encargadas de revisar los contratos Ley. Las ramas analizadas fueron: encajes, cintas, listones y tejidos de poca anchura, algodón y sus mixturas; fibras duras; géneros de punto y seda y toda clase de fibras artificiales y sintéticas. El número de trabajadores amparados por estos contratos es de 289,500 que perciben sueldos, salarios y prestaciones por un valor de 2,786 millones de pesos. El capital total invertido por las empresas es de 11,700 millones de pesos.

Se concluyó un estudio de la industria textil mexicana - que abarca las 6 ramas a que se refiere el Contrato-Ley respectivo. De este modo, se cuenta con un estudio global que permite tener una visión de conjunto sobre los problemas que afectan a este importante sector de la economía mexicana. Facilitando la comprensión de los mismos y su solución.

Se realizaron asimismo, análisis sobre las siguientes ramas: petroquímica secundaria, refrescos y aguas gaseosas envasadas, cemento hidráulico, cinematográfica, papelería y automotriz. Para el conjunto de estas ramas se estima en más de 27 mil millones de pesos el capital invertido y en 136 mil el número de trabajadores a quienes se emplea.

Concientes de la necesidad de tener información acerca de problemas sociales y económicos para el consecuente diseño de programas que los resuelvan, se ha avanzado sustancialmente en la instrumentación de una metodología para la generación de datos y el procedimiento de estadísticas laborales. Al respecto, se ha cuidado que su diseño corresponda plenamente a los veintitres programas que en este campo realiza la Secretaría. Se dieron los pasos necesarios para crear un sistema de información laboral dentro del cual se incluye, con alta prioridad el correspondiente al mercado de trabajo.

En forma paralela, se diseñó un programa para mejorar los sistemas de captación de datos estadísticos sobre accidentes de tra

bajo, salarios y tiempo trabajando, conflictos, asociaciones de trabajadores, emplazamientos y huelgas.

Fue terminado el primer boletín que contiene las principales estadísticas e indicadores laborales, el cual será actualizado periódicamente, a fin de proporcionar a las autoridades laborales, así como a analistas e investigadores, una útil herramienta de trabajo.

Con el mismo fin, se ha mantenido actualizado el Director Industrial y de Servicios de Jurisdicción Federal. En el período que se informa se registraron 5548 nuevas empresas, 461 bajas y 98 modificaciones.

E) .- ASUNTOS INTERNACIONALES DE TRABAJO.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social representa al Ejecutivo Federal en los foros regionales y mundiales en los cuales se analizan y discuten los problemas laborales. Promueve el intercambio con los organismos e instituciones que en otros países conducen los asuntos del trabajo. Su propósito es no sólo diversificar y fortalecer el conocimiento de experiencia en el ámbito de su competencia, sino -- impulsar el aprovechamiento de los recursos que ofrece la cooperación -- internacional.

Durante la 59a. Conferencia Internacional del Trabajo -- que tuvo lugar en Ginebra, Suiza del 5 al 26 de junio, la Delegación -- Gubernamental y los representantes de las organizaciones mayoritarias -- de empleados y trabajadores precisaron la posición de nuestro país en -- lo que se refiere a la promoción de la licencia pagada de estudios, que tiene por finalidad permitir la actualización de las calificaciones pro -- fesionales. (5)

Asimismo, tomó parte en las discusiones tendientes a li -- mitar el uso de sustancias cancerígenas en el medio laboral y reforzar las medidas de protección ya existentes.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social se ha mante -- nido atenta a los acontecimientos del mundo del trabajo. La participa -- ción activa en eventos internacionales le permite enriquecer la expe -- riencia de las instituciones nacionales del trabajo con el conocimiento

de lo que acontece en el exterior.

Conforme al compromiso reconfirmado por el gobierno mexicano, durante la Cuarta Reunión de la Comisión Consultiva Interamericana de la OIT, tuvo lugar en la ciudad de México, del 26 de noviembre al 5 de diciembre de 1975, la Décima Conferencia Regional de los Países -- Americanos Miembros de la OIT.

Tomaron parte en la conferencia ciento ochenta y seis delegados entre representantes obreros, empresariales y gubernamentales. En total, estuvieron presentes delegados de veintisiete países americanos miembros de la OIT. A invitación de los organizadores de la conferencia, acudieron también siete organizaciones internacionales oficiales y siete asociaciones internacionales no gubernamentales.

En su agenda, la reunión se ocupó de los siguientes temas: mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos, trabajadores agrícolas y otros grupos análogos; empleo, ingresos e igualdad en América Latina y el Caribe; y fortalecimiento y ampliación de la cooperación, tripartita, temas sobre los cuales la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaboró estudios, con el fin de apoyar el desarrollo de los debates. Asimismo, al discutirse la memoria del director general, "Desarrollo para el progreso social; un desafío para las Américas", se tuvo la oportunidad de enfocar los problemas específicos que se discutían a la luz del problema más general de los modelos del desarrollo y los objetivos sociales del progreso.

Al inaugurar la conferencia, el presidente de México puso de relieve la importancia que la política laboral tiene no sólo en los países subdesarrollados sino también en el ámbito internacional. "La vigencia de la OIT, señaló, depende de su capacidad para otorgar al factor trabajo su verdadera dimensión en la construcción de la sociedad. Por ello su vocación la identifica ideológica y políticamente, con las naciones en vías de desarrollo. Los pueblos y proletarios son primordialmente oferentes de mano de obra. Sus requerimientos en materia de empleo, educación, seguridad social y equidad son semejantes a las reivindicaciones que históricamente definen a la clase trabajadora".

Destacó que: "El patrimonio original y último del hombre es su trabajo. Ningún aprovechamiento de las riquezas naturales, del talento, del esfuerzo o la organización social es justo, si no tiene por finalidad el bienestar compartido. Ningún modelo y sistema económico podrá prevalecer si no busca garantizar, a un tiempo, la dignidad del individuo y la equidad en las relaciones comunitarias". (6)

Las conclusiones, recomendaciones y resoluciones, fruto del diálogo en el que se llevaron a cabo las deliberaciones, se plasmaron en un documento que recibió el nombre de Declaración de México.

En la declaración se señala que el tripartismo debe considerarse, primordialmente, como una garantía de representación y participación de los sectores sociales que contribuyen en el esfuerzo productivo, se insistió en que el tripartismo no invade el marco de las insti

tuciones políticas que cada país, en uso de su soberanía, se ha dado; se reiteraron los principios básicos del tripartismo como el respeto a la libertad de asociación de patrones y trabajadores y se convino en que deben promoverse organizaciones tripartitas a nivel nacional y regional adecuados al grado de desarrollo socioeconómico y a las circunstancias políticas y culturales de cada país.

Acerca de las condiciones de vida y trabajo de los campesinos, trabajadores agrícolas y otros grupos análogos se señaló que deben reorientarse las políticas adoptadas en diversos campos a fin de otorgar una atención prioritaria y directa a los grupos más afectados, que son los que se encuentran en el sector rural tradicional y en el marginal urbano.

En la Declaración de México, se señala que este reajuste deberá sustentarse en una estrategia de desarrollo orientada a elevar los niveles de empleo y mejorar la distribución del ingreso. Entre las recomendaciones que al respecto se formularon destaca el señalamiento de que debieran fortalecerse y ampliarse las funciones de los ministerios del trabajo, con el propósito de asegurar una eficaz administración laboral y proteger debidamente las condiciones de vida y de trabajo no sólo de los trabajadores del sector formal, sino especialmente de los sectores marginados urbanos y rurales.

En cuanto a la relación entre el desarrollo social y el empleo se señaló la urgencia de atender los problemas que originan la

desigual división del trabajo y las relaciones económicas internacionales que ahora prevalecen. Como resultado de ello se instó a los Estados de la región a cooperar entre sí para reducir las repercusiones de los actuales desajustes económicos, financieros y monetarios sobre el empleo, los ingresos y los niveles de empleo productivo, ingreso, capacitación, productividad y bienestar de los sectores menos favorecidos de la economía. También se recomendó que, a fin de proteger a los trabajadores en época de crisis económica como la actual, se adopten medidas que garanticen la seguridad de sus ingresos y preserven el poder adquisitivo de sus salarios.

A iniciativa del gobierno de México, la conferencia aprobó una resolución en la que se señalen, entre las principales causas del fenómeno migratorio, la injusta distribución de los ingresos y la división internacional del trabajo prevalecientes, por lo que su solución exige una acción internacional concertada que asegure el desarrollo equilibrado entre las naciones. Después de reconocer la magnitud y proporciones que en nuestro han adquirido los movimientos de mano de obra de un país a otro, se subrayó que es imperativo adoptar una activa y creciente cooperación internacional, tanto en el nivel bilateral como en el multilateral.

Se destacó, asimismo, que de acuerdo a los resultados del Programa Mundial del Empleo, existe una íntima relación entre la emigración, por una parte, y el desarrollo y el empleo, por otra y con

secuentemente la conferencia consideró que este problema solo podrá ser radicalmente resuelto a través de un esfuerzo sistemático que tienda a lograr un desarrollo económico que conjugue armoniosamente políticas de empleo y una mas justa distribución de la riqueza, a nivel internacional y dentro de cada país.

Al referirse a la condición legal del trabajador migratorio, se insistió en que los Estados receptores deben poner fin a aquellas prácticas contrarias y atentatorias de los derechos fundamentales del hombre. Para ello, se recomendó que en todos los textos relacionados con este asunto, aprobados por los organismos del sistema de Naciones Unidas, se incluyan aquellas personas que ejercen una actividad lícita, por su cuenta o bajo contrato en el territorio de otro Estado, -- sin contar con la documentación oficial respectiva, siendo para ello denominados "trabajador migrante no documentado".

La Secretaría participó en la Sexagésima Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Junio. Durante el evento se adoptó un convenio y una recomendación destinada a controlar y disminuir -- las migraciones en condiciones abusivas y a extender la igualdad de trato y de oportunidades de los trabajadores migrantes en relación con los nacionales. La delegación gubernamental de Mexico expresó su preocupación porque en muchos instrumentos, de hecho, se garantizan solo los derechos de los trabajadores legales, excluyendo a quienes también prestan un trabajo lícito, pero en condiciones irregulares, dado el proce -

dimiento de su internación.

Otros resultados importantes de la sexagésima conferencia fue la adopción de la Declaración Universal sobre el Derecho de las mujeres trabajadoras, para promover su igualdad de oportunidades y de trato en el empleo.

En un convenio y una recomendación se acordó promover la creación de organizaciones de trabajadores rurales a fin de que, puedan desempeñar un papel más activo en el desarrollo de sus países. Asimismo, se aprobaron documentos en los que, se propone estimular la modernización de las políticas y programas sobre la formación y orientación profesional.

La memoria del director general. "Por un trabajo más humano" dió la pauta para la discusión de políticas sociales destinadas a humanizar el trabajo y mejorar su medio ambiente. En esta materia la delegación gubernamental de México señaló que "La humanización de las condiciones y el medio en que se cumple el trabajo supone una profunda transformación de la sociedad en su conjunto". Se rechazó la tesis de que para los países en desarrollo el ámbito de la humanización del trabajo se reduzca a evitar los errores de las sociedades industrializadas y se sostuvo que para los países del tercer mundo el pleno desarrollo del hombre en el trabajo, es una meta que no está divorciada de los objetivos de independencia económica, superación del marginalismo y participación política, social y económica de toda la población. "Humanizar

el trabajo equivale a democratizar la sociedad".

Por otra parte, en atención a convocatorias expedidas -- por diversos organismos especializados en asuntos laborales y previsión social, se participó en veintiocho reuniones, coloquios y seminarios -- ocupados en analizar y discutir problemas relacionados con el bienestar de los trabajadores. Para el efecto se nombraron delegaciones y se prepararon los documentos necesarios.

Se inició la evaluación de los programas y proyectos que se están realizando en la Secretaría, conforme a los acuerdos de colaboración técnica y científica con organismos internacionales.

En base a esta evaluación se hicieron nuevos planteamientos en cuanto a las necesidades de cooperación técnica, tanto multilateral como bilateral, tomando en cuenta las prioridades de las áreas de actividad de cada una de las distintas direcciones e institutos de la secretaría.

La identificación de estas prioridades culminaron con la elaboración de nuevos proyectos específicos y la consolidación de los ya existentes, los cuales quedaron plasmados en los distintos programas de los organismos internacionales, así como en los convenios bilaterales en diversos gobiernos.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS .

- 1) Memoria de Labores, de la Secretaría del Trabajo - y Previsión Social, Septiembre de 1974 a Agosto de 1975 Pág. 15
- 2) Memoria de Labores, de la Secretaría del Trabajo - y Previsión Social, Septiembre de 1973 a Agosto de 1974 Pág. 17.
- 3) Memoria de Labores, de la Secretaría del Trabajo - y Previsión Social, Septiembre de 1974 a Agosto de 1975 Pág. 16.
- 4) Memoria de Labores, de la Secretaría de Trabajo - y Previsión Social, Septiembre de 1974 a Agosto de 1975 Pág. 17.
- 5) Memoria de Labores, de la Secretaría del Trabajo - y Previsión Social, Septiembre de 1973 a Agosto de 1974 Pág. 27.
- 6) Memoria de Labores, de la Secretaría del Trabajo - y Previsión Social, Septiembre de 1974 a Agosto de

1975 Pág. 27.

7) Memoria de Labores, de la Secretaría del Trabajo -  
y Previsión Social, Septiembre de 1973 a Agosto de  
1974 Pág. 21.

### CAPITULO III

#### ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO

- A) INSPECCION DEL TRABAJO
- B) INSTITUTO DEL TRABAJO
- C) SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO
- D) PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

## A) INSPECCION DEL TRABAJO

La Inspección del Trabajo, se originó en el correr del siglo XIX, al surgir la necesidad de asegurar el respeto de las primeras leyes sobre protección física de los trabajadores, en particular en materia de las condiciones de empleo de las mujeres y menores, ha venido ampliando sus actividades y sus responsabilidades, a medida que se desarrollaba la legislación social; en la 53a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, cuando ésta adoptó el Convenio sobre la Inspección del Trabajo 1969 que, por buena que sea una norma, -- solo tiene valor si se le aplica de modo efectivo y que en el plano nacional una Inspección del Trabajo eficaz constituye la mejor garantía de cumplimiento de las normas laborales, tanto nacionales como internacionales.

Sin embargo, esa multiplicación de funciones, esa aplicación de responsabilidades no evolucionaron de la misma manera en todas partes. En algunos países el sistema de inspección se extendió en torno al núcleo que constituían los primeros funcionarios de control, al aumentar el personal y reforzarse los medios de acción, dentro de un servicio único con atribuciones de carácter general. En otros en cambio, las nuevas tareas entrañaron la creación de servicios aparte con atribuciones especializadas para tal o cual sector de la economía o tal o cual parte de la legislación que rige las relaciones de trabajo.

En los sistemas de inspiración británica, el control de las disposiciones relativas a la higiene y la seguridad en el trabajo - y el de la legislación sobre los salarios incumbe a distintos cuerpos - de inspectores; el cumplimiento de la legislación sobre las condiciones de empleo de las mujeres y de los menores es vigilado por otros más, - mientras que la conciliación de los conflictos está a cargo de funcionarios especializados de la administración del trabajo.

En cambio, en la mayor parte de los países africanos, - el inspector del trabajo es responsable de toda la legislación del trabajo y de todos los sectores económicos participa en las negociaciones de los contratos colectivos y conoce de los conflictos del trabajo sometidos a conciliación. Entre esos dos sistemas extremos, la inspección del trabajo puede presentar diferentes fisonomías, según elijan - los países el sistema de la competencia general o el de la especialización. En los estados federativos, parte de las responsabilidades de - la inspección puede incumbir a la autoridad federal y, parte a las - entidades que constituyen la federación.

Por otra parte, si se considera que en el plano ideológico la misión de la Inspección del Trabajo, cuyo objetivo consiste - después de todo, en ser la entidad del Estado que se encarga globalmente de proteger los intereses del hombre que trabaja, para bien de la - paz laboral y de la justicia social, no puede cambiar mucho aunque varíen las condiciones locales, en este concepto de misión el que más se

ha puesto de relieve. En efecto, una misma misión puede traducirse por el ejercicio de funciones distintas, según el contexto político, las estructuras, el nivel de desarrollo y los medios materiales de que se disponga.

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. (1)

El 10. de Mayo de 1917, en que entró en vigor la Constitución Politico-Social, las legislaturas de los Estados expedieron leyes reglamentarias del Artículo 123, en las cuales se reglamentan las facultades de los inspectores 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 de 1928, el Congreso de la ----

Unión, dictó 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 organización y funcionamiento de la Inspección del Trabajo.

En el tratado de Versalles de 1919, se universaliza la Inspección del Trabajo en el Artículo 227, inciso 9:

CADA ESTADO DEBERA ORGANIZAR UN SERVICIO DE INSPECCION QUE COMPRENDERA MUJERES A FIN DE ASEGURAR LA APLICACION DE LAS LEYES Y REGLAMENTOS PARA LA PROTECCION DE LOS TRABAJADORES.

Esta es la base de la Inspección del Trabajo en el nuevo derecho administrativo del trabajo.

La intervención del Estado en las relaciones obrero-patronales, en razón de su carácter social, requiere no solo de órganos jurisdiccionales que derivan los conflictos, sino de órganos administrativos especializados encargados de vigilar el cumplimiento de las leyes laborales. 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 los trabajadores y patronos, al mismo tiempo que se pueden eliminar litigios en la vía jurisdiccional.

En casi todos los países, se ha dado la mayor importancia a la Inspección del Trabajo; pues los inspectores ejercen en oca-

siones una jurisdicción administrativa, equivalente en cierto modo a la justicia de paz sin formalidades curialescas.

Dentro de la política laboral progresista, la Inspección del Trabajo cumple una tarea primordial, cuidar del cumplimiento tanto de las normas derivadas de la Constitución, de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, así como de los contratos.

INSPECCION DEL TRABAJO, es la institución en sí, el cuerpo constituido o el conjunto de funciones y atribuciones encomendadas a la institución como tal, mientras que se hablará de Inspección del Trabajo cuando se trate de una responsabilidad u obligación del individuo de una acción directa o personal del funcionario de la inspección, es decir al conjunto de servicios que cabe esperar de esa institución y que se materializan mediante el ejercicio electivo de las diversas funciones del inspector.

En sus orígenes, la Inspección del Trabajo se presentó como el indispensable encargado de vigilar el mantenimiento de las primeras conquistas sociales adquiridas a fines del siglo pasado. Más adelante se produjo cierta evolución que llevó a pensar que más vale prevenir que castigar, aconsejar que sancionar. En 1947, el Artículo 17 del convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 dejaba a los inspectores del trabajo la facultad discrecional de advertir y de aconsejar una vez de iniciar o recomendar un procedimiento.

En general se tiende a considerar a la Inspección del

Trabajo como un órgano que actúa en nombre de la autoridad pública y - que, como tal está destinado a garantizar el desarrollo armonioso de - las relaciones sociales, y se ve a los inspectores del trabajo como -- verdaderos agentes de la paz social.

Al actuar en nombre de la autoridad pública, los agen - tes de la inspección estarán habilitados para entrar libremente en los lugares de trabajo efectuar controles, tomar nota de las infracciones y sancionarlas.

La Secretaría ha elaborado un Plan Nacional de Inspección que comprende la reorganización administrativa y funcional, un -- programa anual de visitas de inspección, la modernización de reglamen - to de trabajo de menores; la actualización permanente del directorio - nacional de empresas de jurisdicción federal el establecimiento de un sistema permanente de asesoría y la coordinación con las comisiones -- mixtas de seguridad e higiene.

El control de la higiene y la seguridad, que desde un - principio recayó en la Inspección del Trabajo, sigue siendo hoy una de sus principales funciones. El convenio número 81 en su Artículo 3, -- cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de los trabajadores, y entre ellas las que se refieren a la seguridad, -- higiene y bienestar; ese control lo efectúa un inspector general, asis - tido por técnicos y expertos pertenecientes a la Inspección del Traba - jo. (2)

La recomendación sobre la Inspección del Trabajo dice - que al abrirse un establecimiento industrial o comercial se notifique previamente a la Inspección del Trabajo, y que se le sometan los planos de nuevos establecimientos, instalaciones o procedimientos de fabricación para que se pronuncie al respecto.

En esta etapa pueden presentarse según los países, tres situaciones distintas. La legislación nacional no prevé obligación alguna, sea que no contenga disposiciones expresas en la materia como ocurre en la mayoría de los países de América Latina, Luxemburgo y Rwanda, que prevé a la posibilidad de que el haga una declaración.

En otros casos, la declaración de apertura del establecimiento es obligatoria a los efectos del registro, pero no se requiere el acuerdo previo de la Inspección del Trabajo así ocurre en particular en Francia y los países de África y en Irlanda: según ciertas legislaciones para abrir establecimientos, es indispensable hacer la declaración y presentar los planos, ya se trate de nuevas construcciones o de empresas transformadas y obtener el acuerdo previo de la Inspección del Trabajo.

#### PREVENCION DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO

Por las consecuencias personales, sociales y económicas que trae consigo, el accidente del trabajo sigue siendo uno de los azotes del mundo moderno para ganar su vida y la de su familia, el traba-

jador, sobre todo el obrero manual, al ofrecer sus servicios, expone - en menor y mayor grado su integridad física y su independencia económica.

Hay que reconocer, por otra parte, que el deber social del empleado de garantizar la seguridad de quienes trabajan bajo su -- responsabilidad no ha sido todavía comprendido por los empleadores --, lo que quizá sea todavía más grave, por mucho de los mandos subalternos -- con autoridad directa sobre los obreros.

El primero que sufre el accidente del trabajo, el propio trabajador, no siempre parece tomar en serio la amenaza del riesgo profesional que pesa sobre él día tras día, como lo muestran, en forma sistemática, la negligencia y la falta de disciplina para usar los dispositivos de seguridad o los medios de protección individual.

Ante esta situación salta a la vista un hecho innegable: la insuficiencia casi general de medios de los servicios encargados de inspeccionar la higiene y la seguridad, la escasez de personal superior tiene dos consecuencias: la presencia demasiado infrecuente del -- inspector en los lugares de trabajo y el poco tiempo que puede dedicar a perfeccionar siguiendo la evolución técnica y los nuevos métodos de prevención. Cabe señalar que esta situación no va ligada a uno u otro de los sistemas de Inspección que se adopten en el país, porque si -- bien con el sistema de competencia general el inspector puede parecer abrumado de obligaciones, en otro país determinado el inspector de fá-

bricas no puede inspeccionar a fondo cada empresa, en promedio, sino una vez cada cuatro años, las multas aplicadas a las empresas son a menudo irrisorias y muy inferiores al costo de un dispositivo de seguridad eficaz, sin contar que, incluso cuando se dicta una sanción, ésta se hace cumplir más o menos debidamente, según los países.

Aunque semejante situación puede inspirar cierto pesimismo, ello no quita que la Inspección del Trabajo conserve una misión fundamental en materia de prevención. Que el problema de la prevención se considera desde el punto de vista humano, social o económico, la Inspección del Trabajo debe darle toda la importancia que merece y dedicarle los esfuerzos que exija dentro del conjunto de atribuciones que le incumben y la preocupación de la prevención sobre guiar al inspector del trabajo en todas sus actividades.

El inspector tiene un papel muy preciso a este respecto: Informar a la autoridad competente de toda duda en la reglamentación, de toda nueva situación, para que los nuevos riesgos profesionales que vayan surgiendo con los progresos técnicos sean objeto de medidas que permitan precaverse contra ellos.

El Artículo 3 del Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (número 81) y el Artículo 6 del Convenio sobre la Inspección del Trabajo 1969 (número 29) dice:

El sistema de Inspección del Trabajo estará encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, comprende -

además de la legislación, los laudos arbitrales y los contratos colectivos a los que se confiere fuerza de ley y de cuyo cumplimiento se encargan los inspectores del trabajo. Así, pues, los convenios dejan a los Estados la responsabilidad de fijar el alcance de las disposiciones que deben hacer cumplir los inspectores del trabajo. (3)

Esta cuestión adquiere especial interés por lo que se refiere a los contratos colectivos, cuya aplicación reviste particularidades distintas, según el sistema jurídico de cada país. Así es como en ciertos países, esos acuerdos vienen a ser Gentlemen's Agreements que no prevén sanciones judiciales, mientras que en otros, el convenio colectivo, extendido por decisión gubernamental a todas las empresas de la misma rama de actividades, tiene carácter de verdadero texto reglamentario, algunas de cuyas cláusulas van acompañadas de sanciones penales y cuyo control incumbe a la Inspección del Trabajo, al tiempo que el contrato colectivo que no ha sido hecho obligatorio conserva su naturaleza de contrato de derecho privado cuyo incumplimiento a lo sumo puede dar motivo a una acción civil por parte del querellante.

La competencia de la Inspección del Trabajo varía grandemente de un país a otro, la competencia puede ser general y abarcar tanto la legislación íntegra tocante a las condiciones de trabajo como los reglamentos de higiene y seguridad, ocurriendo así en muchos países de Europa.

La competencia de la Inspección del Trabajo puede limi-

tarse a un sector de la economía en muchos países la Inspección del Trabajo es competente para controlar las condiciones de trabajo de la mano de obra empleada por contratistas de obras públicas. a veces se encarga de verificar si las estipulaciones laborales que figuran en el pliego de condiciones de las obras públicas corresponden a las normas vigentes en el país o región. En tal caso, una de las condiciones para otorgar el contrato, es el certificado de conformidad o, como ocurre en Ghana, un compromiso escrito del contratista de respetar las normas. Si esta práctica se generaliza, sería de importancia capital en los países en vías de desarrollo, donde con demasiada frecuencia las personas empleadas en obras públicas no están amparadas por las normas mínimas previstas por la legislación laboral del país.

La Inspección del Trabajo está encargada de facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.

La información consiste, ante una situación concreta, en dar a conocer la disposición aplicable, explicar su sentido e indicar los medios más eficaces para ponerla en práctica.

No es raro que consulten al inspector verbalmente o por escrito, un empleador, una agrupación profesional, un sindicato o algún trabajador individualmente. Ese papel de la Inspección del Trabajo está definido a veces con particular autoridad, como en Costa Rica y Honduras, donde el Código del Trabajo establece que la Inspección

General del Trabajo tendrá el carácter de asesoría jurídica y se encargará, por medio de su jefe, de evacuar todas las consultas que le hagan las demás dependencias de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, los patronos o los trabajadores sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales de su competencia.

La Inspección del Trabajo está encargada de poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos -- que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales -- existentes y someter a ello proposiciones para mejorar la legislación. Es obligación expresa del inspector que descubra una situación no prevista por los textos vigentes señalar esa laguna a la autoridad competente. La falla puede darse en diversas esferas: Nueva técnica peligrosa, herramientas de fabricación extranjera sin dispositivos de seguridad adecuados, fórmula de hoja de paga incomprensible para el profano. También puede existir una situación que responda a las disposiciones legales vigentes, pero que, ante la evolución de los hechos, ya no esté de acuerdo con las circunstancias. Incumbirá a la Inspección señalar a la atención de las autoridades competentes la necesidad de dictar una nueva reglamentación adaptada a las disposiciones del día: -- mientras tanto, los inspectores se esforzarán por obtener que los empleadores, por buena voluntad, eliminen los inconvenientes de la situación, lamentable en sí, pero imposible de sancionar puesto que no constituye infracción.

Los inspectores del trabajo deben evidentemente atribuir a esa función de información toda la importancia que merece, pero - sus gestiones no tendrán mayor resultado si la autoridad central, por su parte, no recibe las consiguientes informaciones con la firme intención de adoptar las medidas del caso.

El inspector del trabajo interviene con frecuencia en las actividades de los órganos encargados de formular opiniones o propuestas sobre todo lo relativo a condiciones de trabajo o mano de obra y de examinar o presentar proyectos de ley sobre una de esas materias. El papel específico que un inspector del trabajo puede desempeñar en el proceso de contratación colectiva, se examinará más adelante a propósito de sus responsabilidades sociales. En cumplimiento de ese cometido, el inspector puede tener dos tipos de participación, según lo que estipule la ley. En el caso más corriente asiste a las partes durante las negociaciones, sea a pedido de los interesados, cuando éstos las inician espontáneamente fuera de todo procedimiento formal, sea participando las labores de la comisión paritaria, cuando su presencia está prevista por la Ley. En otros casos, menos frecuentes, sin participar directamente en la contratación, el inspector está encargado por la ley de verificar el contenido de lo acordado desde el punto de vista legal.

Por los contactos permanentes que mantienen el mundo del trabajo, por las informaciones que recoge o que recibe en el desempeño

normal de sus actividades, la Inspección del Trabajo posee muchos elementos, cualitativos o cuantitativos, de carácter social o económico.

En los países en vías de desarrollo que han adoptado -- las técnicas modernas de planificación, aprovechan mas de una vez los conocimientos adquiridos por la Inspección del Trabajo en el ejercicio de sus funciones, sobre todo su incomparable conocimiento del mundo -- del trabajo, que la convierten en un elemento inapreciable para los -- organismos encargados de elaborar y ejecutar los planos de desarrollo. A este respecto se puede citar opiniones emitidas en dos mesas redondas organizados por la OIT sobre el tema de la administración del trabajo y la planificación del desarrollo, es decir, que los ministerios del trabajo no pueden hoy en día limitarse a sus tareas tradicionales de protección social, sino que tiene que desempeñar un papel mas dinámico junto con las administraciones del plan. En esas reuniones se -- destacó también que los inspectores del trabajo llevan a los investigadores de los servicios generales de estadística la ventaja de conocer de tiempo atrás las empresas que desean estudiar además, si se quiere que los datos estadísticos presentados por los ministerios del trabajo sirvan para hacer las proyecciones en que se basará el plan, tienen -- que ir acompañados por indicaciones cualitativas, por ejemplo, sobre -- la situación sindical, la posición de empleadores y trabajadores frente a ciertos problemas socioeconómicos, y es justamente la Inspección del trabajo la que está en mejores condiciones para recoger tales elemen

tos de información, gracias a sus contactos permanentes con los protagonistas de las relaciones de trabajo.

No sería arriesgado afirmar que en la mayoría de los países la Inspección del Trabajo, por toda su acción participa en la ejecución de los programas económicos al tratar de estimular un desarrollo armonioso de las relaciones obrero-patronales, condición indispensable de la óptima realización de los programas. Pero aparte esta participación indirecta, está a menudo encargada de funciones directamente relacionadas con la ejecución de los planes, en particular en materia de empleo y de mano de obra. Las funciones y atribuciones de la Inspección del Trabajo, a este respecto varían enormemente de un país a otro, en algunos son nulas, mientras que en otros llegan a ser sumamente pesadas. La mayoría de las veces se trata de resolver el problema de la adaptación de la mano de obra a las nuevas exigencias económicas.

Hablar de las responsabilidades sociales de la Inspección del Trabajo puede parecer una redundancia, dado el carácter eminentemente social de la institución y de sus actividades, así como de sus finalidades.

Sin embargo, por razones de claridad, las diversas funciones de la Inspección se clasifican según la esfera en que se ejercen y las competencias que exigen, las de naturaleza social se podrán definir como aquellas que se ejercen en el plano humano y en que se mani-

fiestan ante todo, las cualidades personales del inspector Psicología, prudencia tacto, sentido práctico y hasta humorismo.

Por el hecho de que el inspector del trabajo goza de una situación privilegiada y excepcionalmente favorable para apreciar el clima social, o sea, el estado de las relaciones entre empleadores y trabajadores, en un número cada vez mayor de países se ha venido asignando a la Inspección del Trabajo, el cometido de aplicar todo medio capaz de mantener y mejorar el buen estado de esas relaciones, ya se trate de organizarlas entre la dirección y el personal de una empresa o de alentar y ayudar a las partes deseosas de negociar o de restablecer la paz cuando estalla un conflicto. En ciertos casos, para hacer respetar la justicia social, incluso le corresponde oponerse a ciertas decisiones del empleador cuya procedencia o improcedencia puede apreciar libremente.

En una época en que la evolución de las relaciones obrero patronales en la empresa lleva a intensificar la difusión de informaciones y las consultas con los trabajadores sobre los problemas de funcionamiento de la empresa, cada vez es mas difícil dissociar, por un lado, las actividades de control, asesoramiento e información, recién tratadas, y por otro, las de armonización de las relaciones colectivas. En efecto, una y otras están entremezcladas e influyen entre sí.

En el caso de un establecimiento que, por su número de trabajadores daba crear un comité de higiene y de seguridad y no lo --

haya hecho; el inspector del trabajo que daba verificar la existencia del Comité y comprueba la infracción, tendrá que tomar las medidas reglamentarias, pero al mismo tiempo dará todas las explicaciones necesarias para crear el comité y, en caso necesario, colaborará en aspectos prácticos tales como la organización de las elecciones y la aclaración ante los representantes de las nuevas funciones que deben asumir.

Al actuar así, a partir de un control, el inspector --- habrá contribuido no sólo a reforzar las relaciones de trabajo en la empresa, sino también a establecer un órgano auxiliar de control y una garantía suplementaria de la aplicación de las normas de higiene y seguridad.

La prevención de conflictos en sí elude en realidad toda definición y está incluso dentro de las actividades de la Inspección del Trabajo:

CONTROL.- La aplicación correcta de las disposiciones legales evita litigios.

ASESORAMIENTO E INFORMACION.- Una mejor comprensión de las normas y del alcance exacto de las obligaciones legales, armonización de las relaciones obrero-patronales y fomento de la negociación colectiva.

No ocurre lo mismo con la solución de conflictos, cuestión sobre la cual se expresan las opiniones mas encontradas. Refiriéndose especialmente a la conciliación, algunos consideran que las fun--

ciones de conciliación son incompatibles con las de inspección, mientras que otros juzgan que el inspector del trabajo es el funcionario más competente y calificado para ejercerlas.

Estas opiniones se reflejan en las legislación y prácticas nacionales, que presentan en la materia una enorme diversidad.

El caso de Japón, donde un reglamento, y el de Guatemala, cuyo código del trabajo dispone que los inspectores pueden y deben intervenir en los conflictos, tanto en los procedimientos preliminares amistosos como en los procedimientos reglamentarios.

Según las informaciones proporcionadas por los gobiernos, parece que en los países donde los servicios de Inspección del Trabajo tienen funciones de conciliación, su actuación ha sido provechosa en cuanto a las relaciones entre los empleadores y los trabajadores, pero esto supone, corolario la aplicación efectiva de la legislación del trabajo y que esta misión fundamental de los inspectores del trabajo no debería perderse de vista a causa de las funciones de conciliación por más esenciales que fueren. En algunos casos el aumento de los efectivos y la especialización de los funcionarios de la inspección parecen tener por resultado conciliar la misión principal de la Inspección del Trabajo con las funciones accesorias que podrían confiarse o que le corresponderían como resultado de la organización administrativa de los sistemas nacionales de inspección. (4)

Sea como fuera, la cuestión sigue siendo muy controverti

da y los argumentos esgrimidos contra la atribución de funciones de conciliación a la Inspección del Trabajo son de dos índoles. Primero, de orden moral: Tal vez habría dudas en cuanto a la total imparcialidad del inspector a causa de ciertos aspectos de su misión (protección de los trabajadores, represión de las infracciones) cuando intentara conciliar los puntos de vista de las partes o arbitrar un conflicto; segundo, de orden práctico: El recargo de trabajo que supone la solución de conflictos obstaculizaría el ejercicio de las funciones primordiales de inspección. Una posición intermedia admite la intervención de la Inspección del trabajo en esa esfera, pero preconiza que se especialice a agentes de inspección exclusivamente encargados de la solución de conflictos; justamente, los sistemas vigentes en algunos de los países citados se basan en esa solución.

A esos argumentos los partidarios de la intervención de la Inspección del Trabajo responden que nadie está en mejores condiciones para ello que el inspector del trabajo, con su profundo conocimiento técnico y psicológico de los problemas objeto de los litigios y, además, con la ventaja de que está en el lugar mismo, ventaja tanto mayor aún en los países en que las explotaciones están muy dispersas y que las partes es decir, los verdaderos interesados en el debate nunca han impugnado la imparcialidad de Inspector del Trabajo.

Sin lugar a duda puede considerarse oportuno si ciertos inspectores se especialicen en conciliación (de todos modos, los con-

flictos de cierta envergadura deberían someterse a instancias superiores: departamental, provisional, regional, según la estructura) y puedan examinarse, sino completamente por lo menos en lo posible, de las funciones de control; pero debería quedar entendido que antes deben haber adquirido una experiencia práctica bastante larga de todas las demás actividades de inspección y no haber perdido contacto con los interlocutores cuyos puntos de vista tendrán que conciliar. En el cumplimiento de este cometido, en efecto, la autoridad del inspector no proviene ya de sus facultades de control y de sanción reconocidas por la Ley, sino únicamente de la confianza que inspire en el mundo del trabajo por su competencia, independencia y objetividad.

El argumento de recargo del trabajo está mas que justificado si se compara la masa de actividades asignadas a la Inspección del Trabajo con el personal de que disponen esos servicios ya se trate de países en vías de desarrollo, con su escasez de personal capacitado, o de países industrializados, con su elevado número de empresas y la complejidad de las funciones que cumplir. Esta situación sólo se puede remediar aumentando el personal o nombrando a funcionarios encargados únicamente de la conciliación, lo que requiere un doble esfuerzo por parte de los gobiernos: Financiero, para crear nuevos puestos en número suficiente y ofrecer perspectivas de carrera atractivas; de orden moral, para realizar el prestigio y autoridad de la función de inspector.

Si pasamos ahora de la conciliación al arbitraje, la unanimidad de opiniones es mucho mayor, dada la índole de la función. En efecto, mientras que el conciliador se limita a poner en contacto a las partes interesadas, a limar los antagonismos, a proponer soluciones de transacción que las partes aceptan o rechazan libremente y a comprobar, en el paro de los casos, el fracaso de las negociaciones, el árbitro tiene que tomar una decisión definitiva, que las partes deberán acatar. Si el árbitro pertenece a los servicios de Inspección del Trabajo, le corresponderá entonces hacer respetar la decisión que él mismo haya tomado, o sea desempeñar funciones esencialmente incompatibles.

Cuando la intervención del inspector como conciliador es solicitada por las partes en conflictos, éstas combinan con él como organizar las reuniones y discusiones. Cuando está prevista por ley, suele haber normas de procedimiento reglamentarias, pero haya que reconocer cuan imposible es encerrar en un procedimiento demasiado rígido una actividad en que son primordiales ciertas cualidades psicológicas: Imparcialidad, don de genetes, percepción humana y capacidad para dirigir debates.

Al referirse esencialmente a cuestiones de derecho, los litigios individuales que surgen a propósito del contrato del trabajo incumben siempre al tribunal competente en materia laboral. Pero ciertas legislaciones prevén expresamente un procedimiento previo, --

obligatorio o facultativo, ante el Inspector del trabajo. Asimismo, las partes siempre tienen derecho a pedir la asistencia del inspector para dirimir su conflicto, pero en estos casos no se puede hablar de una conciliación propiamente dicha, que implica siempre una idea de transacción, puesto que no hay posibilidad de transigir cuando se trata de hacer cumplir la ley.

En realidad, la solución de los litigios individuales por un inspector casi nunca se presenta como un procedimiento formal. Comienza por un pedido de información y termina con frecuencia por una orden de obligado cumplimiento para poner fin a una situación irregular. La parte que se considera perjudicada (casi siempre el trabajador) se dirige al inspector del trabajo para enterarse de sus derechos en una situación determinada que le describe, quizá con pruebas (boletín de salario, carta de despido). Examinando la situación se podrá decidir que el querellante está equivocado en cuanto a sus derechos reales (y siempre puede recurrir ante el tribunal competente si piensa que la decisión le será favorable) o si se trata de una irregularidad en la aplicación de una disposición legal, en cuyo caso el inspector debe hacerla cesar como considere mejor.

En la mayoría de los países, cuando se trata de litigios basados en la interpretación de una cláusula de convenio colectivo, el inspector tiene que declararse incompetente en favor del tribunal facultado para resolver el desacuerdo, o del órgano especialmente pre-

visto al efecto en el propio convenio colectivo. En ciertos países de América Latina, la legislación nacional atribuye esta competencia al órgano central de la Inspección del Trabajo.

Puede haber conciliación en el sentido estricto cuando la oposición entre el empleador y el asalariado se base en una apreciación divergente de los hechos en sí o de las modalidades no jurídicas que rodean a una situación dada. En materia de litigios individuales, la competencia del inspector del trabajo se ejerce en un marco bastante preciso. Por otra parte, no hace falta precisar que en este caso, - menos todavía que en el de los conflictos colectivos, sería imposible aplicar un procedimiento muy rígido.

Las funciones sociales de la Inspección del Trabajo, - son manifiestamente más matizadas, más difíciles de describir detalladamente y de enunciar con precisión que las demás funciones examinadas hasta ahora. Por eso mismo exigen al inspector de trabajo todavía más iniciativa y sentido de responsabilidad, mayor objetividad, paciencia y comprensión, pero también gran autoridad personal, y ésta sólo se - adquiere con un conocimiento muy preciso de las situaciones que surjan y una visión exacta de las posibles consecuencias de sus propuestas o decisiones.

Salvo escasez excepcional de personal, estas responsabilidades deberían ser ejercidas siempre por funcionarios superiores de la Inspección del Trabajo.

Las relaciones entre la Inspección del Trabajo y los servicios de seguridad social revisten particularísima importancia porque la acción que llevan a cabo en ciertas esferas es complementaria. Por eso es tan provechosos que la autoridad central responsable de la Inspección del Trabajo y las autoridades encargadas de tomar decisiones generales en materia de seguridad social pueden confrontar regularmente -- sus puntos de vista. Por ejemplo, en ocasión del establecimiento de un programa de prevención de los riesgos profesionales en determinado sector, la administración técnicamente responsable no puede pasar por alto el conocimiento que los servicios de inspección poseen de las condiciones de trabajo de los móviles psicológicos de los trabajadores y de sus reacciones ante el otorgamiento o la supresión de determinada ventaja.

Además de ciertas funciones de tutela que la Inspección del Trabajo ejerce en diversos países sobre las cajas de seguridad social, las relaciones entre los servicios externos a diferentes niveles consisten principalmente en intercambios de información y en cierta -- asistencia mutua. Cuando los inspectores de la seguridad social y los del trabajo mantienen buenas relaciones, no es raro que los primeros -- comuniquen a sus colegas del otro servicio los elementos que hayan observado en el curso de un control y que probablemente les sean útiles -- posteriormente, y tampoco es extraño que los inspectores del trabajo -- recaben la colaboración de un colega del servicio de seguridad social-

mas capacitado para proceder, al control de ciertos comprobantes contables.

Sobre el punto concreto de las declaraciones de accidente o de enfermedad profesional, la comunicación de las informaciones está a veces prevista expresamente por la legislación nacional. Según el Artículo 14 del Convenio número 81 y el Artículo 19 del Convenio -- 129, en efecto, los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional deberán notificarse a la Inspección del Trabajo. Si algunas veces se exige del empleador que avise directamente a ese servicio, en muchos otros casos las informaciones se comunican por conducto de las cajas de seguridad social.

Esas notificaciones, pueden hacerse según modalidades -- mucho mas perfeccionadas. En vista de la índole financiera de sus funciones principales, que consisten en pagar prestaciones diversas a un gran número de beneficiarios, las cajas de seguridad social poseen por lo general datos numéricos de que carecen los servicios de inspección y a menudo cuentan con medios mecanográficos o calculadoras que les -- permiten utilizar tales datos de manera sistemática.

La evolución de los últimos veinte años ha llevado a -- hacer participar a la Inspección del Trabajo en el proceso de planificación y cuáles eran sus funciones propias en ese terreno. Si se quiere que de hecho la Inspección del Trabajo aporte elementos útiles a -- los encargados de establecer los proyectos nacionales o regionales de fo

mento, es indispensable que haya comunicaciones permanentes entre las autoridades centrales de la inspección y del plan.

Si bien es cierto que el control técnico de varias empresas, de procedimientos o de maquinarias puede no incumbir a la Inspección del Trabajo, según la organización del servicio y las funciones que se le atribuyan en el respectivo país, en cambio se reconoce universalmente su competencia en cuanto se trata de las condiciones sociales del trabajo.

Como la mayor parte de las legislaciones nacionales dejan libertad a las partes para concluir contratos de trabajo en la forma que mejor les parezca, no corresponde a la Inspección del Trabajo intervenir en ese aspecto, algunas de ellas exigen que determinadas categorías de contratos se formalicen por escrito: Suele ser este el caso de los contratos de aprendizaje o de aquellos firmados por períodos superiores a algún límite fijado legalmente o de los suscritos para la ejecución de un trabajo que obliga al trabajador a cambiar de domicilio.

Los contratos escritos están generalmente sometidos a ciertas condiciones de fondo, como la obligación de estipular las normas de trabajo y de remuneración, y a ciertas condiciones de forma, como el visto bueno de una autoridad administrativa, que en muchos casos es la propia Inspección del Trabajo. El Inspector del trabajo deberá, comprobar si un período normal la jornada de trabajo no pasa de la fi-

jada por las disposiciones aplicables a la rama de actividad si las horas extraordinarias que se haya efectuado están dentro del límite fijado y habían sido objeto de una autorización cuya prueba debe conservarse; si el trabajo extraordinario efectuado ha sido compensado por un descanso dentro del plazo previsto por la legislación.

Deberá igualmente controlar el cumplimiento de las disposiciones que rigen el descanso semanal y las vacaciones anuales, teniendo en cuenta el régimen propio de la empresa y verificará si se han colocado en el lugar previsto avisos que informen al personal sobre el régimen a que está sujeto.

El inspector del trabajo debe tener presentes las irregularidades que se observan con mayor frecuencia en los controles de salarios, entendiéndose por irregularidades tanto los errores involuntarios como las infracciones tipificadas. Además de los errores de cálculo, que pueden cometerse en cualquiera de las operaciones efectuadas para determinar el salario. Toda irregularidad, involuntaria o no en materia de salarios, casi siempre da lugar a una intimación para que se ponga fin a la irregularidad y se paguen sin demora las diferencias adeudadas.

Además de estar sujeto a las condiciones de trabajo aplicables a toda la mano de obra, el trabajo de las mujeres es objeto de ciertas restricciones, motivadas a veces por una situación de tutela, aún existente en algunos países, o por el deseo del legislador de

atender a su menor resistencia física o a ciertas contingencias fisiológicas, como la maternidad. Por consiguiente, en las empresas que -- emplean mano de obra femenina, el inspector deberá controlar cuidadosamente sus condiciones de trabajo, y en ciertos casos empezará por verificar la validez del contrato, por ejemplo, cuando la legislación nacional no permita a la mujer casada ejercer alguna profesión o firmar dicho contrato sin la autorización, expresa o tácita, del marido, ya -- que en tales casos la falta de autorización tacha al contrato de nulidad.

La prohibición de que es objeto el trabajo de las mujeres puede referirse al momento en que se efectúa, en especial la noche o a la categoría a que pertenece esa tarea. Por lo tanto, corresponde al inspector, verificar basándose en el registro de horas extraordinarias o el horario de los turnos, cuando se trata de empresas que trabajan sin interrupción, si se han asignado mujeres al turno de la noche y, en caso afirmativo, si se había obtenido previamente la autorización necesaria.

A veces se encarga la Inspección del Trabajo que controle las declaraciones de los trabajadores a los organismos de seguridad social, así como el pago regular de sus cotizaciones. También puede -- ocurrir, cuando existe una colaboración eficaz entre las dos administraciones, que el inspector efectúe verificaciones por cuenta de una -- institución de seguridad social aprovechando su visita de Inspección --

a determinada empresa.

Es posible igualmente que deba hacer esas verificaciones con motivo de un control de los salarios pagados, no solo para confirmar otras fuentes de información, sino también porque un error en el cálculo de la cotización repercutirá en el salario efectivamente cobrado por el trabajador. Del mismo modo habrá que asegurarse, en algunos casos, de que el empleador no ha hecho pagar al salariado cotizaciones que no están a cargo de éste.

Las infracciones mas corrientes en esta esfera son la falta de declaración a la caja de seguridad social o las declaraciones falsas, y el inspector tropezará con grandes dificultades para descubrirlas. A veces los empleadores y los trabajadores están de acuerdo en no hacer la declaración o en no declarar todo el salario, con lo cual obtienen ahorros unos y otros. Tales infracciones son poco frecuentes en las grandes empresas pero no tanto en las pequeñas con poco personal, donde el inspector podrá proceder a veces mas fácilmente a un control de dichas empresas.

Además de los asuntos concretos que deberá resolver el inspector en el curso de su visita, corresponde a éste avisar al empleador o a los representantes del personal, que han entrado en vigor nuevas leyes o reglamentos cuya existencia de aplicación ignoren. En previsión de esta posibilidad, el inspector deberá llevar la documentación necesaria, puesto que tiene funciones de asesor, y es muy posible

que deba examinar con los interesados, especialmente con los técnicos en la materia de que trate el contenido de las nuevas disposiciones legales, las obligaciones que impongan y las modificaciones que puedan exigir en las instalaciones de la empresa. Si se trata, de normas de seguridad e higiene, buscará con los interesados medios que permitan aplicarlas, y al mismo tiempo, se adapten fácilmente al menor costo posible a las condiciones propias de la empresa; les citará incluso los ejemplos que conozca de instalaciones o de dispositivos que haya visto funcionar en empresas análogas, teniendo cuidado de no dar la impresión de obedecer a móviles comerciales y recordando siempre, la regla del secreto profesional. Será más prudente que pida previamente al jefe de la empresa que desea citar como ejemplo la autorización de señalar sus realizaciones en materia de higiene y seguridad.

Además de las informaciones y consejos que dé el empleador sobre las obligaciones que le impone la ley, el inspector, en ciertos casos, tal vez juzgue oportuno ir más lejos e invitarlo a establecer en la empresa condiciones mejores que ese mínimo legal. Sin embargo, no deberá aventurarse por ese camino sino cuando las circunstancias sean propicias, para lo cual deberá conocer a fondo la situación de la empresa, tener un sentido exacto de la realidad y actuar con mucha prudencia para evitar que por una interpretación errónea de su actitud se ponga en duda la objetividad y, quizá, incluso la independencia de la institución que representa. Al hacer esta gestión, el ins-

pector deberá tener un propósito preciso, y no solamente el de mejorar en general la situación de los trabajadores, y estar absolutamente seguro de que actúa con acierto. Su intervención se justificaría, por ejemplo, si el inspector se hubiere enterado de una amenaza concreta de conflictos en la empresa misma o en otra empresa que funcione en las mismas condiciones, sin que pueda comunicar esa información al empleador por razones de discreción profesional. Debe disponer de suficientes datos sobre la situación económica del sector de actividad, y en particular de la empresa en sí, y también sobre las condiciones elaborables para apreciar la validez y las probabilidades de éxito de la reclamación de la cual nacería el conflicto.

La intervención de la Inspección del Trabajo está prevista por la legislación de buen número de países cuando el convenio colectivo que se va a firmar deba ser extendido después a todas las empresas de la localidad, de la zona o del país que pertenezcan a la misma rama de actividad. Con frecuencia existe un reglamento que fija como ha de estar compuesta la comisión paritaria que se encargará de la contratación colectiva y qué procedimiento ha de seguir. El mismo reglamento, prevee que el inspector del trabajo asistirá a las sesiones como presidente, secretario o asesor técnico, si el propósito de las disposiciones es hacer participar a la Inspección del Trabajo como tal o bien designa a un inspector, si lo que interesa es la competencia personal del individuo nombrado. En ambos casos es muy frecuente que-

las autoridades nacionales o las propias partes deseen aprovechar el caudal de información y experiencia que posee la inspección o el inspector. En los países en que se han instituido organismos paritarios permanentes, la cantidad de trabajo que representan las distintas funciones enumeradas plantea serios problemas a la Inspección del Trabajo.

## B) INSTITUTO DEL TRABAJO

En el Reglamento del Departamento Federal del Trabajo, - que inició sus funciones el 10. de Enero de 1933, se encuentra la raíz del Instituto del Trabajo.

El Instituto de Investigaciones sobre el trabajo tendrá a su cargo las siguientes labores:

- I Estudios sobre el trabajo
- II Psicotécnia.
- III Reducción Profesional.

Este precepto originó que en el Artículo 40. del Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo del 23 de Octubre de 1934 - se erigiera a los inspectores seguir en el Instituto del Trabajo. (5)

Las funciones del Instituto serán, principalmente las siguientes.

a) proporcionar los conocimientos técnicos necesarios a los funcionarios y empleados vinculados con las relaciones obrero-patronales, a fin de hacer mas efectivas sus gestiones.

b) Estudiar en consulta y a petición de las autoridades competentes, las necesidades de los servicios gubernamentales y auxiliar en la preparación de los programas que corresponden a esas necesidades.

c) efectuar estudios con miras a adoptar a las condicio-

nes de la administración las técnicas de perfeccionamiento de los funcionarios y empleados interesados.

a) Auxiliar, cuando se le solicite a aplicar los principios y métodos de administración que imparta, ya sea servicios de documentación y consulta organizando en la administración interesada experimentos pilotos.

En ejercicio de sus funciones, el personal proporcionado por la organización trabajará en colaboración y consulta estrecha con las autoridades gubernamentales competentes, en la dirección del Instituto y en la ejecución de los programas.

El Instituto dispondrá de una biblioteca especializada de estudios y documentación técnica; de equipo apropiado para la demostración de los medios y métodos de protección y control de las condiciones de trabajo; de un servicio de duplicación de los cursos y del material de enseñanza y de todos los métodos necesarios para el estudio.

El traspaso gradual de la dirección técnica, del equipo del material y de la administración práctica del Instituto a las autoridades nacionales competentes después del término de la asistencia internacional, será asegurado mediante la especialización, en el Instituto de un número de funcionarios mexicanos.

Al Instituto Técnico Administrativo del Trabajo, le fueron incorporadas dos escuelas, una de Trabajo Social y la otra de Secretariado Administrativo para empleados e hijos de los mismos de la

## Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Con motivo de la reforma constitucional de 1960, el artículo 123 fué adicionado con el apartado b) para regir las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores en cuya fracción VII se dispone que el Estado organizará escuelas de Administración Pública.

La nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, con objeto de levantar el nivel ético y cultural del personal técnico y administrativo que labore en órganos o instituciones laborales, públicas o sociales, ordena el establecimiento de un Instituto del Trabajo.

El Artículo 525 de la Ley Federal del Trabajo dispone:

"La Secretaría del Trabajo y Previsión Social organizará un Instituto del Trabajo, para la preparación y elevación del nivel cultural técnico y administrativo".

"Las funciones que le asignen en el orden cultural al Instituto del Trabajo, deben complementarse con la elevación del nivel ético de los funcionarios administrativos y de los encargados de impartir justicia social. En este sentido es de esperarse que el Instituto se ponga en manos de personas que entiendan y sientan el derecho del trabajo y por consiguiente que estén en posibilidad moral e intelectual de enseñarlo". (6)

El Instituto del Trabajo es un órgano oficial de promoción del derecho del trabajo y de elevación cultural de los funciona-

rios y empleados de la administración pública laboral.

El Instituto del Trabajo encuentra su antecedente remoto en la proposición de fundación contenida en la exposición de motivos del Anteproyecto de Nueva Ley Federal del Trabajo de 1963. "Sin embargo, se hace una alusión al Instituto del Trabajo, en la fracción II -- del Artículo 4o. del Reglamento de la Inspección del Trabajo expedido por el entonces Presidente Abelardo L. Rodríguez y publicado en el Diario Oficial de 3 de Noviembre de 1934".

En la iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo enviada por el Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en 1968, se insistió en la creación del Instituto del Trabajo señalándose en el Artículo 525, la obligación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de organizar un Instituto para la preparación y elevación del nivel cultural del personal.

En el mes de enero de 1970 se anunció públicamente la creación del Instituto Nacional de Derecho de Trabajo, cuyas funciones serían las de investigación de problema jurídicos, económicos y sociales entre obreros y patronos.

La Nueva Ley Federal del Trabajo publicada el 1o. de Abril de 1970, con vigencia a partir del primero de mayo del mismo año, consignó en su Artículo 525 las bases para la creación del Instituto del Trabajo al establecer:

"La Secretaría del Trabajo y Previsión Social organiza-

rá un Instituto del Trabajo, para la preparación y elevación del nivel cultural del personal técnico y administrativo".

El Instituto del Trabajo fué creado por orden expresa del Sr. Presidente de la República Luis Echeverría, durante el mes de Diciembre de 1970, con el propósito de incrementar la productividad -- en su orden más relevante, puesto que con la institución se trataría - de conseguir un mejor y más técnico aprovechamiento del elemento humano. Las labores del instituto se iniciaron oficialmente el 29 de enero de 1971 a través de la declaratoria de inauguración que hiciera el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Licenciado Rafael Hernández Ochoa.

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos celebró con la Organización Internacional del Trabajo, un acuerdo básico para la - prestación de Asistencia Técnica, el cual se firmó en la ciudad de México el 6 de Abril de 1951.

En virtud del acuerdo celebrado entre el Gobierno de México y la OIT de fecha 6 de Octubre de 1955, fué creado el Instituto - Técnico Administrativo del Trabajo de México, América Central y países del Caribe, cuyo objetivo sería el de preparar técnicamente al personal vinculado con las relaciones obrero-patronales.

La ley obligó a dar una dimensión material al Instituto del Trabajo. Una dimensión en la que además de perseguirse tanto la - elevación cultural como la preparación del personal técnico y adminis-

trativo se implicara y ésto ya como ratio legis, la creación de una --  
institución que aunara a dichas actividades las posibilidades de con -  
vertirse en un centro de información y documentación, respecto a la --  
aplicación del nuevo Código Laboral Mexicano.

El Instituto del Trabajo tendrá además como fin, el de  
la investigación en el ámbito del derecho del trabajo y de la adminis-  
tración pública y en general, en las materias que permitirán un acceso  
a la realidad, ésto es, al desarrollo integral del país, en el cual el  
capital y el trabajo se enlazan.

El Instituto del Trabajo pretende lograr la elevación -  
cultural del personal local y foráneo de la Secretaría del Trabajo a -  
través de diversos tiempos de actividades, tales como el establecimien  
to de un Centro Cultural, la impartición de cursos de idiomas, la crea  
ción de talleres de redacción, la formación de grupos de teatro, el --  
montaje de exposiciones artísticas, etc.

Indiscutiblemente que dentro del contexto actual de la  
reforma administrativa planteada por iniciativa presidencial, las acti  
vidades de capacitación tocan un punto por demás importante, ésto es, -  
un mejor y mas racional aprovechamiento y estímulo para el elemento hu  
mano que compone la administración pública en México.

Proporcionar servicios de información y documentación, -  
ya sea como complemento de capacitación o en materias tales como Dere-  
cho del Trabajo y Administración Pública.

El Instituto debe proporcionar servicios de información y documentación no solamente a través de su Biblioteca Hemeroteca especializada, sino por medio de la edición de publicaciones propias.

Una de las funciones del Instituto del Trabajo es la investigación en el campo del derecho del trabajo, la administración pública y las materias que le son conexas. La investigación que desarrolla al instituto ser conectada con la realidad, puesto que no debemos desconocer que en un país en desarrollo como el nuestro, fincado fundamentalmente en un concepto de paz pública que no sería otra cosa más que el equilibrio entre los factores de la producción, la función pública del trabajo jurisdiccional y no jurisdiccional es uno de los factores fundamentales.

El Instituto tiene como función la de promover el contacto e intercambio con instituciones nacionales y extranjeras ocupadas en la investigación de las materias antes señaladas. En todo caso y atendiendo a su desarrollo mismo, el Instituto promoverá reuniones nacionales y congresos internacionales que tengan por objeto el intercambio siempre saludable y beneficioso de ideas en torno al derecho del trabajo, la administración pública y materias conexas.

Otra de las funciones será la de coordinación de aquellas actividades de carácter docente o de capacitación que sean desarrolladas por las diversas dependencias de la Secretaría, siempre y cuando dicha capacitación o docencia se dirija al personal de la fun-

ción pública del trabajo.

El Instituto del Trabajo es un medio a través del cual la comisión interna de administración de la Secretaría, CIDA organismo de la Secretaría del Trabajo integrado por los diversos directores generales de la misma y presidido por el Oficial Mayor, que persigue dentro del contexto de la reforma administrativa en México, un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y financieros de la Secretaría del Ramo.

Administrativamente el Instituto del Trabajo ha sido creado como una dirección general de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dependiente del Oficial Mayor de la Secretaría, así como el propio titular del ramo.

Son tres los departamentos que integran el Instituto del Trabajo, el Departamento de Capacitación, Información y Documentación y, el de Investigación, dependiendo las tres unidades administrativamente de la Dirección y Subdirección.

a) Departamento de Capacitación.

El Departamento de Capacitación comprende tres oficinas, la Dirección de los cursos permanentes, la cual controla las escuelas del Instituto. La Dirección de los cursos eventuales bajo cuyo control se encuentran todas las actividades de capacitación y elevación cultural, la Secretaría General cuyas funciones son las del control de los alumnos y profesores, manejo de listas, actas de exámenes. etc.

b) DEPARTAMENTO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

Fundamentalmente el Departamento de Información se integra con la Biblioteca Hemeroteca y la Sección Editorial.

Este Departamento está encargado de incrementar el acervo bibliográfico y hemerográfico, así como de la Biblioteca Hemeroteca, bajo catálogos de materias, autores y topográfico, así como un catálogo de prioridades sobre derecho del trabajo y administración pública. En este Departamento se cuentan con los servicios de varios auxiliares de biblioteca constituyen un valioso servicio de auxilio al Departamento de investigación.

c) DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION.

Dicho Departamento funciona en dos niveles, investigación permanente e investigación eventual. Anualmente se programa la investigación en forma conjunta entre el Jefe del Departamento y el Director General del Instituto.

La investigación eventual se realiza a petición de cualquiera de las dependencias de la propia Secretaría, siendo encomendada a un especialista sobre el tema surgido, en base a un contrato de obra determinada.

### C) SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO

El Servicio Público se entiende como la actividad directa del Estado o confiada por éste a los particulares para satisfacer -- necesidades colectivas o de interés general, sin distinción de personas ni clases que componen la comunidad.

El Servicio Público del Empleo a que se refiere la nueva Ley Federal del Trabajo, tiene su origen en el Artículo 123, en la -- Fracción XXV, Apartado A), que a la letra dice:

"XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular".

En el año de 1934, fue reglamentada dicha disposición -- como se puede completarse en el Reglamento de Agencias de Colocación -- que está en vigor.

El Departamento del Trabajo deberá establecer agencias -- de colocaciones en la ciudad de México y lugares de la República.

Dichas agencias de colocación tienen como objeto, relacionar a los trabajadores desocupados con los patrones que necesiten -- sus servicios.

De acuerdo con su objeto, las agencias de colocación --

tendrá como funciones primordiales, las siguientes:

- a) Registrar las solicitudes de trabajo y ofertas de colocación que se presenten.
- b) Dar publicidad a las necesidades de patrones.
- c) Cooperar a la selección profesional.
- d) Formar estadísticas de las solicitudes.

La Oficina de Previsión Social, dependiente del Departamento del Trabajo, tendrá a su cargo la dirección técnica de todas las agencias de colocaciones que se establezcan en el país.

Tratándose de agencias oficiales, establecidas por el - Gobierno Federal o privadas, autorizadas por él mismo, asumirá igual - mente funciones de inspección y vigilancia.

La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta el Servicio Público del Empleo en los preceptos que se transcriben:

ARTICULO 537.- El Servicio Público del Empleo tiene por objeto acopiar informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores.

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

ción se efectúe en condiciones especiales.

ARTICULO 538.- El Servicio Público del Empleo tiene las funciones siguientes:

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

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

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

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

V.- Las demás que le confieran las Leyes.

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

ARTICULO 539.- El Servicio Público del Empleo y los sistemas privados se regirán por los reglamentos que se expidan. En los mismos reglamentos se determinaran las excepciones a que se refiere el

párrafo segundo del Artículo 537. (7)

El llamado Servicio Público del Empleo, no es un servicio público, sino un servicio social en beneficio de los trabajadores-desocupados, y hasta el propio legislador así lo reconoce en su dictamen:

El Título Once tiene la denominación de "Autoridades del Trabajo", pero al señalarse cuáles son dichas autoridades, se mencionan dos instituciones que no tienen tal carácter, sino que tienen a su cargo la prestación de servicios sociales a favor de la clase trabajadora y que son la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y el Servicio Público del Empleo. Consecuentes con el concepto anterior, se propone adicionar el rubro del Título Once, que se denominará: "Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales".

La denominación anterior comprenderá, en su contenido, a las autoridades que tienen jurisdicción y facultades decisorias y -- las instituciones que, como las citadas, prestan solo un servicio social. (7)

Sin embargo, cuando este servicio se le preste a individuos que no pertenezcan a la clase obrera o no se trate de trabajadores desocupados, entonces podría tener carácter público para hacerse extensivo a los competentes de la comunidad.

La prestación del servicio social para la colocación de los trabajadores, que efectúen oficinas municipales, bolsas de trabajo

e instituciones oficiales o particulares se caracterizan por su gratitud.

El Departamento del Trabajo deberá establecer agencias de colocaciones en la ciudad de México y lugares de la República en -- que se considere necesario su funcionamiento.

Las agencias de colocación que se establezcan en las ca- pitales de los Territorios Norte y Sur de Baja California, se denomina- rán centrales. Las que se establezcan en otros lugares de los mismos- territorios, recibirán el nombre de locales y estarán subordinadas a - la central correspondiente.

Las agencias locales tendrán a su cargo la atención del servicio en la circunscripción o zona que se le señale. Dichas agen- cias que funcionan por el Departamento del Trabajo en la ciudad de Mé- xico y demás lugares del país, se denominarán nacionales y dependerán- exclusivamente de la Dirección de Previsión Social del propio Departam- ento. Los Gobernadores de los Territorios Norte y Sur de Baja Cali- fornia nombrarán el personal necesario para la atención del servicio - de colocación en las agencias locales y centrales de sus jurisdiccio- nes.

D E C R E T O .

PRIMERO.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social- establecerá, con el personal que fuere necesario, una bolsa de trabajo.

SEGUNDO.- Se considerarán como asesores técnicos de dicha oficina, los delegados de los consejos de unidad obrera y patronal.

TERCERO.- La Bolsa de Trabajo abrirá un doble registro de industrias y de trabajadores.

En el primero anotará los centros de trabajo de jurisdicción federal afectados por el estado de emergencia y los de nueva creación, con los datos de ubicación, actividad, clase de trabajo, número de obreros, maquinarias y demás que fueren convenientes.

En el segundo, se inscribirá a los trabajadores de las industrias afectadas por la emergencia y a los que se encuentren sin ocupación, con los datos de su nombre, sexo, edad, profesión, antecedentes y demás que se estimen necesarios.

CUARTO.- La bolsa de trabajo gestionará de los sindicatos que tengan solicitudes de previsión de personal, la agremiación y la reocupación de los trabajadores cesantes.

QUINTO.- Las nuevas fuentes de trabajo que no estén obligadas a solicitar a las agrupaciones obreras, harán su solicitud de previsión de trabajadores, con las especificaciones que se requieran a la bolsa de trabajo, para que ésta procure que sean empleados los --

empleados sanos y aptos que se encuentren cesantes. Las empresas que no cumplan con esta disposición, serán sancionadas en los términos del Artículo 624 de la Ley Federal del Trabajo.

En la ejecución de todas las obras públicas de jurisdicción federal se procurará dar ocupación preferente a los trabajadores idóneos registrados en la bolsa de trabajo.

SEPTIMO.- Se autoriza a la expresada oficina de la Secretaría del Trabajo a promover, ante las diversas dependencias oficiales, la creación de nuevas fuentes de producción agrícola o industrial, para dar empleo a los trabajadores desocupados.

OCTAVO.- La bolsa de trabajo remitirá a la Secretaría de la Asistencia Pública, las comprobaciones de personal de parados -- forzosos que, por su penuria o estado de salud, requieran el auxilio o atención indispensables para su sostenimiento. (8)

Tanto en el Artículo 123 como en el Reglamento de Agencias de Colocación y la nueva ley, autorizan a las agencias privadas de colocaciones, pero aún en el caso del Artículo 537 de la Ley en -- cuanto a la naturaleza especial determinadas profesiones, la prestación del servicio será gratuita, porque de no ser así, se rompería el principio de tutela en favor de los trabajadores.

Desde 1933, la Organización Internacional del Trabajo -- viene luchando por la supresión o prohibición de las agencias particu-

lares de colocación y nuestro país se ha adherido a esta lucha al ratificar la convención respectiva, como aparece en el Diario Oficial de 20 de Abril de 1938. El Código Internacional del Trabajo confirma esta lucha como puede verse en seguida:

ARTICULO 41.- Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación 1933.

1.- Esta sección se aplica a reserva de las modificaciones establecidas en los párrafos siguientes de este Artículo, a los miembros para los cuales no esté en vigor el convenio sobre las agencias de colocación, 1949, pero para los cuales esté en vigor el convenio sobre las agencias retribuidas de colocación. 1939

2.- Con respecto a tales miembros, en substitución de los Artículos 33 a 39 se aplicarán las disposiciones de los párrafos 3 a 12 de este Artículo.

3.- Las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos deberán suprimirse dentro de un plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor, para cada miembro del convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933.

4.- Durante el período que preceda a esta supresión; no se establecerá ninguna nueva agencia retribuida de colocación con fines lucrativos; las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos estarán sujetas a la vigilancia de la autoridad competente y so-

lo podrán percibir los derechos y los gastos que figuren en una tarifa aprobada por dicha autoridad.

5.- La autoridad competente en casos excepcionales, podrá conceder excepciones a las disposiciones en el párrafo tercero de este Artículo, pero previa consulta a las organizaciones interesadas de trabajadores y de empleadores.

6.- Las excepciones autorizadas solo podrán aplicarse a las agencias dedicadas a la colocación de las clases de trabajadores que designe expresamente la legislación nacional y que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se efectúe en condiciones especiales que justifiquen la excepción.

7.- Una vez expirado el plazo de tres años, no podrá autorizarse el establecimiento de nuevas agencias retribuidas de colocación.

8.- Toda agencia retribuida de colocación a la que se conceda una excepción, estará sujeta a la vigilancia de la autoridad competente; deberá poseer una licencia anual renovable a discreción de la autoridad competente, durante un período que no excederá de diez años, solo podrá percibir las retribuciones y los gastos que figuren en una tarifa aprobada por la autoridad competente y no podrá colocar o reclutar trabajadores en el extranjero, a menos que su licencia lo autorice y las operaciones se efectúen en virtud de un acuerdo entre los países interesados.

9.- Las agencias retribuidas de colocación sin fines lucrativos; deberán poseer la autorización de la autoridad competente y estarán sujetas a la vigilancia de dicha autoridad; no podrán percibir una retribución superior a la tarifa fijada por la autoridad competente, habida cuenta restrictamente de los gastos ocasionados y, no podrán colocar o reclutar trabajadores en el extranjero a menos que la autoridad lo autorice.

10.- Las agencias retribuidas de colocación, así como cualquier persona, sociedad, institución, oficina u otra organización privada que se dedica habitualmente a procurar colocaciones, incluso a título gratuito, estarán obligadas a presentar una declaración a la autoridad competente en la que indicará si sus servicios de colocación son gratuitos o retribuidos.

11.- La legislación nacional establecerá sanciones penales apropiadas que comprenderán si ello fuere necesario, incluso la cancelación de la licencia.

12.- Las memorias anuales relativas a la aplicación del convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933, que habrán de ser presentadas a la oficina internacional del trabajo en virtud del Artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, contendrán toda la información necesaria sobre la excepción concedida en virtud del párrafo quinto de este Artículo.

La modernización no puede entenderse como una meta, si-

no como un medio para alcanzar mayores niveles de bienestar compartido y más amplias oportunidades de ocupación productiva y de bienes remunerados.

El insuficiente e inequitativo bienestar social hasta ahora alcanzado, está íntimamente vinculado a la incapacidad del sistema para crear oportunidades de empleo en la cantidad y con las características apropiadas para aprovechar los recursos humanos existentes de manera más racional y consistente con la dotación de factores del país.

Es indispensable integrar a nivel nacional, una política de empleo coherente. Por su parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social inició la reestructuración del Servicio Público del empleo. Entre sus funciones más importantes está la de organizar un sistema de información sobre oferta y demanda de empleo, que le permita mantener una estrecha vinculación las Bolsas de trabajo existentes, así como con las empresas y los sindicatos.

Se propone asimismo, coordinar sus acciones con los mecanismos de reclutamiento de las instituciones públicas y privadas, a fin de conocer las necesidades de empleo, por regiones, entidades federativas, ramas de actividad y sectores de población.

Con el fin de conocer mejor el campo de aplicación de las políticas de empleo se realizaron diversos estudios. Destacan, entre otros, México: Análisis y Proyección, a niveles municipales y nacionales, de la población económicamente activo 1950-1980, cuyo texto-

contiene información básica para la clasificación y selección de los -  
municipios a los que debe canalizarse en forma preferente la promoción  
del empleo; "Los recursos humanos para el trabajo del Área metropoli-  
tana de la ciudad de México", el cual incluye un inventario de la fuer-  
za de trabajo y analiza los niveles y requerimientos de capacitación,  
así como las posibilidades de absorción de mano de obra existentes: --  
"México análisis de la sub-ocupación, 1970", diseñado para determinar-  
a nivel municipal y de entidad federativa, el volumen de la desocupa--  
ción disfrazada existente y, un documento que examina la participación  
de la mujer en la actividad económica.

#### D) PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

Corresponde tanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como a los Gobernadores de los Estados y Jefe de Departamento del Distrito Federal, crear órganos que vigilen el cumplimiento de las leyes del trabajo y de la previsión social y defiendan gratuitamente a los trabajadores en función de servicio social.

La Procuraduría del Trabajo se rigen por las normas siguientes de la Ley Federal del Trabajo.

ARTICULO 530.- La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones siguientes:

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

2.- Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes para la defensa del trabajador o sindicato:

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

ARTICULO 531. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo se integrará por un Procurador General y con el número de procuradores auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de

los trabajadores. Los nombramientos se harán por el Secretario del -- Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados y Te-- rritorios o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

ARTICULO 532.- El procurador General deberá satisfacer los requisitos siguientes:

1.- Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejerci-- ción de sus derechos.

2.- Tener título legalmente expedido de Licenciado en -- Derecho y una práctica profesional no menor de tres años;

3.- Haberse distinguido en estudios de Derecho del Tra-- bajo y de Seguridad Social.

4.- No pertenecer al estado eclesiástico.

5.- No haber sido condenado por delito intencional, san-- cionado con pena corporal.

ARTICULO 533.- Los Procuradores auxiliares, deberán sa-- tisfacer los requisitos señalados en las Fracciones I, IV y V del Artí-- culo anterior y haber terminado los estudios correspondientes al ter-- cer año o al sexto semestre de la carrera de Derecho.

ARTICULO 534.- Los servicios que preste la Procuraduría de la Defensa del Trabajo serán gratuitos.

ARTICULO 535.- Las autoridades están obligadas a propor

cionar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones.

ARTICULO 536.- Los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y los deberes de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo. (9)

#### ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURIA

La Procuraduría estará organizada en dos secciones, técnica y administrativa. La técnica estará integrada por un Procurador General, un Procurador sustituto del Procurador General; por procuradores auxiliares que el funcionamiento de la oficina requiera; procuradores auxiliares foráneos; un perito médico, jefe de la sección médica de la Procuraduría; dos médicos auxiliares de la propia sección; -- los médicos inspectores que requieran las necesidades de los procuradores foráneos.

La sección administrativa estará integrada por el personal de empleados que autorice anualmente el presupuesto de ingresos.

La intervención de la Procuraduría en los casos de la Fracción I y II del Artículo Primero, deberá ser a solicitud de parte, ya sea que se haya o no iniciado el procedimiento ante las autoridades respectivas.

La solicitud para la representación o asesoramiento de-

los trabajadores puede hacerse por comparecencia o por escrito. La -- solicitud de que trata el Artículo anterior será directamente por los trabajadores interesados, salvo el caso de que se encuentran imposibilitados para comunicarse con la Procuraduría.

Las solicitudes tendrán por objeto:

- a) La representación o asesoramiento de los trabajadores
- b) La resolución de consultas sobre cuestiones de trabajo.
- c) La administración de datos relativos a asuntos que se ventilen ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Recibida una solicitud, el Procurador General la turnará para su estudio al auxiliar correspondiente.

Si hecho el estudio del negocio a que la solicitud se refiere por el procurador auxiliar, éste llegará a la conclusión de -- que no procede legalmente o que es inmoral, formulará un dictamen que, previa la aprobación del Procurador General, traerá como consecuencia la negativa de la Procuraduría para representar o asesorar a los interesados en dicho asunto.

El dictamen se hará del conocimiento de los trabajadores, con la advertencia de que no resuelve su caso, ya que solo constituye una mera opinión y no impide a los solicitantes entablar su demanda o proseguir la tramitación de su asunto por los conducto particulares que estimen convenientes: en todo caso la Procuraduría asisti-

rá, a las audiencias o diligencias-urgentes. (10)

Queda facultada la Procuraduría para negarse a la representación o asesoramiento de los trabajadores, cuando éstos pretendan que aquella concorra a su defensa con otros representantes.

Cuando en un juicio patrocinado por la Procuraduría a solicitud del actor, éste manifieste ante el procurador respectivo, su deseo de que esta oficina no lo siga patrocinando, la Procuraduría queda facultada para no renovar su actuación, aún cuando el interesado lo solicite.

La Procuraduría deberá prestar a los trabajadores su servicios aún cuando no dispongan de las pruebas indispensables, advirtiéndoles las probables consecuencias que su falta trae consigo.

La Procuraduría, está facultada para avenir a las partes, librando al efecto los citatorios correspondientes para que comparezcan ante la misma.

La Procuraduría contará con un procurador auxiliar comisionado que fungirá como jefe de la sección de quejas y conciliación, ante la cual deberá los interesados hacer valer sus derechos. presentes las partes el día y hora señalados, el jefe de la sección de quejas y conciliación, atendiendo los razonamientos que aquellas expongan podrá proponer soluciones amistosas para el arreglo de las diferencias o conflictos, haciéndose constar los resultados obtenidos, en actas autorizadas por el secretario. En caso de que la proposición concilia-

toría sea aceptada por los interesados, se dará por concluido el asunto una vez cumplido el convenio respectivo. Si no se lograse avenir a las partes, el jefe de la sección de quejas y conciliación turnará el caso al procurador auxiliar correspondiente, para que proceda en los términos siguientes:

El procurador auxiliar entablará la demanda ante los tribunales del trabajo cuando la acción del trabajador tenga como origen un riesgo profesional, será necesaria la oposición previa de la sección médica de la Procuraduría para iniciar la demanda si el dictamen médico de la sección citada fuere desfavorable a los intereses del solicitante, la Procuraduría se abstendrá de intervenir en su favor.

Queda estrictamente prohibido a los trabajadores y personal de la Procuraduría, entregar a los interesados los dictámenes a que se contraen lo anteriormente expuesto, o proporcionar datos sobre los mismos, quedando encomendado al manejo de tales dictámenes, a los procuradores auxiliares ante las juntas correspondientes.

La Procuraduría podrá interponer el recurso de amparo ante las autoridades competentes, siempre que sea procedente, siguiendo el juicio hasta obtener sentencia ejecutoriada.

Cuando a juicio de la Procuraduría no proceda el recurso de amparo, se le hará saber oportunamente al interesado, acompañándole copia del laudo respectivo, a fin de que si lo cree pertinente, ejercite sus derechos, indicándole la fecha de la notificación del lau-

do y el plazo que la ley de amparo concede para la interposición del recurso.

También se podrá representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, en los juicios de amparo en que figuren como terceros perjudicados.

La Procuraduría observará la organización y funcionamiento de los tribunales del trabajo, con el fin de estar en aptitud de hacer a los mismos, sugerencias concretas tendientes a lograr que la justicia que impartan sea pronta y eficaz.

La Procuraduría gestionará que las resoluciones y acuerdos de los tribunales sean dictados dentro de los plazos legales correspondientes, aún cuando en los casos particulares no haya intervenido asesorado o representado a los trabajadores.

Cuando con motivo de una resolución dictada por las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, sus miembros incurran en responsabilidad, de acuerdo con los preceptos relativos de la Ley Federal del Trabajo, los hechos serán puestos en conocimiento de la autoridad competente, en los casos en que se haya representado o asesorado a los trabajadores.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene por objeto:

1.- Intervenir con lo dispuesto en el Artículo 411 de la Ley Federal del Trabajo, en las diferencias o conflictos que se

susciten entre trabajadores y patronos, proponiendo a las partes interesadas soluciones amistosas, haciendo constar, los resultados obtenidos en actas autorizadas por el procurador que intervenga y por el secretario del procurador.

2.- Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patronos -- con motivo del contrato de trabajo;

3.- Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios formados procedentes para la defensa de los trabajadores o de los sindicatos formados por los mismos:

4.- Resolver las consultas concretas que sobre asuntos de trabajo formulen los trabajadores o los sindicatos formados por los mismos, y ministrarles toda la información que soliciten respecto a los conflictos en que intervenga;

5.- Cuidar de que la justicia que administran 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 dictadas dentro de los plazos legales correspondientes.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal actuará a petición de parte, cuando se trate de lo establecido en las Fracción I, II, III y IV antes mencionadas, y de oficio en lo dispuesto por la fracción V.

El 10. de junio de 1931 fué expedido el reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, en la exposición de motivos del nuevo reglamento, se reconoce que las actividades de la Procuraduría General no ha tenido la eficacia que inspiró su creación y que por lo mismo se hacia necesario señalar el sentido de sus atribuciones y convertirla en un dependencia administrativa desconcertada con el rango y la autonomía suficiente para hacer más eficaz la función de defensa que tiene encomendada, así como dotarla de los órganos auxiliares que le permitan un mejor desempeño de sus actividades, de las cuales dependen en gran medida, la aplicación de las normas protectoras que la Constitución consagra.

El reglamento reviste a la Procuraduría de nuevas atribuciones, que rebasan el marco de la mera representación o asesoramiento en conflictos de trabajo y que constituyen instrumentos idóneos y eficaces para la obtención de una nueva expedita justicia laboral.

Así, además de incluir las funciones que señala la Ley, el reglamento establece que la Procuraduría Federal deberá desempeñar, las siguientes: Resolver consultas jurídicas: prevenir y denunciar -- violaciones a las normas laborales y la falta de retención de pago de los salarios mínimos o del reparto de utilidades: denunciar el plano de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje los criterios contradictorios en que haya incurrido las juntas especiales al expedir sus laudos, así como el incumplimiento de los deberes de los funcionarios-

encargados de impartir justicia laboral.

Para llevar a cabo con efectividad sus funciones, la Procuraduría se coordina con todas las autoridades laborales del país, especialmente con las procuradurías de la defensa del trabajo que actúan en cada estado de la República, a efecto de hacer expedita su acción indefensa de los trabajadores y unificar sus criterios para actuar en beneficio de los sectores laborantes del país. (11)

Para poder actuar con mayor celeridad y eficiencia, la Procuraduría se ha esforzado en reclutamiento de abogados especializados, que cuentan con un conocimiento claro y preciso de la Ley Federal del Trabajo y de los contratos colectivos de la materia en que litigan.

A través de la prestación de este servicio, se persigue asimismo desplazar a grupos de personas que lucran indebidamente con la defensa de los trabajadores ante los tribunales correspondientes; en ocasiones por falta de probidad o de conocimientos jurídicos, los intermediarios provocan que los trabajadores pierdan o limiten sus derechos debido a un mal asesoramiento.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, en desempeño de su labor de defensa de los intereses individuales y colectivos de la clase trabajadora, ha presentado y asesorado a trabajadores y sindicatos en sus gestiones, tramitaciones y demandas ante autoridades y patrones; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha puesto en marcha un amplio programa para hacer más efectiva la impar-

ción de justicia social y fortalecer los sistemas de defensa de los trabajadores: el limitado conocimiento de sus beneficios, prestaciones y derechos ha motivado que los trabajadores no compartan con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la responsabilidad de vigilar la observancia de las disposiciones laborales. El cumplimiento eficiente de la función tutelar se ve obstaculizando y es motivo de una creciente insatisfacción de los trabajadores por las condiciones en que se desarrollan sus actividades. Con el fin de robustecer la función tutelar de la Secretaría y solidarizar a los trabajadores en su ejercicio, fueron puestos en práctica programas experimentales de orientación para asesorar a los trabajadores no solamente en el conocimiento de sus derechos, sino de los conductos más apropiados y expeditos para ejercitarlos. Se complementa el empleo de diversos medios de difusión para estos propósitos.

La acción múltiple del sindicalismo muy bien puede ser entendida como la lucha solidaria por mejores condiciones de vida para los obreros, los campesinos y las clases medias populares, dentro del movimiento revolucionario mexicano.

Los estudios estadísticos que se han formulado al respecto, han puesto de manifiesto que una proporción considerable de trabajadores se encuentran al margen de la organización sindical y de los beneficios.

Por lo mismo, ven deteriorado su poder de negociación,

ya que el trabajador individualmente considerado no se encuentra en un plano de igualdad con su patrón. Por otra parte, esta situación afecta desfavorablemente el equilibrio de los factores de producción. De aquí que entre los objetivos primordiales del Gobierno figure, en lugar preminente, el fomento del sindicalismo.

Conforme a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social regular el registro de las agrupaciones de los trabajadores.

Cumpliendo con la tesis general que animó a los legisladores en la reglamentación del Artículo 123, de acuerdo con los principios básicos del movimiento revolucionario en su período constructivo, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, se marcó un derrotero orientado hacia la defensa de las clases trabajadoras del campo y de la ciudad, pues aún cuando su fuero, por el carácter de oficina federal, pudiera entenderse como limitativo, dentro de su estricta actuación, no limitó su funcionamiento exclusivamente a la resolución de aquellos asuntos que por su naturaleza caían bajo la jurisdicción de los tribunales de trabajo del fuero federal, sino en multitud de ocasiones principalmente al iniciar demandas y resolver consultas, asesoró a obreros o agrupaciones obreras, cuyos asuntos competían por su naturaleza a las juntas municipales de conciliación o a las centrales de conciliación y arbitraje de los estados haciéndose extensivo tal espíritu de protección en todos y cada uno de los miembros componentes

de este instituto con el fin de que cualquier obrero o cualquier sindicato, encontraran en la oficina de protección o ayuda que pretendían, encaminándolos en los primeros pasos de su reclamación, cuando menos a fin de lograr el éxito que pretendían. (12)

Sosteniendo su criterio independientemente, dentro del Departamento, por lo que hace a la opinión que en cada caso debe de privar antes de aceptar la responsabilidad que una defensa entraña, en todos aquellos casos originados por riesgos profesionales, la Procuraduría se basó en los dictámenes médicos de la sección correspondiente, logrando con absoluta imparcialidad y dentro de una estricta técnica, dictaminó, con apego absoluto a los resultados que el análisis concienzudo, mediante exámenes científicos.

Uno de los problemas difíciles que se han presentado, por lo que hace a la defensa de los intereses obreros, es la actuación de un sinnúmero de individuos sin moral, que sorprendiendo la buena fé de los obreros y su ignorancia con relación a los derechos que la Ley les concede, se apoderan de los negocios que pretenden entablar ante los tribunales de trabajo. Existen una gran cantidad de casos en que los apoderados encomiendan los negocios puestos a su confianza durante el período de conciliación, a esta oficina, la que en forma gratuita atiende la defensa obrera en el período de arbitraje, y lo que el obrero debiera ahorrarse por el asesoramiento gratuito de esta dependencia, lo cobra el asesor particular que solo conoció de la conciliación, y en

ocasiones se llega a dar el caso de que los procuradores pagados por los estados para la defensa de los intereses obreros antes las juntas-centrales, al defender negocios del fuero federal en auxilio de esta Procuraduría, hagan efectivos a los actores, honorarios que de ninguna manera deberían percibir.

La situación antes mencionada, ha venido a crear un verdadero problema para el funcionamiento común de la oficina, pues figurando entre los defensores particulares de los negocios obreros, personas que en muchos casos no tienen ocupación determinada y se dicen prácticos en Derecho Laboral, esta defensa representa para ellos un verdadero filón que explotan con facilidad, máxime si tomamos en consideración el desconocimiento de la Ley por parte de los obreros en particular, y su ignorancia e impreparación respectoa de los mas sencillos problemas de la vida diaria, pues existen gremios en los que una gran mayoría de su componentes no saben leer ni escribir presentándose una situación difícil de resolver por la Procuraduría sobre todo en su aspecto moral pues si deseamos la intervención de estos logros de la miseria obrera, sobre todo en negocios que tienen su origen en el interior de la República, dejamos al obrero sin posibilidades de defensa al iniciar su demanda, puesto que no contamos con personal foráneo; y si admitimos su intervención, la que la mayoría de las veces procura aislarnos directamente del obrero, a fin de percibir su ganancial, forzosamente debemos consentir en que, al terminarse el negocio,

estos señores se apoderen de una parte, que en ocasiones es muy grande, de la cantidad obtenida por el obrero. La Procuraduría, admitiendo -- esta situación como meramente transitoria, ha optado por atender, en -- determinados casos las solicitudes de estos apoderados, principalmente cuando para la oficina se hace imposible la localización directa de -- los actores, pues toda correspondencia que se entable con el fin es acaparada por los intermediarios o apoderados.

La Procuraduría cuando se trata de sumas de importancia, prefiere citar directamente a los interesados por conducto de las autoridades del lugar para que se trasladen a la capital, a fin de que perciba íntegro el importe de la indemnización y, se ha dado el caso de que al presentarse los actores en estas condiciones, son seguidos por sus defensores, por lo que la Procuraduría se ha visto en el caso extremo de hacerlos abandonar sus oficinas, después de comprobar que para su presentación en el momento del cobro, se han valido de engaños, simulando unas veces ser parientes de los actores y otras, miembros de sindicatos que no existen, sino en la imaginación de estos señores. -- Es pues, imperativa la descentralización de los servicios de esta Procuraduría.

En el Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-17, en la discusión a que estuvo sujeto el Artículo 123, entre agudas expresiones de Héctor Victoria y de Hilario Medina y las respuestas hipostéticas y responsables de Francisco J. Mujica, encontramos-

la intervención técnico emotiva de Saúl Rodiles. El Artículo 123 expresaba éste, es la estrofa más grandiosa del himno de la Revolución. Hoy, a la distancia que ofrece el transcurso de 58 años, esa estrofa - respetaba en su intensidad original, se ha hecho más amplia, más profunda, sin agotar aún sus posibilidades históricas.

El texto original y el vigente del Artículo 123, no incluyen entre las instituciones que establecen a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. A caso muy pronto sea necesaria su inclusión.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, de las bases para la creación de esta dependencia pero hasta Septiembre de 1933, con el inicio de vigencia del primer reglamento de la Procuraduría del Trabajo, ésta inicia sus labores con el rango de oficina. 20 años más tarde se le da la jerarquía de departamento. Así, fué una dependencia - concentrada de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social hasta el 2 de junio de 1975, con esfuerzos y elementos modestos que no estuvieron al nivel de la idea que inspiró su creación.

Durante el sexenio del licenciado Luis Echeverría Álvarez, que fue abierto y combativo, de muchos renglones de la materia laboral se ha tomado las fuerzas potenciales, para encausarlas en una acción definida organizada. Tal es el caso de la Procuraduría, que a partir del 3 de junio de 1975 se convirtió en una dependencia desconcentrada de la misma Secretaría, tomando así autonomía administrativa.

y técnica, para hacer más eficaz como órgano administrativo y tutelar de los intereses de los obreros ante todas las autoridades del país, - contra transgresiones patronales gubernativas de carácter jurisdiccional. Actualmente esta institución se integra por un Procurador Federal; dos Procuradores Generales auxiliares; un Secretario General 7 Jefes del Departamento 56 Técnicos del Derecho y 102 empleados. Esta transformación de la Procuraduría no niega el paso que la sustenta sino que lo reafirma en la medida en que lo supera y acaece este cambio no de manera casual, ni por capricho sino por una necesidad que la realidad impuso.

Que peligrosos son los Gobiernos que corren cuando el pueblo solo quiere marchar, los que marchan cuando el pueblo quiere -- detenerse a los que se detienen cuando el pueblo desea y necesita acelerar el paso.

Incumbe mencionar lo que se ha hecho durante los 11 meses anteriores: 22,843 trabajadores han ocurrido a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, se ha dado atención a 2,661 consultas por convenio se han logrado 922 reinstalaciones; la indemnizaciones -- por convenio han sido 2,076, en la etapa conciliatoria. En 372 casos los trabajadores han abandonado su queja o se han reservado sus derechos. Los asuntos llevados en la vía contencioso son 3,630 de los -- cuales solamente 134 se han concluido por convenio, o por el auto correspondiente. Se ha necesitado interponer 72 demandas de amparo y 6

recursos de revisión. El monto total de las percepciones obtenidas -- por los trabajadores que han solicitado los servicios de la Procuraduría son de 69 722,000.00 pesos. (13)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS .

- 1) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, ALBERTO TRUEBA URBINA, 1973, Editorial Porrúa, Pág. 677.
- 2) La Inspección del Trabajo, Oficina Central 1974 Pág. 7
- 3) La Inspección del Trabajo, Oficina Central Pág. 15 Centro -- 1974
- 4) Idid 50a. reunión 1966 Informe III parte IV, párrafo 81, -- Pág. 234.
- 5) Cfr. Departamento del Trabajo la obra social del Presidente - Rodríguez México 1934, pp. 172 y ss.
- 6) Cfr. ALBERTO TRUEBA URBINA y JORGE TRUEBA BARRERA la. Edición México Nueva Ley Federal del Trabajo 1970. pág. 263.
- 7) Cfr. ALBERTO TRUEBA URBINA y JORGE TRUEBA BARRERA la. Edición México, Nueva Ley Federal del Trabajo 1970, pág.
- 8) Publicado en el Diario Oficial de la Federación 31 de Agosto de 1942.

- 9) Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, la. -  
Edición, México, Nueva Ley Federal del Trabajo 1970 Pág.  
271 y 272.
- 10) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, ALBERTO TRUERA  
URBINA, 1973, Editorial Porrúa, Pág. 727.
- 11) Normas Tutelares del Trabajo. Secretaría del Trabajo y -  
Previsión Social Memoria del Trabajo, 1975.
- 12) Departamento del Trabajo, Memoria del Trabajo 1934.
- 13) Revista del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión-  
Social 1976.

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

### LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

A).- CREACION DE LAS JUNTAS DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE.

B).- LAS JUNTAS DE CONCILIACION  
Y ARBITRAJE EN LA JURISPRU  
DENCIA.

C).- NATURALEZA DE LAS JUNTAS DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE.

## A) CREACION DE LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

El proyecto de Constitución enviada por Don Venustiano Carranza, primer jefe de la revolución constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo al Congreso Constituyente de 1916-1917, no incluía preceptos de trabajo constitutivos de derechos sociales: porque los abogados de "criterios ya asentados", que redactaron dicho proyecto, no concebían una Constitución que rompiera la estructura clásica, con capítulos extraños a los derechos del hombre, organización fundamental de los poderes públicos y responsabilidad de los funcionarios.

Cuando se discutió el dictámen del Artículo 5o. de la Constitución que establecía como garantía individual que la jornada máxima de trabajo no debía de exceder de ocho horas y otras proposiciones de los constituyentes, Aguilar, Jara y Góngora entre otros, el diputado Lizardi pronunció un discurso tratando de explicar, de acuerdo con su tradicionalismo, que en una Constitución no deben figurar normas reglamentarias sobre jornada de trabajo, etc., porque "le quedan al Artículo exactamente como un par de pistolas a un santo cristo". Este era el pensamiento y el sentir de los juristas del Congreso, pero los diputados jacobinos (por su radicalismo revolucionario y anticlerical) levantaron su voz de protesta contra ese criterio: primero Jara en un memorable discurso que origina la recepción de preceptos sociales en la Constitución, y luego Victoria, hablaron de la necesidad de proteger a los trabajadores con normas fundamentales, despertaron con esto la simpatía --

del Congreso en favor de la reglamentación tutelar de los derechos de los obreros en la Constitución: después el diputado Manjarrez precisó estas ideas y presentó el proyecto de que los puntos relacionados con la cuestión obrera desaparecieron del Artículo 5o., para formar un título especial de la Constitución que sería: "DEL TRABAJO". Los diputados renovadores (antiguos Maderistas XXVI Legislatura Nacional) con gran habilidad política se solidarizaron con los jacobinos, y todos aceptaron la creación de preceptos en la Constitución que llevan por títulos: "DEL TRABAJO Y DE LA REVISION SOCIAL", y que cataloga disposiciones básicas en materia laboral, constitutivas de los nuevos derechos sociales de los trabajadores. Desde entonces anunció Gravioto que "La Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los derechos sagrados de los trabajadores".

Los antecedentes legislativos revolucionarios y los trabajos de la Asamblea Constituyente, instalada en la Ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, relacionados con la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuya génesis se encuentra en las iniciativas presentadas ante el Congreso por las diputaciones veracruzana y yucateca, son precisos y elocuentes al respecto.

#### 1.- LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS REVOLUCIONARIOS.

Son las leyes preconstitucionales de la Revolución Cons-

titucionalista, expedidas por los gobernadores y comandantes militares de los Estados de la República, que se mencionan en seguida:

a).- La Ley del Trabajo promulgada en Veracruz por el General Candido Aguilar, el 19 de octubre de 1914, que crea las Juntas de Administración Civil, encargadas de oír las quejas de patrones y obreros y de dirimir las controversias que entre ellos se suscitan, oyendo a los representantes de los gremios y sociedades y, en caso necesario, al correspondiente inspector del Gobierno. (Artículo 12)

b).- La Ley de 14 de mayo de 1915, que crea al Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, y la Ley del Trabajo de 11 de diciembre del mismo año, promulgadas por el General Salvador Alvarado, en Mérida Yucatán, que por su contextura fue la primera en la República. Las Juntas de Conciliación se componían, en cada distrito industrial, de representantes de trabajadores y patrones, con facultad de --normar las relaciones entre estos, procurar la celebración de convenios industriales (contratos colectivos de trabajo) y procurar fórmulas de --avenencias que podrían imponer durante un mes, mientras se resolvía en definitiva por el Tribunal de Arbitraje (Artículo 27, 28, 29, 40 y 41) El tribunal de Arbitraje se integraba de un representante de las uniones de trabajadores y otro designado por los patrones y un juez presidente nombrado por las Juntas de Conciliación funcionando en pleno, en la ciudad de México. Y si no se ponían de acuerdo las Juntas en éste -

nombramiento, entonces hacía la designación el Ejecutivo del Estado -- (Artículo 45). Los miembros del Tribunal de Arbitraje duraban en su -- cargo un año y no podían ser reelectos. (Artículo 46).

La Jurisdicción especial del trabajo se establecía en el Artículo 25 de la misma ley, que dice:

"Para resolver las dificultades entre los trabajadores y los patronos, se establecen juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje con la organización y funcionamiento que expresa esta Ley. Estas Juntas y el Tribunal para el Arbitraje obligatorio, se encargarán de aplicar en toda su extensión las leyes de trabajo, teniendo completa libertad y amplio poder ejecutivo dentro de esta legislación. Esta organización en esencia constituyen un poder independiente de manera que el trabajo y el capital ajusten sus diferencias automáticamente, buscando siempre la forma más justa para ambos sin acudir a las huelgas que siempre son nocivas para los intereses de todos".

## 2.- LA OBRA DEL CONSTITUYENTE

La comisión encargada de estudiar el Artículo 50., del proyecto de Constitución, al referirse a la primera de las iniciativas presentadas, suscrita por los diputados Candido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio E. Cóngora, expresó en su dictámen que dichos constituyentes proponían el establecimiento (1) de la "igualdad de salario en igualdad

de trabajo y por enfermedad causadas idirectamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también por los conflictos de Conciliación y Arbitraje". Estos puntos no fueron desechados por la Comisión, sino -- aplazados para su estudio cuando se tratara de facultades del Congreso, por no caber en la sesión de las garantías individuales.

En la sesión del 26 de diciembre de 1916, el diputado -- Héctor Victoria, observó a la Comisión no haber tomado en cuenta la iniciativa de la diputación yucateca, insistiendo en ella, diciendo:

"Páreceme extraño señores, que en su dictámen la Comi--- sión nos diga que los diputados Aguilar, Jara y Góngora propusieron varias reformas tendientes a mejorar la condición del trabajador; no me - atrevo a desmentirla por que es verdad pero cabe objetar ahora que en - el dictámen de la Comisión se debió hacer constar que la diputación de Yucatán también presentó una iniciativa de reformas al Artículo 13, que tiene mucha importancia, porque en ella se pide el establecimiento de - Tribunales de Arbitraje en cada Estado, dejando a éstos libertad de legislar en materia de trabajo para aplicar por medio de estos tribunales las leyes respectivas.

No se necesita ser jurisconsulto para comprender que dichos tribunales necesitan indispensablemente de la expedición de tales leyes para que los trabajadores estén perfectamente garantizados en sus relaciones con los patrones por consiguientes si yo menciono la iniciativa de la diputación de Yucatán, no es porque no esté de acuerdo con -

los conceptos emitidos por los diputados de Veracruz en su iniciativa, sino antes bien, para argumentar en favor de ella".

Y en otra parte de su discurso, que es necesario destacar por la claridad de su pensamiento, dice:

"Si tomamos como punto de partida los deseos de la diputación Yucateca; si aceptamos desde luego como tendrá que ser el establecimiento de los tribunales del fuero militar, necesariamente tenemos que establecer el principio, también de que los Estados tendrán la facultad de legislar en materia de trabajo y de establecer los Tribunales de Arbitraje y Conciliación..."

Concluyendo su disertación así: (2)

Y llegada la hora de la discusión, tendremos la oportunidad de venir a la tribuna para reforzar los argumentos en favor de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje que iniciamos se llevan a cabo - propiamente no se trata de establecer tribunales especiales, sino simplemente de un tribunal que tendrá una función social trascendentalísima, dado que tendrá o tenderá a evitar los abusos que se cometan entre patronos y obreros..."

El diputado Don José Natividad Macías que era un eminente jurista, Don Venustiano Carranza lo comisionó para que en unión del Licenciado Luis Manuel Rojas formularan los proyectos de leyes encaminadas a redimir a la clase obrera. En la sesión del 28 de diciembre de 1916 y al referirse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje habló así:

"He oído, en las diversas iniciativas que se han presentado a la cámara sobre el problema obrero, hablar de Juntas de Conciliación y Arbitraje, he oído hablar de Tribunales de Arbitraje, he oído de Arbitradores, quieren meterse en el Artículo 13. A la verdad, señores, sin ánimo de ofender a nadie, todo es perfectamente absurdo si no se dicen cuales son las funciones que han de desempeñar esas Juntas, porque debo decir a ustedes que si esas Juntas se establecieran con la buena intención que tienen sus autores y no llegase a comprender perfectamente bien el punto serían unos verdaderos tribunales, más corrompidos y más dañosos para los trabajadores, que los tribunales que ha habido en México..."

En seguida explicó Macías las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para desechar la idea de crear tribunales de los que él conocía que eran burgueses, agregando:

"...En los países cultos, en los países adelantados, donde los gobiernos se han preocupado por la redención de la clase obrera, donde han venido en auxilio de esa clase desgraciada, han dictado este sistema de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. No son tribunales, y voy a demostrar que si se convirtieran en tribunales, sería contra los obreros, pues bien, estas Juntas de Conciliación y Arbitraje son las que tienen a su cargo fijar el Salario Mínimo; éstas Juntas tienen forzosamente que componerse de representantes de los trabajadores y de representantes de los capitalistas en cada rama de las industrias, por-

que como son muchas industrias, es necesario que haya un representante de cada una de ellas para poder estudiar estas cuestiones, que siempre son delicadas."

Y para terminar su examen de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las presenta no como tribunales burgueses, sino como órganos sociales, es decir, genuinos tribunales sociales, expresando: (3)

"Pero sería después de esto muy largo hablar a ustedes de las funciones de las Juntas de Arbitraje, sin decir antes de pasar adelante, que es indudable, que para estas Juntas de Conciliación sean efectivas, que no sean tribunales porque los tribunales, conforme a las leyes, y eso puede decirlo a ustedes cualquiera de los abogados que sientan en esos bancos, que es preciso que para que exista un arbitro arbitrador, se necesita forzosamente el consentimiento de las partes y que en caso de que no haya consentimiento, de las dos partes, sean obligados por la ley, que será arbitro de derecho, y si estas juntas no vienen a solucionar, conforme consideración, esos gravísimos problemas, -- tienen que fallar conforme a la ley, y una vez desecha la ley, se sujetarán a lo pactado, y los jueces no pueden separarse de la ley y fallaran en contra de los trabajadores. De manera que los tribunales de derecho, no las Juntas de Arbitraje, serían esencialmente perjudiciales para el operario, porque nunca buscarían la conciliación de los intereses del trabajo con el capital..."

Es el preámbulo del proyecto de bases sobre la legisla--

ción del trabajo, presentado ante el constituyente (Congreso) de 13 de enero de 1917, en relación con las instituciones de Conciliación y Arbitraje, se manifestaba lo siguiente: (4)

"Sabido es cómo se arreglaban las desavenencias surgidas entre patrones y los trabajadores del país: se imponía en todo caso la omnimoda voluntad de los capitalistas por el incondicional apoyo que les brindaba el poder público, se despreciaba en acervo cuando se atreva a emplear medios colectivos para disputar un modesto beneficio a los opulentos burgueses. Los códigos poco hablan de la presentación de servicios y, consecuentes con los principios seculares que les inspiraron, se desentenden de la manifiesta inferioridad del trabajador respecto del principal, al celebrar los contratos correspondientes. Hoy es preciso legislar sobre esta materia y cuidar de que la ley sea observada y que las controversias sean resueltas por organismos adecuados, para que no sean interminables y onerosas las diligencias; La Conciliación y el Arbitraje satisfacen mejor que la intervención judicial esta necesidad desde todos los puntos de vista que se considere este problema..."

La Fracción XX del proyecto decía:

"Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un consejo de Conciliación y Arbitraje formado por igual número de representantes de los obreros y patrones y no del gobierno..."

El dictámen de la Comisión sobre el capítulo del trabajo,

que aceptó íntegramente el texto de la fracción XX del proyecto de Artículo 123 constitucional, se discutió en la sesión de 23 de enero de -- 1917.

Luego el constituyente creó las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales del trabajo, independientes del Poder Judicial expresión de los factores reales del poder -Capital y Trabajo- en la - Constitución, pero con un sello indeleble de carácter social.

Como hemos dicho en otras ocasiones, una vez más lo repetimos ahora los Constituyentes de 1917, de Julian Adame a Daniel Zepeda no sólo crearon un cuarto poder al establecer las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales jurisdiccionales del trabajo, si no que son precursores de las nuevas Constituciones Político Sociales, y especialmente de la jurisdicción social del trabajo.

#### B) LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE EN LA JURISPRUDENCIA..

El movimiento de reivindicaciones humanas, económicos y sociales de nuestra Revolución, consiguió la creación de organismos nuevos para dirimir los conflictos laborales, pero desvinculados del Poder Judicial y especialmente de los clásicos tribunales civiles donde prevalece el procedimiento aparatoso como expresión de la jurisdicción burguesa y que se había convertido en rémora para la pronta resolución de las con-

troversias entre empresario y obreros. Por tanto era de esperarse que la vigencia del Artículo 123 Constitucional suscitara enconadas disputas y en consiguientes choques de intereses entre industriales y trabajadores. Y naturalmente, tenían que discutirse en la dialéctica jurisprudencial esos derechos laborales y también los órganos: Las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Expresa Emilio Rabasa que: (5)

"Nuestro alto tribunal de Justicia, la Suprema Corte fue el crisol en que fundieron, mejor dicho, depuraron los criterios patronistas y obreristas en torno de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a través del Juicio Constitucional desentrañó de los textos fundamentales la naturaleza de estas instituciones, porque es la Corte Suprema el intérprete legítimo y definitivo de la constitución, el escudo de los derechos individuales, el poder equilibrador y limitador de los pobres, - el conservador del régimen Federal". Al respecto nos dice el Maestro Trueba Urbina: (6)

"Así es la teoría burguesa. En la práctica suceden cosas raras y en ocasiones la justicia federal y la carabina de Ambrosio es lo mismo. La influencia política es determinante".

En efecto las inquietudes de la política obrerista del Gobierno han penetrado en el supuesto templo de la justicia, originando tesis jurisprudencial y cambios en las mismas, pero a pesar de todo la constitución de la jurisprudencia ha sido sumamente importante.

## 1. JURISPRUDENCIA DE 1917 A 1923

Las primeras ejecutorias que pronunció la Corte resolvieron que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no tenían competencia -- constitucional para avocarse al conocimiento de los procesos planteados por contratos de trabajo, dictar laudos y ejecutarlos coactivamente aun que reconociéndoles capacidad para mediar en conflictos colectivos. En efecto en la sentencia de 8 de marzo 1918, Guillermo Cabrera, se define este criterio en los términos siguientes:

"Que con arreglo al Artículo 123, Fracción XX, de la --- Constitución Federal, las diferencias no conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarían a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del Gobierno; lo que supone un conflicto actual, de trabajo presente, en que la dificultad surge por el hecho o la negativa y por parte de una de las partes contratantes, que no cumple con sus compromisos sin que la disposición legal referida pueda extenderse a demandas que atañen a las consecuencias de un contrato que haya expirado y que deben exigirse, en caso de desidencia entre las partes, ante los tribunales ordinarios, y no ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

"Que si la interpretación establecida se corrobora con lo preceptuado en la fracción veintiuna del mencionado artículo, lo --

cual declara: que si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje, o a aceptar el laudo pronunciado por las juntas, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero, con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Y si la negativa fuera de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo lo que da una manera clara y terminante revela el pensamiento del legislador, que no fue otro que el que las mencionadas Juntas mediacen en los conflictos que ocurren sobre el cumplimiento de un contrato, en ejecución, como ocurre en los casos de huelga, paros de trabajo, sabotaje, boicots y otros medios de represalias usados, tanto por los patronos, como por los obreros, a que aluden las fracciones XVIII y XIX, del Artículo 123 Constitucional que quiso en esos casos, que ordinariamente trascienden al orden de la sociedad y al desarrollo y prosperidad o ruina de las industrias, proporcionar a los interesados un medio pronto y eficaz de remediar sus dificultades.

"Que si la interpretación dada por la Junta de Conciliación y Arbitraje de Yucatán fuera exacta, en el sentido de estar facultada para conocer de las demandas civiles o comerciales que derivan de un contrato de trabajo, dando carácter ejecutivo de sus resoluciones de jaría de ser Junta de Conciliación y Arbitraje, como se titula y extendería indebidamente sus facultades, invistiéndose de una jurisdicción que no le confiere la Carta Fundamental, y que sólo atribuye a los pode

res de orden Judicial de la Federación o de los Estados en vista del -- pacto federal; hipótesis que es inconcebible que sancionara el Constituyente, puesto que ella importaría el desconocimiento de las facultades que él mismo reconoció, en las autoridades judiciales". (7)

## 2. JURISPRUDENCIA A PARTIR DE 1924.

Seis años después, se modificó radicalmente lo anterior tesis jurisprudencial. Precisamente en la ejecutoria de lo. de febrero de 1924, LA CORONA cambia de criterio la Suprema Corte, estableciendo - que las Juntas son tribunales competentes para resolver no sólo conflictos colectivos, sino también individuales, por no ser tribunales especiales. En la ejecutoria, COMPANIA DE TRANVIAS, LUZ Y FUERZA DE PUEBLA, S.A., más precisa y mejor elaborada, decide categóricamente que las Juntas de Conciliación y Arbitraje contribuyen verdaderos tribunales encargados de resolver todas aquellas cuestiones que tienen relación con el contrato de trabajo, en todos sus aspectos, bien sea colectivamente o - en la forma individual, desde el momento que las diversas fracciones -- del Artículo 123 hablan de patronal y obrero individualmente determinados y que tienen imperio para ejecutar sus laudos.

Esta tesis por su importancia y contenido muy pronta llegó a formas jurisprudencia reinterada y uniforme, actualmente en vigor,

En las ejecutorias de GOMEZ OCHOA Y CIA., y MANUEL O. -- HERNANDEZ, (8) se establece que las juntas no conforme a su concien--

cia, sin necesitar conocimientos jurídicos por la sencillez de los asuntos de que conocen, pero que cuando se trata de aplicar las leyes que rigen los contratos de donde emana o surge el conflicto, las Juntas no están capacitadas para resolver tales dificultades, sino los tribunales del orden común. Pero en la ejecutoria de la COMPANIA DEL FERROCARRIL SUD PACIFICO, S.A., se mantiene la competencia de las Juntas para conocer los conflictos que surjan de un trabajo en ejecución y de los que nazcan de uno ya concluido. Son tribunales de carácter administrativo, con facultades judiciales, por excepción, y con imperio para hacer cumplir sus determinaciones.

La jurisprudencia de la Suprema Corte, a través de notorias visicitudes interpretativas y técnicas, a logrado precisar establemente que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales del trabajo, con poder jurisdiccional señalándoles en la ejecutoria de 20 de abril de 1927, EUSEBIO GONZALEZ, algunos requisitos en su actuación, petición del que demanda, contestación del demandado a quién tiene que oírse, admisión de las pruebas de ambos, apreciación de las mismas, oír las alegaciones de las partes y dictar resolución o laudo.

En cuanto a la naturaleza de las resoluciones de las Juntas se sostuvo primero en la ejecutoria de 8 de febrero de 1923, THE TEXAS COMPANI OF MEXICO, (9) que los laudos de éstas no tienen el carácter de sentencias definitivas del orden judicial, sino resoluciones, administrativas, que no pueden equiparse con las pronunciadas en jui---

cios propiamente dichos; en cambio en la ejecutoria de la AMERICAN SMELTING AND REFINING CO., se asienta que los fallos de las Juntas son verdaderas sentencias civiles. Finalmente, por ejecutoria de 19 de mayo de 1936, la Suprema Corte de acuerdo con el artículo 106 de la Constitución dirime en cuestión de competencia entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Federal y Central del Distrito Federal, reconociendo una vez más que las Juntas ejercen la facultad jurisdiccional cuyo ejercicio las define como verdaderos tribunales con atribuciones netamente judiciales, aunque no estén incluidas dentro de la organización judicial.

### 3. JURISPRUDENCIA DEFINIDA VIGENTE.

Establecen categóricamente la naturaleza de tribunales de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como la jurisdicción especial del trabajo las tesis siguientes: (10)

"Conflictos entre el Capital y el Trabajo, conforme a la fracción XX del artículo 123 Constitucional, los conflictos entre el Capital y el Trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, integrada en la forma que el mismo precepto previene, y si otra autoridad cualquiera, se avoca el conocimiento de esos conflictos, individuales carece de competencia para resolverlos y, con ello viola las garantías individuales de los interesados".

"Conflictos Obrero-Patronales, Naturaleza especial de --

los. Los conflictos obrero-patronales, debido a su naturaleza especial, han requerido para su resolución, no sólo la naturaleza especial, han requerido para su resolución, no sólo la presencia de organismos peculiarmente constituidos investidos de jurisdicción especial, así como de un procedimiento ha sido necesario la reaparición de métodos o sistemas también especiales, no tienden a solucionar dichos conflictos, de la manera más justa y equitativa. Las diversas legislaciones de trabajo han reconocido y aceptado a la conciliación y al arbitraje, como los métodos más adecuados para solucionar esta clase de conflictos, considerando a la primera como el sistema que tiene por objeto recaer la voluntad misma de las partes, y consecuentemente, el más indicado para resolver estos conflictos de la manera más equitativa, y al Arbitraje, como el sistema que tiene por objeto suplir la voluntad de las partes, cuando ésta falta".

"Juntas de Conciliación y Arbitraje. No son tribunales de derecho y por lo mismo, están obligados, al pronunciar sus laudos, a sujetarse a los mismos cánones que los tribunales ordinarios".

"Juntas de Conciliación y Arbitraje. Si al decidir sobre un conflicto de trabajo, no cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento, señalados en la ley relativa y, por tanto, no se oye en defensa el demandado, con ello violan el artículo 14 Constitucional"

"Juntas de Conciliación y Arbitraje apreciación de las -

pruebas por las. La apreciación de las pruebas hechas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, es una facultad soberana, y por lo mismo, ninguna otra autoridad puede substituir su propio criterio al de las Juntas, cuando se trata de fijar hechos pero nunca se ha dicho que tienen facultad para pasar inadvertidamente las pruebas rendidas por alguna de las partes, como si no existieran en el expediente, ocupándose sólo de las prestadas por la parte contraria, ya que ésta tesis sería opuesta a la razón y a la justicia porque estaría en pugna con las funciones que debe desempeñar todo juzgador, y si la Junta aprecia las pruebas, sin tomar en consideración las rendidas por una de las partes, viola las garantías del artículo 14 Constitucional".

### C) NATURALEZA DE LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Cuando la Suprema Corte sostuvo por primera vez, en el año de 1924, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, son tribunales y colectivos entre trabajadores y patrones, se provocó como era natural gran satisfacción entre los trabajadores y desconcierto en el grupo capitalista. Con tal motivo, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, convocó a un certamen sobre la naturaleza jurídica de las Juntas, en el que participaron distinguidos juristas, - habiendo sido laureado el estudio de Narciso Passols, quien opinó que las Juntas no son tribunales, pero sostuvo la necesidad de crearlos. Otros escritos, no menos meritorios, presentaron tesis contrarias: que las Juntas son tribunales por su función fundamental. Esta contradicción proviene de la fuente doctrinaria o legal que se supone en el Artículo 123 Constitucional; por tanto ante semejante diversidad de pareceres, debe precisarse la verdadera naturaleza de las Juntas de Conciliación, ya que las ejecutorias de la Corte Suprema no contienen una investigación profunda de sus elementos de Juicio. Para éste objeto es necesario tener presente las leyes del llamado periodo "preconstitucional", - especialmente las de Veracruz y Yucatán. Passols apoya su opinión en una interpretación racional y auténtica y en un estudio de legislación -- comparada que tiene por base el discurso del diputado Macías, de lo --- cual se desprende que las Juntas no son tribunales; atribuyéndoles como modelos los sistemas belga y norteamericano que estructuran institucio-

nes de Arbitraje: Potestativo y concluye que tienen competencia para conocer de conflictos colectivos entre el capital y el trabajo, y que es necesario crear una jurisdicción especial que establezca los tribunales laborales para conocer de los conflictos relacionados con el contrato de trabajo y por supuesto de las cuestiones jurídicas que con él se relacionan. En cambio, Paulino Machorro Narváez, que fuera distinguido Constituyente de 1917 presenta un punto de vista contrario nuestra Constitución establece la jurisdicción del trabajo y las Juntas como tribunales para resolver los conflictos respectivos; explicando que el sistema mexicano es intermedio entre el arbitraje potestativo europeo y el arbitraje obligatorio, con medios de apremio, de los países neosajones multa en Nueva Zelanda de 500 libras esterlinas y prisión en Australia y fórmula una afirmación futurista, reveladora del devenir de la jurisdicción laboral: Quién sabe si la tendencia nueva borraré el actual sistema de justicia y los tribunales del trabajo en vez de ser proscritos debieran ser saludados como precursores de un acercamiento al ideal de la verdadera justicia. Trinidad García, también acepta que las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen competencia para conocer de todos los conflictos entre el capital y el trabajo y que se refieran a la aplicación e interpretación del contrato respectivo. En tanto que Roberto A. Esteve Ruiz, interpreta las fracciones XX y XXI del Artículo 123, en el sentido de que es obligatorio la conciliación y facultativo el aceptar el arbitraje de las Juntas Maximiliano Camero, llega a la --

conclusión de que las mencionadas disposiciones constitucionales facultan a las Juntas para conocer de conflictos colectivos, calificando de ingenioso el sistema de Arbitraje que no es del todo obligatorio ni facultativo, pero negándoles la facultad de ejercer funciones judiciales, sin embargo, Francisco de P. Morales, niega la jurisdicción obligatoria de las Juntas, porque están regidas por un tipo de Arbitraje potestativo.

Posteriormente, Vicente Lombardo Toledano insiste en que el Constituyente no quiso crear tribunales de trabajo, sino que a semejanza de las instituciones existentes en Bélgica y Estados Unidos, para prevenir y resolver conflictos colectivos, creó las Juntas de Conciliación y Arbitraje como corporaciones públicas de avenencias libre, sin potestad para imponer sus resoluciones. Y muchos años después, Salvador Urbina, recoge también las ideas respecto a que las Juntas no deben ser tribunales sino órgano para prevenir y resolver conflictos colectivos.

Tales opiniones previenen de una lectura incompleta del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917.

Actualmente, el Dr. Alberto Trueba Urbina (11) dice que las Juntas son tribunales sociales y apoya su tesis en una investigación minuciosa del texto de las fracciones XX y XXI del artículo 123, de donde se desprende que los Constituyentes crearon un sistema propio, típicamente mexicano, cuyos antecedentes pueden verse en las Leyes de -

la etapa revolucionaria.

El Diputado Macías explicó que las Juntas no debían ser tribunales porque irían en contra de los obreros, sus funciones son rectoras de éstos y de equilibrar los intereses obrero-patronales; en tanto que el Diputado Victoria habló del Tribunal de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos del trabajo, en su aspecto tanto colectivo como individual, en todas sus manifestaciones, para evitar abusos entre obreros y patronos según sus mismas palabras.

En apoyo de esta idea es interesante traer a colación un fragmento del mensaje sobre el Artículo 123.

"Las controversias serán resueltas por organismos adecuados, para que no sean interminables y onerosas las diligencias: La Conciliación y el Arbitraje satisfacen mejor que la intervención judicial esta necesidad".

Los supuestos modelos extranjeros que pudieron haber inspirado la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son decisivos para determinar la naturaleza de éstas, sino más bien el conocimiento que se tenía de las Juntas que funcionaban en Veracruz para resolver los conflictos laborales y especialmente de las Juntas de Conciliación y del Tribunal de Arbitraje de Yucatán, que intervenían en la prevención y decisión de los conflictos entre el capital y el trabajo y en las controversias entre obreros y patronos con motivo de sus relaciones. Estos fueron indudablemente los antecedentes inmediatos a la crea

ción de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Artículo 123, que establece la expresión del nuevo poder jurisdiccional, eminentemente social para resolver todos los problemas derivados de los conflictos laborales que surjan entre obreros y patrones o entre el capital y el trabajo, como factores de la producción. Las Juntas son tribunales del trabajo, pero distintos de los clásicos tribunales, independientes del poder judicial, que forman parte del Estado de derecho social, que las permite ejercer funciones tutelares y reivindicadoras de los trabajadores.

Según la Suprema Corte de Justicia burguesa, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales administrativos con funciones jurisdiccionales y también las denomina tribunales de conciencia, como puede verse en la ejecutoria Esther Rodríguez, pronunciada el 21 de noviembre de 1933, que dice así: (12)

"Que planteada como fue ante la Junta responsable la cuestión relativa al salario de la quejosa y haciendo discrepancia entre las partes sobre la estimación de dicho salario, tanto porque, siendo un tribunal administrativo con funciones jurisdiccionales, como todo tribunal no puede eludir la resolución de las cuestiones controvertidas cuanto porque en el caso tal obligación legal, le ha sido impuesta en el Artículo 551 de la Ley Federal del Trabajo, sin que en ningún caso pueda dejar de resolver tales cuestiones, ni aún a pretexto de silencio u obscuridad de la ley, puesto, que, conforme a la ley que rige sus actos, en los casos no previstos por dicha ley; obra como un tribunal de

conciencia".

La doctrina jurisprudencia inserta, comprendidos conceptos erróneos: que las Juntas son tribunales administrativos que obran como tribunales de conciencia cuando fallan un conflicto aplicando, por insuficiencia de la ley, sus fuentes supletorias.

Si la naturaleza administrativa de los tribunales del trabajo la deriva la Corte de su infecunda jurisprudencia, que establece que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales administrativos, será vano insistir que son tribunales que ejercen funciones jurisdiccionales en los conflictos entre el capital y el trabajo, alejando toda idea de que son órganos administrativos; pero si tal característica la funda en la posición de dependencia del Poder Ejecutivo que supone en las Juntas, situación que de antemano se niega, no es más que incompreensión de la naturaleza de un órgano estatal nuevo de naturaleza social.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje constituyen tribunales que pertenecen a una jurisdicción especial. No son tribunales administrativos porque la jurisdicción administrativa tiene por objeto someter a la administración el régimen jurídico y Estado de derecho a efecto de que oriente sus actividades con arreglo a normaciones jurídicas. Precisamente, la jurisdicción administrativa, dice Fleiner (13) "significa jurisdicción sobre la administración; su misión consiste en una revisión judicial de los actos administrativos y determinar judicialmente

lo que es derecho en los litigios que se le sometán".

Los órganos de esta jurisdicción son los típicos tribunales administrativos. En otra palabra, la jurisdicción administrativa entraña una garantía en favor de los particulares, para reclamar la ilegalidad de actos administrativos que les perjudique por tanto los tribunales administrativos se significan por su competencia para conocer cuestiones entre particulares y la administración.

Las Juntas son tribunales pero no administrativas, por cuanto que su jurisdicción no alcanza a revisar disposiciones de la administración su función es jurisdiccional, de competencia específica, sobre el contrato de empleo y a cuyo conocimiento se sujetan las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo; conflictos de clases sociales, colectivos o individuales, en los que intervienen aquellas en defensa de sus actos de autoridad.

También se ha tratado de caracterizar a los órganos del Estado desde dos puntos de vista: por la función real que desempeña -- aspecto material y por la situación que guardan en el poder público -- aspecto formal. Y con este presupuesto se pretende resolver el delicado problema que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, plantean en el derecho Constitucional Mexicano; sosteniéndose que las Juntas son tribunales, materialmente hablado, porque ejercen una "función judicial" y que, formalmente, por su dependencia administrativa y por la designación de los representantes del Gobierno hecha por el Poder Ejecutivo --

Federal o Local, quedan comprendidas dentro del conjunto de órganos que en su totalidad constituyen la administración. Consecuentemente con este criterio la Suprema Corte de Justicia en la ejecutoria pronunciada el 4 de abril de 1935, José García Luna, establece:

"Si bien las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales que jerárquicamente y desde el punto de vista de la clasificación formal de las funciones del Estado, dependen del Poder Ejecutivo y que, por consiguiente, constituyen tribunales administrativos, desde el punto de vista de la función material que le está encomendada, desempeñan una verdadera función jurisdiccional cuando resuelven una controversia de naturaleza jurídica".

La tesis jurisprudencial errónea de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, son autoridades dependientes del Poder Ejecutivo ha formado escuela, aunque en la realidad mexicana no sólo las Juntas, sino todos los tribunales están subordinados al Presidente de la República.

En sentido teórico, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, creadas por la fracción XX del Artículo 123 de la Constitución de 1917, constituyen un nuevo tipo de órganos estatales, con funciones legislativas, y jurisdiccionales específicas y propias. Desde este punto de vista es inútil hablar de aspectos formales y materiales de las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades estatales compuestas de

representantes obreros, patrones y del gobierno; que constituyen un --  
cuarto poder constitucional, establecido en el Artículo 123 y a cuya --  
competencia se encomienda la resolución de los conflictos del trabajo;  
de tal manera que una vez designados o nombrados los titulares de estas  
representaciones, actúan conforme a la ley de su competencia, sin que -  
pueda sostenerse válidamente su dependencia de las clases sociales obre  
ro y patronal ni del Poder Ejecutivo que designa al representante del -  
Gobierno. Sin embargo la Suprema Corte, ha sustentado jurisprudencia -  
equivocada en los términos siguientes:

"Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades  
porque ejercen funciones públicas de acuerdo con la Ley fundamental, y -  
sus resoluciones afectan el orden social. Aún cuando su carácter es de  
autoridad administrativas, sin embargo, tienen funciones judiciales, --  
previamente determinadas desde el momento que deciden cuestiones de de-  
recho entre partes; sin que sea obstáculo para que impartan justicia el  
hecho de que son autoridades administrativas; pues la división teórica  
de los Poderes no ha existido de una manera absoluta, ya que, analizando  
la constitución se comprueba que el ejecutivo ejerce, en varios casos -  
funciones legislativas y aún judiciales y administrativas".

La doctrina jurisprudencial es desacertada, pues las Jun  
tas no son autoridades administrativas, ni entendió que constituyen un  
poder autónomo proveniente de la parte social de la Constitución, con -

jurisdicción e imperio para ejecutar sus laudos; pero hasta la manifestación de imperium de que se hallan revestidos sus fallos no significa un acto puro de ejecución -función administrativa- sin característica de obligatoriedad, pues el IMPERIUM es facultad para imponer sus decisiones.

Como ninguna de las características que identifican a las autoridades administrativas es aplicables a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, lógicamente llegamos a la conclusión de que no son órganos dependientes del Poder Ejecutivo, ni están sujetas a un orden jerárquico administrativo, pues ni bien es cierto que el representante del Gobierno es tan sólo uno de los elementos que integran el tribunal, ya que los otros dos componentes, representantes de los trabajadores y los empresarios, son electos democráticamente por las clases sociales, y la designación que hace el Ejecutivo de su representante no implica subordinación del cuerpo colegiado a éste, porque las Juntas actúan conforme a un estatuto que rige sus actos dentro de un régimen jurídico social que implica con el orden teórico absoluta independencia en sus funciones. Tampoco pertenece al Poder Judicial y menos al Poder legislativo.

Es igualmente desacertado el criterio de la doctrina jurisprudencial que declara que las Juntas con tribunales de conciencia cuando resuelven conflictos en que aplican principios no consagrados en la Ley del Trabajo. Porque esos principios supletorios concretizados -

en normas jurídicas individualizadas viene a ser derecho. Y si aplican el derecho nuevo, de carácter social distinto del derecho común, civil o mercantil que están proscritos en las relaciones laborales.

Otro rasgo con que caracteriza la doctrina de la alta jurisdicción mexicana a los tribunales de derecho, que deben estar sujetos sus laudos a reglas y procedimiento de derecho escrito, sino tribunales de conciencia que fallan a verdad sabida y buena fe guardada"

"Según jurisprudencia sentada por la Suprema Corte las Juntas de Conciliación y Arbitraje, estatuidas para derimir conflictos obreros, no son tribunales de derecho, que deben estar sujetos sus laudos a reglas y procedimientos de derecho escrito, sino tribunales de conciencia que fallan a verdad sabida y buena fe guardada".

El sistema procesal que norma las actuaciones de un tribunal, no constituye una característica que sirva para definir su naturaleza específica, pues hay tribunales de derecho - juzgados de paz - que aprecian en conciencia. Si tanto los tribunales llamados de "conciencia" como los clásicos de derecho se rigen por análogas reglas procesales, claro está que éstas no pueden determinar la naturaleza particular del tribunal; resultado que no tiene validez el argumento de la Corte para considerar a la Junta como tribunal de Conciencia, sino en todo caso como tribunal de derecho laboral, identificado con el derecho social.

Otra doctrina jurisprudencial que, sin abandonar el con-

cepto de tribunales de conciencia, califica específicamente a las Juntas como tribunales de equidad:

"La Suprema Corte ha establecido numerosas ejecutorias -- que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tienen plena soberanía para apreciar las pruebas ante ellas rendidas toda vez que juzgan de los -- hechos y de las pruebas que se ofrecen a su conocimiento, como tribunales de conciencia y no de derecho. El artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, elevó a la categoría de instituto especial de derecho público al derecho industrial del trabajo, creando a -- las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales de equidad distintos de la autoridad judicial". (14)

En la nueva Legislación del Trabajo, artículo 17, la -- equidad es fuente jurídica del derecho sustancial y procesal del trabajo, de obligatoria aplicación en el orden jerárquico, señalado por la -- ley, en los conflictos del trabajo individual y colectivo jurídico, y, primordialmente en los colectivos económicos, porque en estos conflictos el derecho equitativo tiene por objeto regular justamente la producción: es la norma jurídica que en el proceso de la producción supl<sup>e</sup> la voluntad de los partícipes y el libre juego de las "leyes económicas". hasta entregar a los trabajadores las empresas. Por tanto, se impone -- concluir que las Juntas de Conciliación y Arbitraje creadas en la fracción XX del Artículo 123, son tribunales de derecho social, no judiciales, porque en todo conflicto de trabajo, fallando a verdad sabida y --

buena fe guardada, siempre tienen obligación de aplicar el derecho escrito, consuetudinario o equitativo, que favorezca y reivindique a los trabajadores, que ellas mismas puedan crear constituyen un poder independiente de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un nuevo órgano del Estado de derecho social un cuarto poder con facultades para socializar los bienes de la producción en el proceso económico, en ejercicio de la producción en el proceso económico, en ejercicio de la jurisdicción social.

#### 1. FUNCIONES DE LAS JUNTAS COMO ORGANOS DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL..

Las Funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como órganos representativos de los factores reales de poder, capital y trabajo, están consignadas expresa e implícitamente en el Artículo 123 de la Constitución; ellas las Juntas asumen, por sí mismas, las funciones que corresponde ejercer a cada uno de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que organiza la Constitución Política. Pero en términos generales, sus funciones son sociales no corresponden precisamente a las clásicas actividades del Estado Político, legislativas, ejecutivas y judiciales; que en vez de estar asignadas a tres poderes distintos, se resumen en uno solo. Concretamente nos vamos a referir a las Juntas como órganos autónomos del Estado de derecho social en sus -

tres actividades fundamentales.

a).- FUNCION SOCIAL - JURISDICCIONAL.

Esta es la función más importante que ejercen las Juntas al conocer y resolver los conflictos entre el capital y el trabajo. En virtud de esta función ejercen en toda su amplitud el acto jurisdicción laboral en la justicia social en ejercicio, en cuanto protege y reivindica a los trabajadores.

b).- FUNCION SOCIAL - LEGISLATIVA.

La actividad de las Juntas cuando modifican los contratos de trabajo introducen nuevas modalidades o conflictos colectivos -- económicos, o bien, cuando crean el derecho o socializan la empresa, su función se asemeja al acto legislativo. También su función legislativa la que realizan al expedir sus propios reglamentos.

Eran asimismo funciones legislativas de las Juntas fijar el Salario Mínimo y la Participación de los obreros en las Utilidades -- de las empresas, conforme a la fracción IX, hasta que le fueron cercanadas éstas facultades por la reforma contrarrevolucionaria de 1962, -- que crean nuevos organismos ó comisiones para fijarlas, no obstante que las normas contenidas en el Artículo 123 no pueden ser modificadas válidamente en la forma a que se refiere el Artículo 135 Constitucional, -- sino sólo por un Congreso Constituyente, en virtud de que trata de prin

cipios absolutos de justicia social que no admiten modificaciones ordinarias en efecto de disminuir o mixtificar el alcance de las mismas. - La política administrativa social es proteccionista y reivindicadora de los derechos de los obreros.

c).- FUNCION SOCIAL - ADMINISTRATIVA.

Evidentemente, la actividad de las Juntas es administrativa cuando vigilan el cumplimiento de las leyes laborales y también -- cuando registran sindicatos, toman nota de sus cambios de directivas y reciben los contratos colectivos de trabajo en calidad de depósito, para que surtan efecto jurídico (Actos que son propiamente de jurisdicción voluntaria laboral).

2. TRIBUNALES DE DERECHO SOCIAL DEL TRABAJO.

Independientemente de las particularidades que presentan las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conforme al Artículo 123, A-XX, de la Constitución, a la ley de la materia y a la jurisprudencia; son tribunales laborales que ejercen la función jurisdiccional al decidir los conflictos entre el capital y el trabajo a través del proceso correspondiente, ya sean estos conflictos individuales o colectivos, jurídicos o económicos. Estos es: son tribunales especiales de derecho del trabajo y de la previsión social que constituyen un cuar

to poder, independientemente de los clásicos poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que deciden jurisdiccionalmente todos los conflictos que ocurren con motivo de la aplicación de las disciplinas laborales, - en relación con las diferencias que surjan entre trabajadores y empresarios o entre una misma clase, o bien las que surjan con el Instituto -- Mexicano del Seguro Social, en lo relativo a riesgos profesionales y se guros sociales. La función social de los tribunales del trabajo es esencialmente proteccionistas de los trabajadores y reivindicadora para su primir el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La misma tesis es aplicable al tribunal Federal de Con ciliación y Arbitraje de la burocracia y el Plano de la Suprema Corte de Justicia, conforme al mismo artículo 123, B-XII.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS .

- 1) CFr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, t.o. pp. 683 y ss.
- 2) CFr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente T.I. Pág. 728 y 729.
- 3) Diario de los Debates del Congreso Constituyente T.I. Pág. 728 y 729.
- 4) CFr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, T.II Pág. 262 y 265.
- 5) CFr. Alberto Trueba Urbina- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1971, Pág.- 229
- 6) CFr. Alberto Trueba Urbina- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1971, Pág.- 229.
- 7) CFr. Además, las ejecutorias de Francisco Fuente Vargas, Marzo 13 1918, Lane Rincon Mine Incorpor-

rate, Agosto, 23 1918, estos folletos llegaron a constituir hipoteca.

8) CFr. Semanario Judicial de la Federación, T. XVI p. 247, T. XXII, p. 178 y XVII, p. 253.

9) CFr. Semanario Judicial de la Federación, T. XX- p. 912, t. XLII, p. 286, XXIII, p. 387 y t. XXIX, p. 279.

10) CFr. Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Ju- dicial de la Federación Quinta Época, México 1955 Tesis 260, 599, 602, Págs. 500, 1077, 1080.

11) CFr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Proce- sal del Trabajo, Ed. Porrúa, México 1971, Pág. - 236.

12) CFr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Proce- sal del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1971 Pág. - 237 y 238.

13) CFr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Proce- sal del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1971, Pág.- 238.

14) El Derecho del Trabajo no es Derecho Público si-  
no Derecho Social.

## CAPITULO V

### LA TEORIA INTEGRAL.

A) ASPECTOS GENERALES

B) ORIGEN

C) ESENCIA

D) RESUMEN

## A) ASPECTO GENERAL.

### QUE ES Y PARA QUIEN ES LA TEORIA INTEGRAL.

Pregunta por demás interesante ésta, a la que podría reponderarse de muy variadas maneras pero quizás todas equívocas si no se conoce el reigambre y contenido de la esencia del Derecho del Trabajo, como Derecho de clase, como Derecho Social, no por que pertenezca a la Sociedad en general, sino por que pertenece exclusivamente a un Status-Social, al de los trabajadores sea cuál sea su condición y calidad, por que el Derecho del Trabajo es instrumento tutelar del proletariado, como clase social, del trabajador como persona y como integrante de la clase social.

La Teoría Integral es pues, la teoría que estudia la esencia y contenido del Artículo 123 Constitucional trata de integrar lo -- que a través del tiempo ha sido destruido por los legisladores, Magis--trados, Jueces y Litigantes en general.

Es en síntesis una Teoría Proteccionista de los derechos del trabajador en general, es una teoría que pugna por la reivindica--ción de los derechos del trabajador que le han sido desposeídos desde - la Colonia hasta nuestros días, es decir buscar el pago de la plusvalía adquirida con el devenir histórico, trayendo como consecuencia la Socialización del Capital, por que la formación de éste fué originada por el esfuerzo humano.

La Teoría Integral ha sido estudiada y expuesta desde --

dos ángulos, desde los grandes conformaciones que se complementan, es decir, se ha estudiado a la luz del Artículo 123, se equipara su estudio al de la Luna es decir la cara visible y la cara oculta.

Su autor es insigne maestro de nuestra Facultad el Dr. - Alberto Trueba Urbina, nos habla de la Teoría Integral, su Teoría, como su máxima creación y es que en efecto esta Teoría incomprendida aún, en el momento egregio al proletariado, a los Trabajadores de México y del Mundo; por que en ella como ya hemos asentado se reúnen dos características esenciales una Proteccionista y otra Reivindicadora.

La realización de la Teoría Integral se encuentra plasmada cuando concienzudamente analizamos el Artículo 123 Constitucional y vemos que no expresa voluntades del Capitalismo, por que sus creadores no pertenecían a la clase Capitalista sino por el contrario era de extracción obrera, Marxistas como Macías no quizás por que hubiésen sido empapados de Teoría Marxista, sino por que sufrieron bajo el yugo del patrón explotador y con ello comprendieron y asimilaron la idea Marxista en su máxima expresión, Marxistas por convicción, no por erudición.

Como contrapartida y a pesar de que el Artículo 123 no es derecho Purgués, sino derecho Social, derecho proletario, la aplicación de él está en manos político-burguesas, lo manejan a su antojo los capitalistas que con su fuerza económica son la clase dominante logrando en el mayor de los casos hacerlo nugatorio en su aplicación práctica. Contra ellos (los capitalistas) se levantará la nueva etapa de la lucha de

clases para así poder ejercer los derechos sociales reivindicatorios. - También contra el capitalismo, el imperialismo y contra las fuerzas de poder económico en general, se levanta científica y políticamente la Teoría Integral en función de hacer conciencia revolucionaria en la clase obrera.

"La Teoría Integral es, pues, fuerza impulsora de la más alta expresión jurídica revolucionaria de la dinámica social del Artículo 123 de la Constitución de 1917, en el presente y en el futuro. Está fortalecida por la ciencia y la filosofía que se desenvuelven en la vida misma, en cuya integración de bienestar social los grupos humanos débiles pugnan por alcanzar la socialización de la propia vida y de las cosas que se utilizan para el progreso social, identificándose así como la clase obrera.

La Teoría Integral será fuerza material cuando llegue -- con todo su vigor a la conciencia de los trabajadores mexicanos, cuando sea prolijada por los jóvenes estudiantes de derecho del trabajo y los juristas encargados de aplicarla, pero especialmente cuando las leyes del porvenir y una judicatura honesta la convierta en instrumento de redención de los trabajadores mexicanos, materializándose la socialización del Capital, aunque se conserven los derechos del hombre que consagra la dogmática de la Constitución política, por que de no ser así solo queda un camino: La Revolución Proletaria". (1)

## B) ORIGEN.

La Teoría Integral encuentra su origen en el progreso de formación y en las normas de derecho mexicano del trabajo y de la previsión social y en los postulados que integran el derecho social al Artículo 123 de la Constitución de 1917.

El antecedente más remoto del origen de ésta teoría lo encontramos en el análisis especulativo de los sucesos históricos, desde el origen de la revolución de 1910 hasta los debates del Congreso Constituyente de 1916-17, mismos debates que dan luz sobre el estudio de los principios que dieron origen al Artículo 123 Constitucional.

Es precisamente en el Constituyente, en donde ésta Teoría ve el origen de Derecho Social, como continente del Derecho Agrario y del Derecho del Trabajo. En razón de lo espuesto, la teoría afirma que nuestra Constitución es la primera Constitución Político-Social se lo dan los Artículos 3, 27, 28 y 123 del supremo ordenamiento.

En este Nuevo Derecho del Trabajo, se encuentra una lucha por la protección y reivindicación social y económica de los débiles, incluyendo no solo a los obreros, sino a todo aquel que preste un servicio a otro a cambio de una remuneración, sea o no obrero; y esto es un descubrimiento esencial de la Teoría Integral.

### C) ESENCIA

A su vez la Teoría estructura el punto de vista de la Seguridad Social a todos los débiles, y analiza las normas de trabajo como punto de partida para hacer extensivo este beneficio a todos los trabajadores, y así la Teoría Integral ha descubierto: "LAS NORMAS FUNDAMENTALES DEL ARTICULO 123".

El Artículo 123 es dividido por la Teoría Integral en dos clases de normas que son: Proteccionista y Reivindicatorias.

Las normas Proteccionistas son aquellas que tienden, a proteger los intereses referentes a la salud, higiene, habitación etc. de los trabajadores.

Las Reivindicatorias son aquellas que van a servir de base, que serán instrumento de lucha para la clase proletaria en la recuperación de lo que les pertenece.

Con base en ella, las clases desposeídas reclaman la socialización de los factores de la producción, teniendo como razón la secular explotación de la que han sido víctimas por parte de los detentadores de esos factores y por los estados capitalistas que los han protegido ya desde la Colonia y hasta nuestros días.

La clasificación que la Teoría Integral hace de los Derechos consagrados en el Artículo 123 es la siguiente:

#### NORMAS PROTECCIONISTAS:

I.- Jornada máxima de ocho horas.

- II.- Jornada nocturna de siete horas y prohibición de labores insalubres y peligrosas para mujeres y menores de dieciséis años, y de trabajo nocturno industrial.
- III.- Jornada máxima de seis horas para mayores de doce años y menores de dieciséis.
- IV.- Descanso de un día por cada seis de trabajo.
- V.- Prohibición de trabajos físicos considerables para las mujeres antes del parto y descanso forzoso después de éste.
- VI.- Salario mínimo para satisfacer las necesidades normales de los trabajadores.
- VII.- A trabajo igual, salario igual.
- VIII.- Protección al salario mínimo.
- IX.- Fijación del salario mínimo y de las utilidades por comisiones especiales, subordinadas a la Junta Central de Conciliación.
- X.- Pago del salario en MONEDA del curso legal.
- XI.- Restrucción al trabajo extraordinario y pago del mismo con un ciento por ciento más.

- XII.- Obligación patronal de proporcionar a los trabajadores -  
habitaciones cómodas e higiénicas.
- XIII.- Obligación patronal de reservar terrenos para el esta--  
blecimiento de mercados público, servicios municipales y  
centros recreativos en los de trabajo, cuando su pobla--  
ción exceda de 200 habitantes.
- XIV.- Responsabilidad de los empresarios por accidentes de tra--  
bajo y enfermedades profesionales.
- XV.- Obligación patronal de cumplir los preceptos sobre hicie--  
ne y salubridad así como la adopción de medidas preventi--  
vas a riesgos de trabajo.
- XVI.- Integración de Juntas de Conciliación y Arbitraje con re--  
presentación tripartida.
- XVII.- Responsabilidad patronal no someterse al arbitraje de las  
Juntas y por no aceptar el laudo.
- XVIII.- Estabilidad absoluta para los trabajadores en sus empleos  
obligación patronal de cumplir con sus obligaciones en -  
los casos de despido injusto a reinstalar el trabajador  
o a pagar el importe de tres meses de salario.
- XIX.- Preferencia de créditos de los trabajadores sobre cual--

esquiera otros, en los casos de concurso o quiebra.

XX.- Inexigibilidad de las deudas de los trabajadores por cantidades que excedan un mes de sueldo.

XXI.- Protección a los trabajadores contratados para el extranjero, garantizándole gastos de repatriación por el empresario.

XXIII.- Nulidad de contratos de trabajo que establezcan condiciones de trabajo contrarias a los beneficios y privilegios establecidos en favor de los trabajadores; así como la renuncia que estos hagan de sus derechos consagrados en leyes u ordenamiento de protección y auxilio a los trabajadores.

XXIV.- El establecimiento y protección de los bienes que formen el patrimonio de familia.

XXV.- Establecimiento de Cajas de Seguros populares de invalidez, de vida de cesación involuntaria del trabajo, accidentes, etc. (ahora recogidos por el Seguro Social)

XXVI.- Construcción de casas baratas, higiénicas para que sean adquiridas por los trabajadores, o por sociedades cooperativas, y que se consideran de utilidad social.

## NORMAS REIVINDICATORIAS

- 1.- El derecho que se establece a que los trabajadores participen en las utilidades de las empresas o de los patrones.
- 2.- Derecho de los trabajadores para coaligarse en defensa de sus intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.
- 3.- Derecho de huelga profesional o revolucionaria.
- 4.- Huelgas lícitas.

La Teoría Integral, basada en el ideario y textos del Artículo 123 descubrió la dinámica proteccionista del trabajo económico y del trabajo en general, aplicable a todo aquel que preste un servicio a otro sin excepción, inclusive las profesiones liberales, destellando el elemento de "Subordinación" como elemento característico de la relación del trabajo.

En nuestro país, el actual contrato de trabajo tiene una categoría jurídica muy definida y que por consiguiente no puede quedar encuadrada dentro del derecho civil, es una figura autónoma de carácter social que tiene por objeto cuando se hace escrito consumir en él todas las normas favorables y proteccionistas del trabajador que le garantizan frente al patrón un trato más digno y su mejoramiento económico.

El maestro Trueba Urbina señala . . . que el concepto de

"Subordinación" para caracterizar el contrato de trabajo es ultrajante e indigno a más de ser inconstitucional, pues como ya se ha anotado con anterioridad el Artículo 123 no sólo abarca a los trabajadores subordinados o dependientes, sino que va más allá y amplía su protección a los trabajadores independientes, que por su naturaleza pueden ser: artesanos, jornaleros, artistas, deportistas, médicos, abogados, empleados, domésticos, ingenieros, etc., o sea en general todo aquel que preste un servicio a otro, y con ello se sale del marco estricto del trabajo económico y se pasa al del trabajo en general. Por ello el maestro Trueba concibe al derecho del trabajo como: "CONJUNTO DE PRINCIPIOS, NORMAS E INSTITUCIONES QUE PROTEGEN, SIGNIFICAN Y TIENDEN A REIVINDICAR A TODOS LOS QUE VIVEN DE SU ESFUERZO MATERIALES O INTELECTUALES, PARA LA REALIZACION DE SU DESTINO HISTORICO: SOCIALIZAR LA VIDA HUMANA.

Ya en páginas anteriores he dejado entrever la idea de que el Derecho del Trabajo es Derecho Social y toca el turno a dar una concepción del por que se dice que es un Derecho Social. Es pues en esencia un Derecho Social, por que como tal no encuentra cabida ni en el campo del Derecho Privado, ni en el Derecho Público. Se trata de una rama nueva que guía la regulación de las relaciones entre personas pero fuera del ámbito puramente civil: dado que en éstas relaciones toman parte una agrupación de individuos cuya fuerza es inferior a la de otros y por ende no puede ser dirimidas sus controversias considerándolos iguales a los poderosos.

Este derecho es social por que descansa en las condiciones y exigencias de la vida social. Comprende dentro de él al Derecho del Trabajo, la Previsión Social, el Derecho Agrario, el Cooperativo, la Seguridad Social, las Mutualidades, la Asistencia Social etc..

Nuestro derecho del trabajo prohija la teoría del riesgo profesional imputándole a los empresarios y patrones la responsabilidad por los accidentes o enfermedades que sufran los trabajadores con motivo o en ejercicio del trabajo; debiendo pagarles las correspondientes indemnizaciones. También está obligado el patrón a observar las normas sobre higiene y salubridad, así como las medidas preventivas de accidentes y enfermedades del trabajo.

Por hoy la seguridad social es exclusiva de los trabajadores, pero la clase obrera lucha para hacerla extensiva a todos los económicamente débiles. (2)

Reconocer el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la Justicia y se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales, pre-servicio moral, descanso hebdomanario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimiento de beneficencia e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos y auxiliar a ese gran ejercito de reservas de trabajadores parados involuntariamente, que constituyen un-

peligro inminente para la tranquilidad pública.

Los postulados del Artículo 123, no sólo protegen a los menores por sí, sino que van más lejos de lo imaginable protegiendo a la futura madre previniendo abortos y malformaciones por exceso de trabajo, y otorgándole a la madre la oportunidad de recuperarse después del parto, mediante el descanso obligatorio de seis semanas con goce de salario íntegro de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 170 Fracc. II y V de la Ley Federal del Trabajo.

El descanso hebdomenario, es de las normas proteccionistas que no sólo atañen al trabajador considerado individualmente, sino que protege al núcleo familiar ya que con este descanso, el trabajador (pater-familia generalmente tiene la oportunidad de convivir todo el día con su familia y gozar de las delicias de su hora, atendiendo a su prole; a más de que con ello se rompe la monótona rutina del trabajo y ayuda a restablecer el esfuerzo físico y mental que implica el trabajo.

Por su parte la Ley Federal del Trabajo, en su capítulo relativo a las relaciones de trabajo individuales (Arts. 20 y siguientes) recoge en todas sus partes el espíritu de la Teoría Integral, dado que de igual modo que el Artículo 123 hace una recopilación de normas proteccionistas como son:

Que el contrato de trabajo, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

Aún en el caso de que no exista un escrito en el que --  
conste la relación de trabajo, la ley lo presupone y lo regula de igual  
modo que si este documento existiera.

Cuando el contrato de trabajo sea por escrito deberá con  
tener las condiciones del trabajo y los siguientes requisitos.

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domici-  
lio del trabajador y del patrón;
- II.- Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determi-  
nado, o tiempo indeterminado.
- III.- El servicio o servicios que deban prestarse, los que se-  
determinarán con la mayor precisión posible;
- IV.- El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo;
- V.- La duración de la jornada;
- VI.- La forma y el monto del salario;
- VII.- El día y el lugar del pago del salario;
- y
- VIII.- Otras condiciones de trabajo, tales como días de descan-  
so, vacaciones y demás que convengan al trabajador y el-  
patrón.

#### D) RESUMEN

LA TEORIA INTEGRAL es el resultado de la investigación jurídica y social del artículo 123, por el desconocimiento del proceso de formación del precepto y frente a la incomprensión de los tratadistas e interpretaciones contrarias al mismo de la más alta magistratura (3) y se resume en los siguientes puntos.

1o. La Teoría Integral divulga el contenido del Artículo 123, que hasta hoy no ha sido superado, e identifica plenamente al derecho del trabajo con el derecho social, y coloca al primero como parte del segundo, dándole un carácter autónomo.

2o. Nuestro derecho del trabajo, es un derecho proteccionista reivindicador del trabajador por mandato constitucional y comprende dentro de los trabajadores no sólo a los que están comprendidos en el trabajo económico, sino a todo aquel que preste un servicio a otro mediante el pago de una remuneración o salario.

3o. Tanto el proceso laboral, como las normas reivindicatorias del 123, deben ser encaminados a devolver al trabajador lo que se le ha quitado y con ello otorgar la verdadera plusvalía al trabajador.

La Teoría Integral en suma, es fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión so-

**cial, pero bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.**

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1) ALBERTO TRUERA URBINA, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición, México.- 1972 Pág. 254.
- 2) Idem. Pág. 211.
- 3) Idem. Pág. 224.
- 4) Idem. Pág. 224.

## C O N C L U S I O N E S

## CONCLUSIONES

- 1.- El aumento de las fuentes de producción y la absoluta y radical pobreza en que viene debatiéndose la clase trabajadora, determinó en su momento la creación del Departamento del Trabajo como un propósito para eliminar la situación de penuria en el proletariado.
- 2.- La Ley Federal del Trabajo ha confiado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social funciones procesales, lo que ha servido para establecer una confusión y plantear cuestiones de difícil solución en cuestiones vistas desde un punto rigurosamente técnico.
- 3.- La Dirección de Inspección del Trabajo surge lo mismo para sintetizar la función administrativa que como resultado natural -- del crecimiento y complejidad de las tareas encomendadas a la - Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 4.- Los Estados de la Federación deben organizar un servicio de inspección, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.
- 5.- Es inequívoco, que por las consecuencias personales, sociales y económicas que acarrea el accidente de trabajo, éste sigue sien

do uno de los grandes azotes del mundo moderno, al que está expuesta en mayor o menor grado la integridad física e independencia del trabajador.

6.- Corresponde tanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como a los Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal crear órganos que vigilen el cumplimiento, las Leyes del Trabajo y la Previsión Social defendiendo gratuitamente a los trabajadores como servicio social.

7.- La acción múltiple del sindicalismo debe ser entendida como la lucha solidaria por mejores condiciones de vida para los obreros, los campesinos y las clases económicamente desprotegidas dentro del movimiento.

8.- Las inquietudes de la política obrerista del gobierno han originado la aparición de tesis jurisprudenciales y cambios en favor de las clases económicamente débiles.

9.- Las Juntas son órganos autónomos del Estado del Derecho Social y se agrupan en tres campos fundamentales con un común denominador que es su función social.

#### a) Función Social - Jurisdiccional

b) Función Social - Legislatura

c) Función Social - Administrativa

10.- La Teoría Integral como conjunto de conocimientos es el vagaje histórico que recibe la ciencia del Derecho Social para su desenvolvimiento en los finales del siglo XX y esplendor en el - siglo XXI y, es el legado a la ciencia del Derecho Social que para el futuro, deja el Dr. Alberto Trueba Urbina.

11.- La Teoría Integral estudia la esencia y contenido del Artículo 123 Constitucional para dar coexión a todo lo que a través del tiempo ha sido destruido por los legisladores, magistrados, -- jueces y litigantes en general.

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

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

- 1) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Alberto --  
Trueba Urbina, 1973, Editorial Porrúa.
- 2) Nueva Ley Federal del Trabajo, Alberto Trueba Urbina,  
y Jorge Trueba Barrera 1970.
- 3) Evolución de las Instituciones y del Derecho del Tra  
bajo en México, Felipe Remolina Roqueñi 1976.
- 4) Evolución Histórica de la Secretaría del Trabajo y --  
Previsión Social México 1957.
- 5) Memoria de Labores de la Secretaría del Trabajo y Pra  
visión Social, Septiembre de 1974 a Agosto de 1975.
- 6) Memoria de Labores de la Secretaría del Trabajo y --  
Previsión Social, Septiembre de 1973 a Agosto de 1974.
- 7) La Inspección del Trabajo, Oficina Central 1974.
- 8) Edid. 50a, Reunión 1966 Informes III parte IV Párrafo 81.

- 9) Cfr. Departamento del Trabajo, la obra social del -  
Presidente Rodríguez Májico. 1934.
- 10) Publicado en el Diario Oficial de la Federación 31-  
Agosto 1942.
- 11) Normas Tutelares del Trabajo Secretaría del Trabajo  
y Previsión Social Memoria del Trabajo 1975.
- 12) Revista del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previ-  
sión Social 1976.
- 13) Departamento del Trabajo, Memoria del Trabajo 1934.
- 14) Cfr. Diario de los Debates del Congreso Constituyen-  
te.
- 15) Alberto Trueba Urbina-Nuevo Derecho Procesal del --  
Trabajo Editorial Porrúa. 1971.
- 16) Cfr. Además, las ejecutorias de Francisco Fuente -  
Vega, 1918 Lane Rincon Mine Incorporate Agosto 1918
- 17) Semanario Judicial de la Federación t. XVI. t. XXII y --

XX, XXII y XXIX.

18) Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de  
la Federación Quinta Época México 1955 Tesis 260, -  
599, 602.