



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ERNESTO AGUILAR JASSO

MEXICO, D. F.

1 9 7 7



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA MEMORIA DE MI PADRE,
JOSE AGUILAR DOMINGUEZ.

A MI MADRE
SRA. EULALIA JASSO VDA. DE AGUILAR.
CON GRATITUD Y RESPETO.

AL RECUERDO IMPERECEDERO DE MI
HERMANO ROBERTO, EJEMPLO DE
TRABAJO Y HONRADEZ.

A MIS HERMANOS,
JOSE, JAVIER Y CELIA,
CON ADMIRACION Y RESPETO.

A LA FAMILIA PORTELA GOMEZ.
COMO AGRADECIMIENTO A SU
AMISTAD SINCERA.

A LA SRITA. ERENDIRA ZALAZAR
CARMONA, CARINOSAMENTE.

AL DR. ALBERTO TRUEBA URBINA.
EJEMPLO A SEGUIR EN MI VIDA
PROFESIONAL.

AL DR. CARLOS MARISCAL GOMEZ.
CON ESPECIAL DEDICACION Y GRATITUD,
DE QUIEN SIN MEREERLO HE SIDO OBJE
TO DE SU AMISTAD E INESTIMABLE ORIEN
TACION PARA LOGRAR LO ANHELADO.

A MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS.
CON RESPETO.

INTRODUCCION

Sin desconocer la trascendente importancia que implica el estudio del Derecho Administrativo del Trabajo, nos impusimos la tarea de hacernos, cuanto nos fue posible, al conocimiento de tan relevante rama de nuestro derecho social, cuyas proyecciones en un futuro no lejano se advierten múltiples y generosas en favor siempre de nuestras clases trabajadoras, que son en última instancia a quienes vá dirigida la impartición de la Justicia Administrativa del Trabajo, cuando en ciertos casos son violadas las normas y reglamentos laborales por parte del sector empresarial o explotadores de nuestras clases más necesitadas.

En este plano, hemos intentado profundizar en sus particularidades con el fin único de encontrar de parte de nuestros compañeros estudiosos en la materia, el interés por el conocimiento de una rama tan importante de nuestro Derecho del Trabajo. Al mismo tiempo, y con profunda pena lo confirmamos al avocarnos al desarrollo de éste pequeño ensayo, nos hemos encontrado con la triste realidad, que son contados los tratadistas en la materia que han tomado interés sobre ésta rama laboral tan interesante en las relaciones obrero-patronales, así encontramos autores que en el desarrollo de sus obras sobre Derecho del Trabajo, no conciben que exista la jurisdicción administrativa del Trabajo, otros en cambio la confunden y la denominan como procedimientos o actos de jurisdicción voluntaria, que de voluntarios, así lo afirmamos no tienen absolutamente nada, hay también quienes le dan su reconocimiento, aunque no en una forma plena, ya que la dividen en procedimientos de jurisdicción voluntaria y administrativa.

Se nota por lo tanto en todos y cada uno de los autores que nos tocó investigar, la forma en que influyó en el desarrollo de sus ideas la Teoría Unitaria del Derecho Procesal Civil, en cuyo caso y así lo afirmamos se encuentran en un grave error, ya que por lo visto no tomaron en consideración que nuestro derecho del Trabajo es y seguirá siendo desde nuestra Carta Magna de 1917, un derecho autónomo, un derecho nuevo, un derecho social, que bajo ningún concepto necesita tomar como base para su denominación a ramas distintas que no sea nuestro derecho laboral; por lo tanto nuestro derecho procesal administrativo del trabajo, seguirá siendo únicamente rama importantísima de nuestro derecho procesal del trabajo.

Así encontramos, y sin temor a equivocación alguna, al único jurisconsulto en la materia en nuestro país, que de por vida se ha avocado al estudio científico de nuestro derecho del trabajo y quien tiene el gran mérito de ser el primer autor mexicano en editar una obra completa sobre la materia que tratamos, obra que lo confesamos honestamente tomamos como básica en el desarrollo de éste pequeño ensayo, nos referimos al Dr. en Derecho y eminente maes-

tro de nuestra Facultad, Don Alberto Trueba Urbina, quien en su ya larga y exitosa carrera profesional siempre ha demostrado una gran inquietud por encontrar nuevas fórmulas y métodos legales que vengán a dar protección, tutela y reivindicación a nuestras clases más necesitadas, en concreto las clases trabajadoras de nuestro país, contribuyendo así en forma brillante a su mejoramiento tanto económica, como socialmente.

Estamos convencidos, por otra parte, que un elemento de reprochable importancia lo constituye la intervención del Estado en conflictos de carácter laboral, ya que con sus recomendaciones y declaraciones, en más de una ocasión lo único que se logra es crear confusión y duda en las resoluciones laborales, siendo proposición --- nuestra el que se dejase decidir en todo conflicto de carácter laboral, única y exclusivamente, a nuestras autoridades componentes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que aunque nombradas por el Gobierno de la Burguesía, deben de tener autonomía jurídica suficiente para dictar ésta clase de resoluciones.

En la elaboración de este ensayo hemos guardado en nuestro ánimo, la idea de haber tocado algunos aspectos interesantes que se relacionan con el tema, el cual llamó nuestro interés desde que asistimos a nuestro curso de Derecho del Trabajo. Sin embargo, no negamos la posibilidad de que en el desarrollo de nuestro objetivo hayamos incurrido, aún con el debido cuidado, en apreciaciones no del todo correctas o en deficiencias hijas de nuestra impericia, incluso, en falta de claridad o de la debida extensión. Todo esto, a no dudarlo, será imputable a nuestra estrecha preparación. Por lo tanto, únicamente nos resta añadir invocando de nuestros respetables sinodales se dignen acoger este trabajo con indulgencia.

"LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO"

CAPITULO I

LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO

Concepto, Definiciones y Contenido de la Justicia.
 Concepto y Definiciones del Derecho Administrativo del Trabajo.
 La Función Jurisdiccional Administrativa.
 Concepto de la Jurisdicción Administrativa del Trabajo.
 Tribunales Administrativos del Trabajo.

Antes de iniciar el desarrollo a fondo de nuestra misión con referencia a la Justicia Administrativa del Trabajo, empezamos haciendo un pequeño bosquejo de lo que en realidad se entiende por justicia y así mismo procederemos a hacer una pequeña exposición sobre tantas y tan variadas definiciones escritas por diferentes autores acerca de lo que se entiende por justicia, ya que como veremos más adelante ésta siempre será el fin o valor último del Derecho y del hombre en sociedad.

No se puede comprender al Derecho sin la Justicia. Representa el principio de unidad fundamental conforme a determinados postulados, de todo el orden jurídico.

Veamos por lo tanto, como han entendido a la palabra justicia algunos autores y así mismo con ésto sacaremos finalmente una conclusión y será la de saber a que clase de justicia pertenece nuestro tema principal a desarrollar, que como lo apuntamos líneas arriba, se refiere a la Justicia Administrativa del Trabajo.

Por lo tanto pasamos a iniciar el desarrollo de las definiciones que de la justicia se han elaborado por diferentes autores y estudiosos del Derecho, aunque finalmente como se apreciará en éste pequeño trabajo, todas las definiciones expuestas llegarán a un punto único, como lo es, el de que la aplicación correcta del Derecho, en todos sus órdenes traerá aparejado como último fin directo a la Justicia.

Los Pitagóricos entendían a la Justicia como correspondencia o igualdad proporcional entre términos contrapuestos, lo que podía expresarse en el número cuadrado.

Platón sostuvo la idea de una Justicia eterna, la que entendía como la armonía organizada de una República, en la que cada individuo y cada clase eran llamados a ocupar el lugar que les estaba destinado y a desempeñar una función apropiada. Era justa la armonía

que debía haber entre las tres partes del alma, y por lo tanto. la Justicia era el criterio racional que existía para regular esas relaciones.

Sin duda la definición primera que aprendemos de memoria cuando entramos a la escuela de Derecho es la de Ulpiano que definía a la Justicia como "Constans et perpetua voluntas Jus suum cuique Tribuendi".

El Cristianismo proclama la igualdad de origen, naturaleza y destino de los hombres. La Biblia y su doctrina que es amor, tuvo que exaltar la caridad y la Justicia en todo el desarrollo de su fcundo pensamiento.

La Victoria del Cristianismo sobre el paganismo, fue la victoria de una civilización inspirada por la caridad sobre una civilización fundada en el egoísmo.

Para el Dr. Angélico, la Justicia busca nivelar las desigualdades y conservar la igualdad en que ella consiste.

Por su parte Domingo Soto, señala que la Justicia establece igualdad entre el que debe y otro a quien se debe, y consiste en --poner medios entre las cosas, por los que haya igualdad entre los hombres.

Hugo Grotius la entiende como la equivalencia o proporcionalidad geométrica en los cambios y en la distribución.

En cambio Christian Wolff, la concibe como principio de igualdad aritmética.

Leibniz dejó escrito que el Jus voluntarium debe orientarse hacia la Justicia. Que la ley puede encerrar injusticias, pero el Derecho tiene que ser siempre justo. Lo justo no depende de los --juicios estimativos del hombre y tampoco está condicionado por la voluntad divina. Lo justo es bueno porque Dios lo quiere, Dios lo quiere porque es bueno. Hacer lo que place al poderoso, no da ningún criterio firme y seguro de Justicia. Traicionar, asesinar, envenenar o dar tormento a un inocente, no puede ser justo, aún si se hace con éxito. Hablar de Derecho justo es pleonástico. Todo Derecho injusto es disparatado o contradictorio.

Para Del Vechio, la justicia exige que todo sujeto reconocido (por los otros) por aquello que vale y que cada uno le sea atribuido (por los otros) por aquello que le corresponde.

La Justicia, dice el maestro Daniel Kuri Breña que es el valor supremo que tiende a realizar el Derecho, cumple una función extrug

turante, implica una jerarquía de valores, ordena la vida social de relación entre los hombres, a fin de que a cada uno se le reconozca lo suyo, ésto es, las atribuciones dadas por la naturaleza humana, que es común, y que por ser así, nos agrupa en la humanidad, en las naciones y en las agrupaciones intermedias, haciendo que a través de éstas comunidades, cada hombre cumpla sus fines temporales y --- trascendentales.

Así mismo el maestro Manuel Ulloa, dice que la justicia es la virtud moral por la cual somos constreñidos a dar a cada quien aquello que según sus exigencias ontológicas le pertenece para su subsistencia y perfeccionamiento.

Con singular precisión y fecundidad elaborando una definición no formal sino por cuanto a su contenido afirma el maestro Rafaél - Preciado Hernández, "que la Justicia es un criterio práctico que expresa armonía a igualdad de postulados en el orden ontológico, en cuanto éste se refiere al hombre". Es un criterio práctico porque está su conocimiento destinado a dirigir la acción; expresa armonía e igualdad de postulados, porque se refiere a la esfera social, ya que coordina la acción entre los hombres y la ordena al bien común; en cuanto que se refiere al hombre porque están fundadas en la naturaleza social, racional y libre del hombre, y por lo tanto constituyen una excepción objetiva del orden ontológico referente al hombre.

Para el maestro Francisco González Díaz Lombardo la Justicia es: "El supremo valor social, que implica ontológicamente proporción e igualdad entre los hombres, cuyo perfeccionamiento y mutua ordenación persigue". 1/

En la Justicia podemos reconocer como características principales de la misma la Alteridad, la proporcionalidad y la igualdad.

La Alteridad, es un valor que adquiere significado no conmigo sino conmigo y los demás. Su término es siempre otra persona, ya que nadie se da a si mismo su Derecho. Es un valor social, es decir, que supone hombres cuya conducta coordina, relaciones que se establecen entre personas y no entre cualquier ser.

La proporcionalidad, significa que al realizar el Derecho la Justicia establece una equiparación entre los hechos y las consecuencias, entre lo que se da y lo que se recibe, entre lo que se exige y lo que se hace, entre las cargas, entre las penas, entre los derechos y deberes.

La Justicia proclama la igualdad. De allí que sea una tendencia opuesta al brutal egoísmo del particular. El egoísta lo exige todo para sí, el justo en cambio diría lo mismo para mí que para los otros, igualdad de derechos y deberes en las relaciones interin

1/ FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO. FILOSOFIA DEL DERECHO. CIT. P. 252. MEXICO, 1956.

dividuales y sociales. No se refiere a la igualdad biológica, sino a la equiparación de los individuos frente a la Ley moral o jurídica.

De la exposición anterior se desprende que algunos autores hacen una división de la Justicia y dicen que existen diversas especies de Justicia y que son:

- 1.- Justicia General o Legal.
- 2.- Justicia Particular, la cual se subdivide en:
 - a).- Justicia Distributiva y
 - b).- Justicia Conmutativa.

La Justicia General o Legal es la que ordena al hombre con respecto a la sociedad y la Justicia Particular con relación a los otros individuos particulares. La Justicia general ordena los actos de todas las virtudes al bien de la sociedad, pues todas las obras buenas y útiles de los socios pueden ordenarse de acuerdo con Santo Tomás, al bien de la sociedad. Se le ha llamado también legal, ya que por medio de ella cumple el hombre con la Ley. Su objeto es pues, la sociedad. Ordena la conducta de las partes en relación con el todo. Dirige tanto a los gobernantes como a los gobernados, sólo que es verdad, de diversa manera. Los primeros deben ordenar por medio de leyes lo que es necesario al bien general, los segundos deben cumplir con lo ordenado, con el mismo fin.

La Justicia particular tiene como términos a las personas particulares. Se subdivide en Justicia distributiva y Justicia conmutativa. La primera ordena las relaciones del conjunto con respecto a los individuos y da a cada uno según su dignidad y mérito. No requiere igualdad absoluta entre el mérito del individuo y lo que recibe, sino solamente que la relación en que se encuentran mérito y recompensa sea igual para todos. Quien trabaja más, quien estudia más, quien se esfuerza más, merece más, sin que por ello pueda decirse que haya injusticia. Así pues, la Justicia distributiva reparte entre los miembros de la sociedad los bienes y las cargas, observando la proporción entre sus méritos o sus facultades. No se atiende aquí a la igualdad rei ad rem, sino a la igualdad de proporción, esto es geométrica. 2/

La Justicia conmutativa inclina la voluntad a dar a cada individuo en particular su derecho, o sea, aquello que se le debe, observando estricta igualdad, rei ad rem, entre lo dado y lo recibido. Su igualdad es aritmética. Se le ha llamado también igualitaria, precide los cambios en las relaciones como en los contratos.

En suma, la Justicia conmutativa es la de las relaciones de coordinación; la distributiva es la justicia de subordinación desde

el punto de vista del individuo.

Existen autores y juristas que hablan de una especie nueva de Justicia, a la cual se le ha denominado Justicia Social, desde luego no estará de más que expliquemos que toda justicia es social, -- pues como ya se expresó antes es de la esencia de este valor la alteridad. Pero no se trata aquí de esto, sino de un concepto nuevo al que se le han querido señalar características propias.

Se la ha entendido como el reconocimiento de que "por encima de las relaciones de coordinación y subordinación entre la comunidad y sus miembros, existe un principio supremo, un valor de integración de la vida social humana, que intuimos, a través de la naturaleza sociable del hombre, en todas las manifestaciones de la vida colectiva y con entera independencia de la organización estatal, antes de que se despierte la conciencia del deber ciudadano de contribuir a la conservación y a la prosperidad de la comunidad, mucho antes de que el Estado, subordinando la actividad social espontánea mediante el imperio de la Ley, reparta las cargas públicas según la resistencia de cada súbdito y los bienes públicos según la dignidad y méritos". 3/

Isidro Gandía, la define como "la virtud por la cual la sociedad por sí o por sus miembros satisface el derecho de todo hombre a lo que le es debido por su dignidad de persona humana".

Donat, la distingue de las otras especies y la considera "como un derecho común a todos los hombres de subvenir a sus necesidades con los bienes materiales que los demás poseen, derecho que debe ser defendido por el Estado".

Narciso Noguera, la define como "la justicia que regula, en orden al bien común, las relaciones de los grupos sociales (estamentos, clases, etc.), entre sí y de los individuos como miembros de ellos, esto es, en cuanto hace que cada uno de esos grupos dé a los demás aquella parte del bien social a que tiene derecho en proporción a los servicios con que contribuye a ese bien.

La Justicia Social, se refiere a las relaciones de integración.

Por otro lado, existen otros autores que opinan en contra de la postura de que la Justicia social pueda constituir una especie nueva.

Así Menéndez Raigada, señala que siendo los sujetos de la Justicia los miembros de la sociedad, o ésta ordena a los hombres con respecto a la autoridad o la autoridad con respecto a los miembros, o a éstos entre sí. Lo cual equivale a lo que al respecto decía Santo Tomás: "La Justicia ordena las partes al todo o el todo a

las partes, o las partes entre sí".

Gabino Márquez, considera que se trata en realidad de una Justicia conmutativa, porque la mala distribución no se ha hecho ni de be remediar con la Justicia distributiva, pues no dió a los obreros el salario justo, enriqueciéndose al patrón y empobreciéndose al obrero. Ciertó es que la autoridad, debe remediarlo, pero procuran do que los salarios sean más justos, es decir, mediante la Justicia conmutativa. De allí que la Justicia social sea una nota genérica que abarca a todas las demás y las endereza al fin de la sociedad, es más universal que la misma Justicia legal, porque ésta tiene por objeto sólo lo que mandan las leyes positivas y la Justicia social comprende además lo preceptuado por la ley natural. "Es pues, una virtud universalmente social, porque comprende todas las otras virtudes y las endereza al bien de la sociedad".

El Jesuita Ireneo González, la define descriptivamente, como - aquella que ordena todas las actividades sociales e individuales al bien común de la sociedad, a la prosperidad de todos y cada uno de sus miembros, al adelanto material del cuerpo social y al bienestar de la vida colectiva, la cual conviene a la dignidad de la persona humana.

Por otro lado, debemos hacer alusión al maestro mexicano Preciado Hernández, que considera que no es necesario hablar de la Justicia social como una especie nueva de la Justicia sino tomándola como término sinónimo de la Justicia general o legal, o sea como una noción genérica de la Justicia, referida a lo social, "y dice: La Justicia Social, no es un ideal exclusivo de la clase obrera, si no que es el principio de armonía y equilibrio racional que debe imperar en la sociedad perfecta, en el Estado y en el orden internacional".

Finalmente comentaremos la opinión de nuestro maestro en la Facultad de Derecho Dr. Francisco González Díaz Lombardo y quien dice: "que es evidente que en nuestros días, resulta insuficiente una división del Derecho en la clásica distinción Romana de Público y Privado y todavía lo sería más, si se estuviera por una actitud monista que redujera todo el Derecho a Privado o a Público. De donde es posible pensar en una tercera rama, no del individuo, no del Estado sino del hombre organizado en comunión con una idea en grupos con características peculiares. De allí que pudiera pensarse también en una Justicia Social que no es de subordinación ni de cooperación en sus relaciones, sino de integración, que dé a la persona el lugar privilegiado que le corresponde. 4/

La Justicia es pués, el fundamento de la sociedad y las rela--

ciones que se establecen entre los hombres.

Las diversas especies de Justicia que hemos analizado antes de ben normar la vida social, ya que si se pone por encima de la legal y la distributiva a la conmutativa, se llegaría fácilmente al individualismo, que como señalamos, afortunadamente ha sido superado -- por la doctrina y la historia misma. Por el contrario, caeríamos -- fácilmente también en el socialismo si se dejara de un lado a la -- Justicia conmutativa. Hay por lo tanto que conjugar adecuadamente éstas especies, haciéndolas cumplir su misión en el lugar que les -- corresponde, quizá a través de la integración en la Justicia Social.

Después de haber hecho ésta pequeña exposición de las diferentes denominaciones que algunos autores dan a la palabra justicia, -- sacamos en conclusión, que dentro de una sociedad siempre existi-- rán diferencias que surgen entre los miembros de la misma, éstas se -- rán desde luego de diferentes características u órdenes como por -- ejemplo: de índole civil, mercantil, penal, laboral, etc., las cua -- les tendrán que llegar a su resolución definitiva mediante la exac -- ta aplicación del Derecho correspondiente, según la materia de que se trate y así mismo, con ello lograr hasta donde sea posible el me -- jor bienestar social entre los componentes de la misma, tratando -- siempre de encontrar con ésto el fin o valor último del Derecho, -- que será siempre la Justicia. Por lo tanto consideramos que nues -- tra Justicia administrativa del trabajo, pertenece única y exclusi -- vamente a la nueva justicia social de integración.

Por la tradición y antigüedad del Derecho Administrativo y por la incomprensión del nuevo Derecho Social, podría pensarse con lige -- reza que el Derecho Administrativo del Trabajo es una rama del tra -- dicional Derecho Administrativo y por consiguiente materia del Dere -- cho Público, más no es así, porque el Derecho Administrativo del -- Trabajo es rama del Derecho del Trabajo y disciplina integrante del Derecho Social, habiendo nacido ambos con la Constitución de 1917, de donde se deriva la nueva función social del Estado moderno para intervenir en los conflictos entre los factores de la producción, -- en la cuestión social originada por la lucha de clases entre obre -- ros y empresarios, encomendándole al Estado social nuevas funciones que antes no tenía el Estado Político y que ahora se consignan ex -- presamente en el artículo 123 y en las leyes sociales del Trabajo.

Por eso y a partir de nuestra Constitución de Querétaro, en la función administrativa quedó comprendida la facultad reglamentaria de las leyes del trabajo, conforme a su espíritu y textos de natura -- leza social; fue éste el principio y así nació para mayor seguridad de toda la clase obrera y campesina del país, la tutela y reivindi -- cación de las mismas en cumplimiento de los artículos 27 y 123 Con -- stitucionales. Por lo tanto y con base en lo anterior, el nuevo De -- recho Administrativo del Trabajo nada tiene que ver con la función

pública del Estado, sino que corresponde a una nueva función social laboral que se encomienda al Estado moderno, en su reciente actividad social, aún cuando éste Derecho se vincula íntimamente con una autoridad que emana del Derecho Público Administrativo; pero su función será siempre de carácter social exclusivamente, esto es, de ejecución de leyes de carácter social, conforme a los principios -- del artículo 123 Constitucional, protector y reivindicador de los trabajadores y de la clase obrera.

El Derecho Administrativo del Trabajo y de la previsión social partes del Derecho laboral, se integran con principios, instituciones y normas del artículo 123, leyes reglamentarias y reglamentos y estatutos de éstos y de los Sindicatos Obreros, sin dejar de tomar en cuenta las costumbres y jurisprudencias sociales. La aplicación práctica en tan anchuroso continente del Derecho social, corresponde a las autoridades políticas y sociales dentro de sus respectivas jurisdicciones y ámbito territorial. Es un Derecho nuevo protector íntegramente de la clase obrera y campesina, que nació con nuestra Constitución de 1917 y que habiéndose ocupado de él en muchas ocasiones los tratadistas del Derecho del Trabajo, a quedado virgen en su especulación científica, iniciada ya con la tesis social y reivindicatoria de la teoría integral, del eminente jurista mexicano, Dr. Alberto Trueba Urbina.

Los tratadistas extranjeros tienen una idea diferente a la que actualmente se entiende por Derecho Administrativo del Trabajo y -- por lo tanto no coincide con la nuestra ya que por ejemplo: los -- Italianos pretenden identificarlo con toda la legislación laboral; en cambio tenemos a los tratadistas alemanes que lo consideran como un capítulo del Derecho del Trabajo de amparo al trabajador; existen aún algunos otros autores extranjeros que lo contemplan a través de los empleadores y trabajadores en sus relaciones de subordinación con el Estado, como simples sujetos de derecho laboral. Todo ello obedece a sus particulares legislaciones, y es más algunas han vuelto a incluir el contrato de trabajo en el código civil y -- las normas adjetivas laborales en el Código de Procedimientos. Como consecuencia de lo antes expuesto se ha llegado a sostener la tesis de que en las relaciones laborales existen normas de Derecho -- Público y Privado, por cuyo motivo, para comprender éstas dos clases de normas dentro de la disciplina laboral, le dan a ésta la denominación de Derecho Administrativo del Trabajo, lo cual viene a hacer un absurdo e incompatible con nuestra legislación, porque vol vemos a insistir, el Derecho del Trabajo es rama del Derecho Social independiente del Derecho Público y del Derecho Privado.

El tratadista Mario L. Deveali, hace alusión a semejante contrasentido y precisa algunas ideas al respecto como por ejemplo dice: "La coexistencia en la regulación de las relaciones de trabajo, de normas de Derecho Privado y otras de Derecho Público, a indu

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

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

Después de éste breve análisis de algunas definiciones de Derecho Administrativo del Trabajo y cuyos autores todavía quieren asimilar el Derecho Administrativo del Trabajo dentro del marco ya sea del Derecho Público o Privado, vamos a exponer la definición que de Derecho Administrativo del Trabajo, nos dá nuestro insigne maestro Dr. Alberto Trueba Urbina, defensor por siempre del Derecho del Trabajo, como un Derecho Social, proteccionista y reivindicador de la clase obrera y que a la letra dice:

"Derecho Administrativo del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico, socializar la vida humana".

Por lo tanto y con base en la definición anterior de nuestro Derecho Administrativo del Trabajo, sacamos la conclusión que nuestro Derecho mexicano del trabajo no es derecho Público ni derecho privado, sino que es eminentemente Derecho Social, como se desprende de su proceso de formación, de su ideología, de sus principios y textos, ya que precisamente nuestro código supremo de 1917 dejó de ser puramente político para convertirse en político-social, en Estado Político y Estado Social, con funciones antitéticas. El Derecho Administrativo del Trabajo como parte del derecho laboral es, por consiguiente, derecho social que se manifiesta en la constitución, en las leyes de la materia, en los reglamentos y en las actividades sociales de las autoridades públicas y de las autoridades sociales.

Las normas de Derecho Administrativo del Trabajo y de la previ

sión social no están destinadas a todos los hombres, ni su aplicación se extiende a la comunidad o sociedad en general, sino se aplican exclusivamente a la clase obrera, a los trabajadores, para su dignificación, tutela y reivindicación; por lo que tampoco repercuten en beneficio de la clase empresarial, de los patrones o explotadores.

No hay que olvidar que en nuestra disciplina laboral, solo son objeto de asistencia, tutela y reivindicación los que viven de su trabajo material e intelectual, así como los económicamente débiles, que generalmente proceden siempre de las clases obrera y campesina, y que también tienen derecho a su reivindicación. Precisamente esta nueva teoría social es la base de nuestro Derecho Administrativo del Trabajo, que también se aplica por autoridades administrativas sociales como lo son las comisiones que fijan el salario mínimo general y profesional y las que determinan el porcentaje de utilidades que corresponde a los trabajadores, como un pequeño beneficio extra que obtienen en su favor, de la enorme ganancia bruta que obtienen sus empresarios y explotadores.

Así vemos que el jurista mexicano, profesor Eduardo García Maynez, en su libro "Introducción al Estudio del Derecho", al hacer la clasificación de las disciplinas jurídicas, las cuales denomina especiales auxiliares y de creación reciente y entre estas últimas -- coloca al derecho del trabajo, así como al derecho agrario y las denomina, ramas jurídicas de creación reciente; pero lo interesante de ello es que existía ya en él la duda de a que clase de Derecho pertenecen ambas ramas, ya que se afirma en concreto que no pertenecen en su totalidad al Derecho Público, ni tampoco al Derecho Privado, por lo tanto se dice que dichas disciplinas jurídicas forman su contenido con normas pertenecientes a ambos derechos, se nota ya claramente, que en su explicación se inclinan él y otros destacados profesores de la materia, a que las dos ramas del derecho de que tratamos y que él denomina de creación reciente, en su mayoría se encuentran constituidas con normas de carácter social, ejercitadas las mayorías de las veces por autoridades administrativas como a continuación lo confirmaremos en los párrafos siguientes cuando explica: 57

Derecho Agrario. También llamado Derecho Rural, es definido como "la rama del Derecho que contiene las normas reguladoras de -- las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura".

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez, lo define como "el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a la explotación de carácter agrícola".

El Derecho Agrario está constituido, de acuerdo con lo expues-

57/ EDUARDO GARCIA MAYNEZ. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, -- CIT. P. 151, MEXICO, 1953.

to, por normas relativas a la propiedad rústica, a la agricultura y ganadería, al crédito rural, al aprovechamiento de las aguas, a los bosques, a la colonización y a los seguros agrícolas. Las -- normas que entre nosotros lo integran son el artículo 27 Constitucional; el Código Agrario, la Ley de Tierras ociosas; la Ley de tierra Libre, la Ley de Colonización y en general todas las concernientes a la agricultura. La rama a la que nos referimos no obstante -- tiene en todos los países el mismo carácter. En Italia por ejemplo, es esencialmente de derecho privado; entre nosotros de índole pública.

Aquí es en donde se supone se encuentra la duda, ya que en su libro el maestro García Maynez agrega un párrafo escrito por el -- profesor Lucio Mendieta y Nuñez que dice así:

"En nuestro concepto, el caracter prevalentemente Público o Privado del derecho agrario depende, en cada país, de los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la legislación respectiva. En México el derecho agrario tiene un carácter inninonatamente Público. En efecto, se deriva en su parte fundamental del artículo 27 de la Constitución de la República. Las autoridades encargadas de tramitar los expedientes agrarios son, administrativas, el procedimiento es administrativo exclusivamente ante dichas autoridades y cuando intervienen, en los casos de amparo, las autoridades judiciales, éstas son las de orden federal. El ejido, aún después de entregado a los beneficiados no constituye, como veremos oportunamente, propiedad privada absoluta y queda sujeto a constante intervención de las autoridades administrativas.

"Así se comprende que no es posible definir en México el carácter del Derecho Agrario como Público o Privado exclusivamente".

Derecho del Trabajo. Llamado también Derecho Obrero o Legislación Industrial, es el conjunto de normas que rigen las relaciones entre trabajadores y patrones. Constituye, como dice el maestro Mario de la Cueva, el derecho común en materia de trabajo, en tanto que el Derecho Civil aparece frente a él como derecho de excepción. Los beneficios de la legislación sobre la materia no se hallan limitados, entre nosotros, a un determinado grupo de trabajadores, sino que se extienden a toda clase de obreros, jornaleros, domésticos y artesanos y, en general, "a toda persona que pone a disposición de otra su fuerza de trabajo". 6/

La rama de que hablamos ha nacido como un Derecho de clase y tiene, por ende, el carácter de Legislación Protectora de los trabajadores. "Es un Derecho protector de una clase social y se funda en la imperiosa necesidad del proletariado de mejorar su nivel de vida, en espera y ésto es lo fundamental, de que se opere la trans-

formación del mundo hacia un régimen más justo. El derecho del trabajo no es una finalidad última, sino una ordenación transitoria, esto es, una medida exigida por una clase social para evitar la explotación de que era víctima.

Lo mismo que el Derecho Agrario, el Derecho del trabajo es considerado entre nosotros como una rama del Derecho Público, aún cuando, en realidad, no esté integrado exclusivamente por normas de esta índole. 7/

Así tenemos que por las afirmaciones de los juristas antes mencionados, como de sus definiciones antes expuestas, ya se nota que no estaban de acuerdo en que las dos ramas del Derecho anteriormente expuestas, perteneciesen al derecho Público, o al Privado en forma única, se nota que ya tenían una cierta idea de que tanto el derecho agrario, como el derecho del trabajo más bien deberían pertenecer a un Derecho distinto, fuera de las dos conocidas ramas, y éste Derecho no fue otro, más que el nacimiento de nuestro Derecho Social, ya que como lo llegan a mencionar ellos en sus notas, éstas ramas del derecho nacieron para protección y tutela de determinadas clases sociales, como lo son, la clase obrera y campesina, ya que el contenido de las normas que los constituyen en su integridad, son normas de carácter eminentemente social.

Por lo tanto dentro del grupo de autores y juristas que están de acuerdo con el nacimiento del nuevo derecho social tenemos también al gran jurista y profesor de nuestra Facultad Dr. Francisco González Díaz Lombardo, quien a pesar de seguir con su idea de que el derecho social es parte integrante del Derecho Público, lo entre saca y dice que el Derecho Social fija toda su atención en el hombre, idea que hemos tratado de concretar diciendo que es, por naturaleza antropocéntrico. Anteriormente el derecho consideraba más bien los bienes, la propiedad y el capital y poco se fijaba en la condición del hombre, en sus necesidades y en la inseguridad a que estaba expuesto tanto personal como familiarmente. El derecho social, en el sentido actual de la palabra, se considera que tiene su origen en el siglo XIX y se precisa en el XX como una antítesis del liberal individualismo, en donde se contemplan ahora los derechos de grupo, de la colectividad.

Puede insistirse en que anteriormente el derecho giraba en torno a la concepción privatista, independientemente de la vida social sin comprensión de ella, mientras que el fundamento del Derecho es ahora una concepción solidaria, integral de la vida de los hombres, basada en un principio de justicia social.

El derecho social no conoce individuos, personas particularmente consideradas, sino grupos: patrones y trabajadores, obreros y empleados, campesinos y jóvenes o adultos, necesitados, ancianos y

enfermos. Es un derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico, casi siempre, detrás de cada relación jurídica privada asoma en el derecho social un interesado: la colectividad.

El Derecho Social considera a la propiedad, no como un derecho absoluto, una plena in re potestas, en la forma clásica del Derecho Romano, ajeno al medio social, sino como algo que pertenece en cierto modo a la colectividad y que tiene una función social.

Así, pues, éste derecho tiene como fundamentos rectores al hombre, la integración social y la justicia social, aplicable tanto nacional, como supranacionalmente. En México son garantías sociales, pues están situados con el rango supremo de norma constitucional en los artículos 123 y 27.

Para el maestro Francisco González Díaz Lombardo, el derecho social es: "El Derecho Social es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social.

Por la exposición anterior vemos que para el maestro Díaz Lombardo, si existe el derecho social, como un derecho nuevo, pero como una rama del derecho público, con finalidades diferentes a otras ramas del derecho; pero nos parece que aquí el distinguido jurista tiene una idea filosófica en cuanto a este nuevo derecho, y a que el no lo concibe como un derecho de protección a ciertas clases, sino lo mira hacia y toma como base tanto al hombre individual y colectivamente, así como a la sociedad en general a los pueblos ya que en su obra citada explica que, "los postulados del derecho social se han hecho palpables, sobre todo, a partir de la terminación de la Primera Guerra Mundial y, más aún, después de la Segunda Gran Conflagración, en sus conquistas y legislaciones sociales, al perfeccionar sus sistemas políticos, sociales y económicos, y llegan a un mayor acercamiento entre los hombres y entre los pueblos, con el fin de obtener una mejor ordenación de los ideales por tanto tiempo deseados. 8/

Tenemos entre los juristas que nos hablan de la existencia del derecho social con referencia al derecho del trabajo a nuestro maestro Andrés Serra Rojas, quien en su obra "Derecho Administrativo" nos lo cataloga aún dentro del Derecho Público y dice:

El derecho social, llamado también derecho del trabajo, labo--

8/ FCO. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO. EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. TEXTOS UNIVERSITARIOS. MEXICO, 1973, CIT. --- PGS. 49, 50 y 51.

ral o industrial, regula las relaciones entre los patrones y los obreros, entre el capital y el trabajo. Se consideró originariamente como una rama del derecho privado. La importancia creciente de las relaciones obrero-patronales, que se ligan a luchas de carácter social; la incorporación a la Constitución y en general, al orden jurídico de las normas que rigen esos problemas; el haber declarado el artículo 1 de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que es un estado socialista de obreros y campesinos; los perseverantes trabajos de la Organización Internacional del Trabajo, creando un Derecho Social Internacional, y la constante tutela del Estado a las relaciones laborales; han creado nuevas modalidades a éste derecho social cuya importancia es manifiesta. 9/

Vemos por lo anteriormente descrito que el maestro Serra Rojas en sus estudios realizados, ya encuentra aunque a groso modo, que sí debe de existir el nuevo Derecho Social con relación al derecho del trabajo, aunque no estamos de acuerdo con su idea de colocarlo todavía dentro del marco del Derecho Público.

Así encontraremos entre los juristas que no están de acuerdo con la nueva denominación que se ha dado a nuestro derecho del trabajo, de Derecho Social, al jurista maestro de nuestra facultad, Mario de la Cueva, quien en su libro "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", nos dice que maestros y juristas de Europa y América disputarán mucho tiempo en torno a la denominación que debían dar a nuestro estatuto. En un principio, y en función de su origen, se le llamó Legislación Industrial o Leyes del Trabajo Industrial. Años más tarde, algunos profesores hablaron de derecho obrero. Todas éstas denominaciones sirvieron para hacer saber que las leyes y normas nuevas tenían como campo único de aplicación el trabajo en la industria. Los empleados del comercio y aún los de las empresas industriales, los trabajadores agrícolas, el personal de la banca, hoteles, restaurantes y en general, la actividad de los hombres que no prestaban un trabajo material en las fábricas, se regía por los Códigos Civiles y Mercantiles o por leyes especiales; una limitación que se fue borrando paulatinamente, al grado de que ya es posible afirmar que el derecho del trabajo de nuestros días tiene la pretensión de regir la totalidad del trabajo que se presta a otro.

La Asamblea Constituyente de Querétaro nos evitó la molestia del debate, porque puso como rubro de la Declaración de Derechos Sociales: "Trabajo y Previsión Social"; y en el párrafo introductorio dijo que las leyes que se dictaran para poner en movimiento las bases de la Declaración, se aplicarían al trabajo. La denominación "Derecho del Trabajo" fluye como una consecuencia natural de nuestra terminología constitucional. Y no podemos emplear los términos: legislación o leyes del trabajo, porque las relaciones entre los

trabajadores y los patrones no se rigen únicamente por las leyes -- emanadas del poder legislativo, sino también por los convenios internacionales y por los contratos colectivos, para citar solamente algunas de las principales fuentes formales del derecho del trabajo.

La única denominación que aún quiere hacer concurrencia al término propuesto, dice el maestro Mario de la Cueva, es la de Derecho Social, usada entre otros, por maestros distinguidos del Brasil, pero no podemos fundir los dos términos, primeramente porque la denominación derecho social posee múltiples significados, en tanto el vocablo: Derecho del Trabajo, tiene una connotación precisa; en segundo lugar, porque para nuestra Constitución y por su naturaleza, el derecho del trabajo y el derecho agrario revisten los mismos caracteres y persiguen la misma finalidad; el bienestar del hombre que trabaja, razón por la cual no podemos quitar al estatuto de los campesinos un título al que tienen el mismo derecho que los trabajadores; y finalmente, porque el término social, según habremos de comprobar, es más una característica de algunas ramas del orden jurídico que un calificativo adecuado para distinguir una rama de todas las demás. 10/

A pesar de lo expuesto por el distinguido jurista y maestro -- en su obra, no compartimos con sus ideas expuestas, ya que el vocablo Derecho Social, si tiene una connotación precisa que va dirigida hacia la base de nuestra Ley Federal del Trabajo que en éste caso son los artículos 27 y 123 Constitucionales, que se refieren en su totalidad y por igual tanto a la clase obrera y campesina para lograr su total desarrollo económico dentro del marco de la sociedad.

Así mismo no creemos que y por lo anteriormente expuesto, se le quiera quitar al estatuto de los campesinos ningún título, ya -- que la denominación Derecho Social abarca las dos ramas en igualdad de circunstancias y como lo reconoce el mismo jurista, los dos persiguen la misma finalidad, la cual creemos que se encuentra perfectamente definida en la denominación a la cual nos adherimos.

Finalmente y aunque el término social, como dice el maestro -- Mario de la Cueva, es más una característica de algunas ramas del orden jurídico, en el caso que nos ocupa, si creemos que es un verdadero calificativo para distinguir a nuestro Derecho Social, de -- cualesquiera otra rama que Constitucionalmente no se refiera a la clase obrera y campesina.

El mismo jurista en su obra citada nos habla del Derecho del Trabajo, como un derecho protector de la clase trabajadora y dice --

10/ MARIO DE LA CUEVA. NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. CIT. P. 3. MEXICO, 1972.

que, cuando aparecieron las primeras leyes del trabajo del siglo pasado, los maestros de derecho civil declararon, sin que conociéramos ninguna discrepancia, que se estaba en presencia de un derecho protector de la clase trabajadora. La afirmación se repitió continuamente nos parece, empero, que no existe una explicación satisfactoria y que tal vez contradice la esencia del derecho del trabajo de nuestros días.

En el capítulo (La Sociedad Individualista y Liberal y su Orden Político y Jurídico) creemos haber demostrado que el derecho civil y el penal del siglo XIX eran los dos instrumentos de que se valió la burguesía para explotar mejor el trabajo, lo que explica que las leyes de aquella época nacieran con el nombre de leyes protectoras del trabajo, y de verdad lo eran, porque eran normas de excepción destinadas a evitar que el trabajo prematuro impidiera el desarrollo de los niños o que las jornadas excesivas minaran la salud de los hombres, la misma ley francesa de accidentes de trabajo de 1898 se proponía reparar los daños sufridos por las víctimas del progreso.

El derecho colectivo del trabajo, particularmente después de su constitucionalización en la Carta Magna de Querétaro, cambió la perspectiva, pues desde entonces quedó establecida, por declaración del pueblo, no solamente la igualdad del trabajo y del capital para la creación del derecho individual del trabajo en los contratos colectivos, sino en muchos aspectos la supremacía del trabajo, porque los sindicatos disponen de la huelga para luchar contra el capital sin intervención del Estado, en tanto los empresarios carecen de un derecho correlativo. El derecho colectivo del trabajo, no fue una concesión de la burguesía y de su estado sino un derecho impuesto por el trabajo al capital.

Frente a éste fenómeno, quienes quieran sostener la idea del derecho del trabajo como un ordenamiento protector, necesitan precisar, pues, según explicamos en otra ocasión no quisieramos que se interpretara en el sentido de una inferioridad de la clase trabajadora o de que está urgida de tutela, la que de verdad no necesita; y no requiere de ella porque posee la fuerza suficiente para enfrentarse de igual a igual con el capital y aún para luchar con el estado protector de la burguesía. Pensamos que nuestro estado y el de ésta era que vive el mundo Occidental, en lo que coincidimos con el pensamiento de Marx, es un aparato protector del capital, pues ¿no protege a las instituciones bancarias en contra de sus trabajadores mediante la aplicación de un reglamento que es una afrenta a la Constitución y a la Justicia?. La clase trabajadora debe volver a una toma de conciencia para darse cuenta de que, al igual que en el pasado, tiene que conquistar los fines del derecho del trabajo en lucha con el capital.

Un ejemplo concreto nos ayuda a completar la exposición: el -

artículo 18 de la Ley dispone que "en los casos de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador", pero ésta fórmula no puede ser contemplada como una norma protectora del débil contra el fuerte, porque su esencia es más bella, ya que nos dice que en la oposición entre los valores humanos y los intereses materiales de la economía, la justicia impone la supremacía de aquellos. Y una consideración final: la idea de protección de la clase trabajadora por el estado de la burguesía lesiona la dignidad del trabajo, porque no es ni debe ser tratado como un niño al que debe proteger su tutor, sino como un conjunto de seres humanos que debe imponer todo lo que fluye del artículo 123 y 27 agregaríamos nosotros - y - de la idea de la justicia social. 11/

Por lo antes expuesto por el maestro Mario de la Cueva en su obra, creemos que en parte existe una pequeña equivocación con respecto a la idea que él tiene referente a que no se le debe de denominar al Derecho del Trabajo, derecho protector de la clase trabajadora, porque según explica él mismo la clase trabajadora - y campesina agregaríamos nosotros - no necesita de ninguna protección del estado de la burguesía para luchar por igual en contra del capital. Hasta ahí estamos de acuerdo con la idea desarrollada por nuestro jurista y maestro.

Pero en donde ya no estamos de común acuerdo con su idea, es cuando afirma que: la idea de protección a la clase trabajadora -- por el estado de la burguesía lesiona la dignidad del trabajo, porque no es ni debe ser tratado como un niño al que debe de proteger su tutor, ya que según nuestros conocimientos, creemos que al denominársele derecho protector de la clase trabajadora, no fue con el fin de que ésta clase social sea protegida directamente por el estado de la burguesía, sino que como ya lo sabemos de antemano que legalmente desde nuestra Carta Magna de 1917, en donde el Estado dejó de ser totalmente político, para pasar a ser político y social fue ese el momento por el cual la clase trabajadora como la campesina alcanzaron su mayor triunfo en contra de la burguesía respecto a -- sus garantías sociales contenidas en los artículos 123 y 27 de dicho ordenamiento jurídico, con lo cual creemos que al habersele denominado derecho protector de la clase trabajadora, no es que necesite protección por parte del estado burgués, sino más bien que los logros alcanzados a la luz de nuestra Constitución de 1917 en contra de éste, se vean siempre realizados en favor de las clases trabajadora y campesina en todo cuanto les corresponde por derecho, y exíjirse siempre de las autoridades del trabajo la exacta aplicación de las normas laborales en los casos en que lleguen a surgir conflictos entre el trabajo y el capital, dándose con ello cumplimiento con las garantías sociales y Constitucionales alcanzadas hasta hoy por éstas dos clases de trabajadores que son la base fundamental de la economía de cualquier país del mundo.

11/ MARIO DE LA CUEVA. NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. CIT. -- PGS. 102 a 104. MEXICO, 1972.

Para nuestro mayor entender ésta es y será siempre la única -- protección que necesita nuestra clase trabajadora y campesina, exigir siempre de las autoridades encargadas de impartir la justicia social, la exacta aplicación de las normas laborales cumpliendo así mismo, con las garantías Constitucionales, tratando de conseguir -- para ellas su más alto desarrollo socioeconómico.

Por lo que respecta a la clase trabajadora del campo, nos da -- pena afirmar que sigue siendo la más marginada y explotada de nuestro país, haciendo aparecer que para ésta clase social no ha existido la garantía Constitucional del artículo 27 de nuestra Carta Magna, así como el capítulo especial existente para ella en nuestra -- Ley Federal del Trabajo. Por lo tanto y con base en nuestros estudios obtenidos al paso por esta nuestra querida Facultad, creemos, sin temor a cometer una equivocación, que nuestra clase trabajadora del campo, parte importantísima como lo es en la economía del país no ha logrado alcanzar tan siquiera un 40% de los logros obtenidos por la clase trabajadora de las ciudades, por lo tanto creemos sea de justicia que tanto Gobierno, así como autoridades competentes -- del Trabajo se avoquen y después de un estudio económico a fondo -- del problema, se lograra para ellos la igualación en los salarios -- mínimos generales y del campo, ya que existen regiones en el país en las cuales los precios de los artículos necesarios se encuentran muchas veces a precios superiores, a los existentes en las capitales.

Esto como es natural trae como consecuencia inmediata, que -- nuestros trabajadores del campo emigren a las capitales, principalmente a la Capital de la República, en busca de un empleo en donde saben que por lo menos van a obtener el atractivo para ellos, salario mínimo del trabajador de las metrópolis aunque la mayoría de -- las veces no encuentren ese empleo tan deseado y si en cambio sólo -- vengana a agravar la tan famosa y trillada explosión demográfica, que estamos seguros no es más que resultado de esa enorme diferencia económica en los salarios mínimos de unos y otros.

Hasta éste momento como pasante de la carrera, hemos pugnado -- siempre cuando se ha presentado la oportunidad, porque se le haga efectivamente justicia a esta clase trabajadora, como profesionistas estaremos aún más obligados hacia ellos, y seguros que llegará el día en que se logre alcanzar la meta deseada y con ello terminar si es posible con la explotación de nuestros hermanos campesinos, -- ayudando así a que salgan del olvido y la miseria en que se encuentran actualmente, exigiendo siempre además para ellos el reconocimiento y la exacta aplicación del Capítulo VIII, Título Sexto de -- nuestra Ley Federal del Trabajo en vigor.

La Función Jurisdiccional Administrativa. La administración -- pública no ejerce funciones meramente políticas y de política social, sino que a través de determinados órganos administrativos de

la misma se somete a la jurisdicción de los mismos para que por la vía del proceso, ejemplo de lo contencioso-administrativo, se revisen sus actos que afectan intereses de los administrados o particulares. El proceso correspondiente se desarrollará de acuerdo con las normas adjetivas que establecen las leyes y reglamentos.

Los sistemas procesales administrativos públicos, en beneficio de los particulares, no rompen la clásica definición de poderes que consigna nuestra Constitución, ya que la división existente no es tan rígida como aparentemente algunos autores así lo afirman en muchas ocasiones en sus textos, ya que en la estructuración de los Poderes Públicos se advierte que el Poder Ejecutivo no sólo administra, sino que a veces legisla y juzga, como por otro lado el Poder Legislativo expide leyes y juzga a sus miembros y ejerce actos administrativos al designar a sus empleados, así mismo el Poder Judicial ejerce actos administrativos, independientemente de las atribuciones que éste órgano posee, que son principalmente los de impartir la Justicia. En algunas ocasiones las ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia, constituyen actos meramente legislativos.

Por otro lado tenemos que la jurisdicción se identifica con la Administración, cuando ésta se somete a la revisión de sus actos para mayor garantía de los particulares, teniendo como consecuencia de lo anterior, que se origine la teoría de la Jurisdicción Administrativa. Así tenemos por lo tanto como resultado de el hecho anterior que surge la creación de Tribunales Administrativos, que tienen como misión principalísima la de revisar diversos actos de la propia Administración Pública.

Inolvidable para la cronología orgánica de lo Contencioso-Administrativo es 1853, año de la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, salida de la pluma de Don Teodosio Lares, que también hizo el reglamento de la Ley. Intelectual honesto, confiesa Lares haberse inspirado para la fabricación de la Ley en la doctrina y jurisprudencia francesas. En las primeras páginas de sus célebres lecciones de Derecho Administrativo precisa los autores y sus obras que formaron la fuente en que se abrevó la cultura jurídico-administrativa gala.

Orientada por la Justicia Administrativa francesa la Ley Lares creó un Tribunal Administrativo de Justicia retenida, que llamó Consejo de Estado, tal como era y se denominaba en Francia. En efecto, el Consejo de Estado francés era en 1853 un Tribunal Administrativo de Justicia retenida, como en la época se entendió éste concepto, o sea, un órgano jurisdiccional cuyas sentencias eran más bien proyectos, pues estaban sujetas a la revisión posterior del Ministro encargado del ramo administrativo al que se refiere el asunto debatido.

Tuvo sin embargo el Consejo de Estado Lares, algo distinto a -

su modelo. El Tribunal Laresiano determinó su competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde surgiría la materia contencioso-administrativa.

Como Tribunal Administrativo nacional tenía una vasta competencia. Cada fracción del precepto que la fijó. Artículo 2o., comprendía algo más que un ramo de la administración o un horizonte casi sin límite: en la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos. No era necesaria, pues, ninguna labor jurisprudencial para acrecerla.

Por desgracia el tribunal Lares se convirtió en un mero antecedente legislativo, no tuvo oportunidad de probar su valor y trascendencia para la administración y el Derecho Mexicanos. Al año siguiente, 1854, vino la Revolución de Ayutla que hizo efectivo el Plan que la abanderó y toda aquella Legislación expiró. Quedó abolida formalmente por la Ley de 21 de noviembre de 1855.

Imperó durante la segunda mitad del siglo XIX la justicia administrativa impartida por los tribunales del Poder Judicial. Coadyuvó a esta situación el juicio de Amparo, que por interpretación de la Suprema Corte del artículo 14 de la Constitución de 1857, se convirtió en el medio de control de la legalidad en todo el país y de todas las materias jurídicas y por ende de la administrativa, Federal y Local. Esto hizo menos sensible la necesidad de pensar en tribunales fuera de la órbita del Poder Judicial y más aún en el mismo proceso administrativo que quedaba sustituido por el Amparo y lo hacía inútil como lo sostuvo Jacinto Pallares en esa época.

Vino después en 1917 la Constitución hoy vigente y la tradición no cambió. Seguía el Poder Judicial monopolizando la justicia administrativa por la vía de amparo. Sin embargo, la primera ley de amparo dictada a la luz de éste nuevo texto constitucional instituyó un proceso administrativo ordinario ante los Tribunales Federales del orden judicial: el recurso de súplica, que regularon los artículos 130 y 131 de la ley, en concordancia con la fracción I del artículo 104 de la Constitución.

Tan significativa como la fecha de 1853 fue la de 1936, que es cuando nace el Tribunal Fiscal de la Federación por obra de la Ley de Justicia Fiscal, publicada el día 31 de agosto de 1936 en el Diario Oficial. Fue una ley dictada por el Presidente de la República en uso de facultades legislativas extraordinarias, otorgadas por el Congreso de la Unión. Este es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le confieren el Código Fiscal de la Federación y su respectiva ley orgánica.

Del articulado de la ley se desprende su inconfundible naturaleza de tribunal administrativo, réplica del tipo francés de estos

tribunales. Es, pues ante todo, un tribunal administrativo, es decir se trata de un órgano jurisdiccional que se ubica en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y que se encarga de resolver controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal.

Otra fecha significativa para la administración mexicana fue la del 17 de marzo de 1971, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con sus correspondientes procedimientos, es un tribunal de plena jurisdicción; nuevo en el Tribunal Administrativo del Distrito Federal en su carácter de órgano jurisdiccional de plena jurisdicción. A diferencia del Tribunal Fiscal de la Federación que es de simple anulación. Por lo tanto son más amplias las facultades que posee el Juez de plena jurisdicción, siempre mayores a las del Juez de simple anulación como lo son los que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación. El Juez de Plena jurisdicción podrá anular el acto que se impugne pero además estará en poder de condenar a la autoridad administrativa. 12/

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal marca nuevos rumbos a la justicia administrativa de México, cumpliendo así con los principios procesales que se consignan en el artículo 14 de la Constitución Política de la República Mexicana y -- que a la letra dice:

Artículo 14.- "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales, previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna -- que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva -- deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del Derecho"

Concepto de la Jurisdicción Administrativa del Trabajo. Tenemos como una característica de nuestro derecho del trabajo, que éste es un derecho imperativo y desde sus orígenes se presentó con una protección de imperatividad absoluta, la cual, por otra parte,

coincide con su naturaleza y sus finalidades. La razón de la protección no es conocida: la concepción individualista y liberal de la economía y del orden jurídico abandonó al principio de la autonomía de la voluntad la formación y determinación de los efectos de la relación de trabajo. La injusticia del sistema provocó las luchas sociales de los siglos XIX y XX y una legislación que fue, desde un principio, derecho imperativo, porque era el único procedimiento que permitía aminorar la explotación del trabajo. La Declaración de Derechos sociales de 1917 produjo la transformación final del Derecho del Trabajo, que salió del campo de la legislación ordinaria y entró al plano superior de los derechos humanos, de esas normas supraconstitucionales que el pueblo quiso imponer al estado y a los hombres.

La imperatividad absoluta del derecho del trabajo quedó consignada en el artículo 123, fracción XXVII, párrafo final, en donde se decreta "La nulidad de todas las estipulaciones que impliquen la renuncia de algún derecho consignado a favor de los trabajadores en las leyes de protección y auxilio".

En armonía con la exposición de motivos, el artículo quinto de la ley nueva dice que "sus disposiciones son de orden público, por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, la renuncia, por parte del trabajador, de cualquier de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo".

El artículo quinto sugiere varias reflexiones: a) Una de sus frases es una confirmación más de que el derecho del trabajo es derecho de la clase trabajadora. Ahí se dice que no producirá ningún efecto la renuncia del trabajador a las disposiciones que le benefician, pero el precepto no prohíbe la renuncia del patron a los mandamientos que pudieran favorecerle, lo que es consecuencia de que la ley del trabajo esté dirigida a la defensa de la energía del trabajo, considerada como el valor más alto en la escala social. b) La comisión, en concordancia con la terminología que usó uniformemente, no habló de renuncia a las leyes o las disposiciones legales, sino que empleó el término normas de trabajo, que es más amplio, pues, desde luego, comprende a la ley: lo que significa que el mandamiento constitucional se aplicará en el futuro a la renuncia de las disposiciones contenidas en la totalidad de las fuentes formales, incluidas, claro está, los contratos colectivos. c) La nulidad pertenece a la especie que la doctrina reputa absoluta. A fin de suprimir cualquier duda, el artículo dice que la renuncia "no impedirá el goce y el ejercicio de los derechos"; lo que quiere decir que si un empresario incumple alguna norma de trabajo a pretexto de una renuncia, el trabajador puede reclamar su aplicación y será al patron a quien corresponderá proponer la excepción correspondiente. El párrafo final del artículo quinto apoya la conclusión que antecede, pues expresa que "en todos los casos de renuncia

se aplicarán la ley y demás normas supletorias en lugar de las cláusulas nulas".

La imperatividad del derecho es una, pero se ejerce en tres direcciones: a) En primer lugar se dirige al trabajador para recordarle que su problema es el de todos los trabajadores. Los trabajadores pueden, con apoyo en el artículo quinto de la Constitución, negarse a constituir una relación de trabajo o dar por concluida en cualquier tiempo la que hubiesen formado, pero en la prestación de su trabajo tiene el deber de exigir el cumplimiento puntual de las normas, porque la Declaración de derechos sociales fue impuesta por la clase trabajadora como cosa de la clase y no como asunto de cada trabajador, y porque la renuncia de los derechos, atenta la finalidad de la declaración y del derecho del trabajo, que es asegurar a cada trabajador una existencia digna, equivale a la entrega de la dignidad. Según estas reflexiones, la imperatividad del derecho del trabajo, además de ser un beneficio para el trabajador, consiste en el deber impuesto a los trabajadores de exigir el respeto de sus derechos, y es así porque quien no hace respetar su derecho, daña a la clase a la que pertenece; b) La imperatividad se dirige, en segundo lugar, al empresario, para decirle que es un deber constitucional, una exigencia del pueblo a la que no puede sustraerse; c) El derecho social rompió la fórmula del dejar hacer y dejar pasar y le impuso al estado una intervención activa y permanente para que vigilara e hiciera cumplir las normas jurídicas, actividad que ha de realizar como un deber que le impuso el pueblo, lo que origina que puede actuar de oficio, porque la pretensión de imperatividad sería un poco ilusoria sin esa potestad, ya que bastaría la ausencia de la queja para que retornáramos a la explotación que auspició el contrato de arrendamiento de servicios. 13/

Así tenemos por principio de cuentas, que dentro del marco de la jurisdicción administrativa laboral, no existe propiamente el contradictorio, con excepción en la formación del contrato-ley, aún así deberá obligarse al cumplimiento del derecho objetivo o en su defecto simplemente reconociendo una situación jurídica o de previsión social en que puede existir una contradicción o conflicto por la violación de algunas normas.

En nuestra Constitución de la República se dá facultades a nuestras autoridades públicas administrativas, para que lleven a cabo la aplicación de las leyes del trabajo y los reglamentos administrativos ya mencionados, con la finalidad principal de tutelar a los trabajadores en su salud y en su vida, en el pago inmediato de sus salarios, etc., mediante la intervención de las propias autoridades administrativas públicas a través de los inspectores del trabajo o bien conociendo sumariamente de las violaciones a las leyes

13/ MARIO DE LA CUEVA. NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. CIT. -- PAGES. 97, 98 y 99. MEXICO, 1972.

y reglamentos en un proceso en el que se le oye a la parte infractora y se le impone, en su caso la sanción correspondiente, de acuerdo con los hechos probados y disposiciones que establezcan las leyes y reglamentos respectivos, para una eficaz aplicación de los mismos por parte de las autoridades públicas y sociales, quienes siempre deberán acatar la teoría social consignada en nuestro artículo 123 Constitucional, haciendo a su vez efectiva la función protectora o de política social, o bien a su vez realizar algunas reivindicaciones en favor de la clase trabajadora, en los casos en que ésta sea perjudicada.

La jurisdicción administrativa laboral a cargo de autoridades públicas ejerce funciones de política social, pero esto de ningún modo podrá confundirse con la función social, que conforme a nuestro régimen laboral está a cargo exclusivamente de las autoridades administrativas sociales, como lo son las:

- 1o.- Comisiones del Salario Mínimo y
- 2o.- Del Reparto de Utilidades.
- 3o.- Instituto de Seguridad Social.
- 4o.- Instituto de la Vivienda Obrera.

Estas autoridades pueden hacer uso de la función reivindicatoria social en favor de los trabajadores, conforme lo estipula el artículo 123 de la Constitución Política Social de 1917, ya que no obstante estar mediatizadas por el Poder Ejecutivo Federal a través del representante de éste en dichas comisiones e institutos.

Existen a su vez otras autoridades sociales, como lo son:

- 1o.- Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- 2o.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y
- 3o.- Pleno de la Suprema Corte de Justicia en Conflictos Burocráticos del Poder Judicial Federal.

Quienes ejercen funciones jurisdiccionales en los conflictos entre trabajadores y patrones, o entre las personas de una misma clase social, siempre sujetos a la decisión del representante del Gobierno que constituye por excelencia la autoridad burguesa del Estado Mexicano.

En suma tenemos que, la jurisdicción administrativa del trabajo se encuentra en manos del Poder Ejecutivo Federal o Local, salvo

desde luego que los conflictos sean llevados ante los tribunales judiciales de amparo, que son los que en todo caso dictan la última palabra, sin dejar de reconocer por esto que también la Justicia Federal forma parte del Estado Político Burgués.

El ejercicio de la función jurisdiccional administrativa laboral está encomendada en nuestro país a las autoridades públicas administrativas del trabajo y que son:

- 1.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 2.- Direcciones del Trabajo de los Gobiernos Locales en los casos de su competencia.

Pero tanto estas autoridades, como las autoridades sociales, deberán acatar la doctrina proteccionista, tutelar y reivindicatoria que es base y esencia de nuestro artículo 123, aunque la aplicación de principios de justicia social con fines reivindicatorios corresponde por derecho propio a las autoridades sociales creadas en el mencionado precepto constitucional.

Dentro del proceso administrativo del trabajo solamente puede haber contención cuando se trata de la formación del contrato-ley, y solo en el caso de que algún grupo de trabajadores, es decir la tercera parte de los afectados por el contrato-ley se oponga a las disposiciones que éste contenga, originándose en este sentido la controversia; ahora bien cuando se trata de infracciones a las leyes o reglamentos laborales, en el proceso solo interviene la autoridad encargada de aplicar dichas normas en la vía administrativa y el infractor. Pero en ambos casos se observarán los preceptos sociales y el principio de garantía de audiencia que es esencial en cualquier proceso, ya sea éste jurisdiccional o administrativo.

La jurisdicción administrativa laboral es sumamente amplia y varía de un país a otro, como bien dice el eminente jurista Cabanellas, quien señala la propensión española y argentina a invadir la judicial, ya que no puede precisarse con exactitud cuales son los límites de su actuación, precisamente por la posibilidad de confusión en lo relativo especialmente a la jurisdicción voluntaria y la imperativa o de mando de la autoridad administrativa.

Por eso mismo el distinguido jurista Alberto Trueba Urbina, en su obra, "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal del Trabajo", advierte la identificación entre administración y jurisdicción en los términos siguientes:

"La jurisdicción es la suprema potestad de administrar justicia que, en materia laboral, realiza los derechos objetivos y subjetivos de los factores de la producción, individuales y colectivos,

aplicando la norma al caso de que se trate, y cuando es necesario - creándola como colaboración obligada con el legislador. Pero no sólo las autoridades típicamente jurisdiccionales cumplen ésta función, sino en ocasiones y en casos concretos, también las autoridades administrativas ejercen las mismas funciones, por lo que resulta escabroso separar los conceptos de jurisdicción y administración".

Consiguientemente, dice Lazcano que es difícil establecer la línea divisoria entre administración y jurisdicción, como sería precisar la que separa la sombra de la luz, sin embargo, si pueden identificarse los dos campos y estimar como jurisdicción administrativa la que ejercen las autoridades de éste orden, por ejemplo, las Comisiones Nacionales respectivas que crean el derecho objetivo al fijar el salario mínimo o el porcentaje de la participación en las utilidades. En algunos casos en la jurisdicción administrativa puede haber contención y en otros no, pudiendo crearse el derecho objetivo o simplemente aplicarlo, reconociendo una situación jurídica.

Por lo tanto y a la luz de nuestras normas constitucionales, la diferencia entre jurisdicción y administración es evidente: la jurisdicción es la actividad del órgano del Estado "Poder Judicial" quien es el encargado de aplicar e interpretar el derecho, en tanto que corresponde a la administración reglamentarlo y ejecutarlo "Poder Ejecutivo", pues la creación del Derecho objetivo, en una palabra de la ley, incumbe específicamente a la función legislativa, -- "Poder Legislativo".

No hay Constitución en el mundo que no se refiera a éstas tres funciones del Estado antiguo y moderno. La dificultad comienza cuando a manera de necesaria colaboración los poderes con funciones concretas invaden sus respectivos campos de actividad, sin menoscabo de los atributos fundamentales de cada uno de ellos; ya que la regla general de la separación de poderes no es incompatible en el derecho público moderno, con la colaboración íntima y constante entre los órganos de esos poderes.

Ahora bien a partir de nuestra Constitución de 1917, la evolución del Estado en nuestro país presenta una notoria transformación independientemente de los clásicos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se han creado otros como son: Las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades, así como el Tribunal de la Burocracia; esto quiere decir que se ha modificado la estructura individualista del Estado en el artículo 123 de la Constitución, que reconoce la división de la Sociedad en clases y la participación de éstas en el ejercicio del Poder Público. Hermosísima teoría de derecho público y social mexicano, que es contrariada constantemente en la realidad por la

contrarevolución. Los textos Constitucionales no ofrecen la menor duda en cuanto a las actividades del Estado moderno, el cual ejerce, entre otras funciones autónomas de carácter laboral, la jurisdicción administrativa del trabajo mediante órganos típicamente administrativos, conforme a las leyes y reglamentos autónomos como lo son las Juntas, Comisiones, etc., de hecho están subordinadas al Poder Ejecutivo, por efecto del régimen presidencialista.

Pero a la luz de la Teoría Integral, la jurisdicción administrativa del trabajo es potestad de administrar justicia tutelando o reivindicando a los trabajadores en la aplicación de la norma violada por el patrón en una vía rápida y expedita, sin formulismos que hagan inoperante la propia norma en el momento oportuno y no tardíamente, cuando el daño resulte irreparable biológica o socialmente.

Nos encontramos dentro del estudio de tan importante rama del derecho del trabajo, como lo es la jurisdicción administrativa del trabajo, con tratadistas que aún niegan su existencia legal y los cuales le dan otra muy diferente denominación, quizás por no haber logrado aún un estudio más profundo de las normas que integran nuestro derecho social. Así tenemos entre estos tratadistas al maestro Rafael de Pina, quien en su obra (Curso de Derecho Procesal del Trabajo, pags. 281 y siguientes) le da la denominación de jurisdicción voluntaria, siguiendo como siempre para ello la base de la teoría unitaria del derecho procesal civil, y así documentándose en ésta nos hace la diferenciación de lo que se entiende por jurisdicción contenciosa y voluntaria y de ahí trasladada la denominación de voluntaria al derecho laboral, lo cual creemos es un error de conocimiento jurídico y a que nuestra jurisdicción administrativa del trabajo obtiene su denominación legal del conjunto de normas que integran nuestra Ley Federal del Trabajo, no necesita, como derecho autónomo que es, tomar su denominación de otra rama distinta de nuestro derecho laboral.

Otro ilustre maestro de Derecho del Trabajo, J. Jesús Castorena, también nos explica en su obra (Procesos del Derecho Obrero, -- Pags. 227 y 247), lo que a su juicio debe entenderse por jurisdicción administrativa del trabajo, y que casos deben ser regulados -- por la misma; pero a pesar de reconocer su existencia dentro del -- ámbito del Derecho Laboral, divide esta en dos partes que son: La jurisdicción administrativa del trabajo y la jurisdicción voluntaria del trabajo, con lo cual en forma categórica no estamos de -- acuerdo con su denominación, ya que según nuestros pocos conocimientos, pero basados legalmente en nuestra Ley Federal del Trabajo, s^o lo debe de existir la jurisdicción administrativa del trabajo, ya -- que como se ve en la obra citada, el maestro Castorena engloba dentro de la voluntaria un conjunto de casos regulados por ésta, pero reconociendo a la vez que tienen naturaleza administrativa, cuando nos dice:

El legislador no reunió en título especial las intervenciones de jurisdicción voluntaria de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Algunas de esas intervenciones ni siquiera fueron consignadas en el apartado relativo al procedimiento; quedaron en los capítulos correspondientes del derecho sustantivo y los comentaristas los consideran, por regla general, como otros tantos procesos, como procesos o formas procesales, y no como lo que son, o sea como intervenciones de naturaleza administrativa del órgano jurisdiccional, sí - diríamos nosotros, pero siempre ejercitadas por órganos típicamente administrativos como lo son las Juntas de Conciliación y Arbitraje y que además actúan con características y fines sociales, que es -- en lo que a nuestro modo de ver, no tomó en cuenta el maestro Castorena para desarrollar la denominación en su obra de lo que es la -- jurisdicción administrativa del trabajo.

Por lo tanto y como resumen de lo anteriormente desarrollado - en éste pequeño trabajo de investigación, sacamos en conclusión que la jurisdicción administrativa del trabajo, dentro del marco jurídico del derecho laboral, tiene como fin último el de administrar justicia en una forma rápida y expedita a la clase trabajadora, cuando en el ejercicio de sus garantías sociales éstas son violadas por la clase explotadora o empresarial, lográndose así mismo, no sólo el beneficio en sí del trabajador sino del grupo de personas que dependen económicamente de éste.

Tribunales Administrativos del Trabajo. Los órganos jurisdiccionales creados en las leyes administrativas se encargan de resolver cuestiones entre la administración pública y los particulares, es decir, entre los órganos ejecutivos y los administrados, por lo que la revisión de sus actos en la vía jurisdiccional por tribunales administrativos desarrolla una actividad de Justicia Administrativa, que jurisdiccionalmente se resuelven en definitiva por la alta jurisdicción burguesa a través del juicio de amparo. Así se comprueba en las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De aquí resulta que el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en nuestro país es el que decide en definitiva la situación jurídica de los administrados frente a la administración pública.

La Justicia Administrativa está en manos de tribunales administrativos y judiciales.

Los tribunales administrativos del trabajo, no son propiamente tribunales jurisdiccionales, sino órganos de la administración pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones Locales del Trabajo e Inspectores Federales o Locales del Trabajo, que intervienen en los casos que específicamente determinan las leyes y reglamentos laborales, para la aplicación de los mismos en una vía más expedita.

El Derecho del Trabajo, como norma jurídica, se identifica con la justicia social en su función proteccionista y reivindicatoria - de los obreros materiales o intelectuales; fecunda todos los continentes administrativos sustanciales y procesales en las relaciones de producción y en todas las actividades laborales o prestaciones de servicios. En el extenso campo de la Administración Pública el derecho del Trabajo penetra con sus preceptos sustantivos y adjetivos para conservar el orden jurídico en la diversidad de situaciones en que los patrones violan la ley, correspondiendo al Poder Ejecutivo Federal o Local, a través de sus órganos respectivos, hacer cumplir las leyes del trabajo.

En efecto, incumbe a la administración Pública por medio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones Locales del Trabajo o Inspección del Trabajo, el ejercicio de actividades encaminadas a la tutela procesal inmediata de los trabajadores, cuando los patrones o empresarios violan las normas protectoras sobre la jornada, descansos, salarios, vacaciones, higiene y seguridad social, vivienda, así como las medidas preventivas de riesgos profesionales u otras normas de previsión social.

La tutela procesal administrativa del trabajo abarca un campo anchuroso, de manera que su actividad eficaz evita el surgimiento de conflictos laborales. Cuando las autoridades administrativas del trabajo no actúan eficientemente haciendo cumplir la norma laboral violada por los patrones dentro de su área competencial, los trabajadores tienen expedito el camino para ejercitar sus acciones sociales ante los tribunales del trabajo, ya sean laborales o burocráticos. Sin embargo frente a la lentitud que origina necesariamente el sistema procesal que impera en las Juntas de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Burocrático, la función procesal de la Administración Pública y sus autoridades puede ser más eficaz para solucionar problemas que en su desarrollo en los tribunales del trabajo se agravan y producen malestar social.

Los instrumentos procesales en los territorios administrativos pueden ser útiles no sólo para la protección y tutela de los trabajadores, sino para su reivindicación, poniendo a prueba la función social del Poder Ejecutivo. En el proceso administrativo laboral, deben aplicarse los principios de la Teoría procesal del trabajo, a efecto de realizar a su vez la Justicia Social.

En las relaciones entre el capital y el trabajo, entorpecidas por infracciones a las disposiciones de la ley por los patrones, la intervención de la Administración Pública, es saludable para la aplicación inmediata del Derecho del Trabajo.

No debe olvidarse en el conflicto administrativo del trabajo o en el proceso correspondiente, el concepto del derecho procesal del

trabajo en su contenido científico y jurídico:

"Conjunto de reglas que regulan la actividad de los Tribunales y el proceso del trabajo para el mantenimiento del orden jurídico y económico en las relaciones obrero-patronales, interobreras e inter patronales".

La idea central de nuestra disciplina procesal, está gobernada por las normas del artículo 123, en cuyos estatutos corre pura sangre social, salvo la reforma constitucional de 1962 en que se injertarán derechos del capital, por lo que el mantenimiento del orden jurídico y económico se funda en los principios tutelares y reivindicatorios de los derechos del proletariado, para el efecto de sancionar las infracciones patronales a las normas tuitivas del trabajo humano, de mujeres y menores, de trabajadores en general, siendo también aplicables los mismos principios sociales contenidos en la Ley Federal del Trabajo, que se refieren a éstas materias. No hay que soslayar que la conservación del orden económico implica acabar con el desorden económico proveniente de la explotación capitalista y por ende en la injusta distribución de la riqueza pública y de los bienes de la producción, que implica necesariamente desorden económico dentro del seno de la sociedad, perjudicando con ello inminentemente a las clases económicamente más débiles.

Tenemos al mismo tiempo que la imperatividad del derecho del trabajo, impone al estado la función social de vigilar la aplicación de las normas a todas las prestaciones de trabajo, de poner en conocimiento de los empresarios las violaciones que hubiese encontrado a fin de que las corrijan, y cuando la recomendación no sea acatada, imponer las sanciones que autorice la ley. Sólomente así, decíamos, surte efectos plenos la imperatividad del derecho del trabajo en beneficio de la clase trabajadora y de la justicia social.

La función de vigilancia se cumple principalmente por la Inspección del Trabajo, cuya organización y actividades se encontrarán siempre vinculadas a lograr que las normas laborales no sean violadas por parte de los empresarios. El artículo 540 de la Ley dice que la institución mencionada tiene como funciones "vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo y poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y violaciones que observe en las empresas y establecimientos". Ahora bien, comprobada la existencia de una deficiencia o violación y una vez puestos los hechos en conocimiento de la autoridad competente, ésta, previó el procedimiento legal, debe proceder a la aplicación de la sanción que corresponda. La Ley reglamentó la aplicación de las que deben llamarse sanciones de trabajo, pero el derecho mexicano no ha contestado la pregunta acerca de si conviene tipificar delitos en materia de trabajo y determinar las sanciones aplicables.

Las sanciones de trabajo: empleamos éste termino -dice el --- Maestro Mario de la Cueva- para designar las sanciones que la ley impone a los empresarios por el incumplimiento de las normas de trabajo. En ensayos anteriores usamos la denominación de Sanciones Administrativas, la que actualmente resulta incompatible con la idea del derecho del trabajo que sirve de base a la Ley nueva: el derecho del trabajo es una especie de orden jurídico distinta del derecho público y del derecho privado y sus raíces se fundan en una declaración de derechos que forma parte de la Constitución, por lo tanto es de ella de donde debe extraer el fundamento de sus principios, normas e instituciones. Por otra parte, las sanciones de trabajo difieren esencialmente de las sanciones administrativas que pueden imponer el estado de conformidad con el artículo 21 de la Carta Magna, pues no se refiere a las sanciones que aplica el Estado en ocasión de sus relaciones con los particulares, sino que su causa radica en el incumplimiento de las obligaciones que reportan los empresarios en sus relaciones con los trabajadores, o bien, --- unas son el resultado de violaciones al derecho público, en tanto las segundas son consecuencia del incumplimiento del derecho social.

Según los párrafos descritos anteriormente parece que el maestro Mario de la Cueva se contradice el mismo en su obra citada, ya que en un principio afirma que el derecho del trabajo es una especie distinta del derecho público y privado por lo tanto se ve que él mismo ya encuentra que el derecho del trabajo ni es público, ni es privado y al mismo tiempo no concibe que existan dentro del derecho del trabajo sanciones administrativas, y dice que éstas son las que impone el Estado en sus relaciones con los particulares, no dándose cuenta que ésta clase de sanciones dentro del marco del derecho del trabajo son impuestas por autoridades administrativas sociales, creadas como consecuencia de los logros alcanzados por la clase trabajadora desde la Constitución de Querétaro de 1917 y que por lo tanto son completamente diferentes a las sanciones que aplica el Estado Poder Administrativo en contra de los ciudadanos particulares y como consecuencia de servicios públicos prestados por aquel.

Las sanciones de trabajo y su aplicación están reguladas en el título dieciseis, artículos 876 a 890, disposiciones de las que se desprenden los principios siguientes:

1o.- La única sanción aplicable es la multa, cuyo monto varía con la gravedad de la violación.

2o.- La ley señala el monto de las multas para las violaciones que reputó más graves, pero en el artículo 886 consignó una norma general para las hipótesis no previstas: una multa de cien a diez mil pesos, según "la gravedad de la falta y las circunstancias del caso".

3o.- En el artículo 890, la Ley facultó a los trabajadores, a los patrones y a sus organizaciones para denunciar ante las autoridades del trabajo las violaciones de que tengan noticia. Cuando se extendió la facultad de denuncia a los patrones, se pensó en la posibilidad, más romántica que real, de que alguno se decidiera a denunciar los peligros de ciertas instalaciones.

4o.- El artículo 887 señaló limitativamente las autoridades que pueden imponer las sanciones: el Secretario del Trabajo y Previsión Social, los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

5o.- Respetuosa la Comisión redactora del proyecto del principio de la garantía de audiencia, expresó en el artículo 888, que -- siempre deberá oírse en defensa al interesado y por último,

6o.- La frase final del artículo 876 separó las sanciones de trabajo del incumplimiento de las obligaciones que las hubiesen motivado; así a ejemplo, la multa de quinientos a diez mil pesos que impone el artículo 878, fracción II, al patrono que no pague el salario mínimo, no implica que desaparezca la obligación del pago. Las sanciones dice el artículo 876, son "Independientes de la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones".

Así a través de éste pequeño trabajo de investigación a que -- nos hemos avocado, nos encontramos que por todo lo anteriormente expuesto, hemos llegado a comprender la gran importancia que tiene para la impartición de la justicia social el derecho administrativo del trabajo, ya que por medio de éste se logrará siempre que la controversia si llega a existir no se convierta en un conflicto de carácter jurisdiccional, en cuyo caso sería mucho más dilatado y engorroso, con la consiguiente pérdida de tiempo, lográndose por medio del derecho administrativo del trabajo, que en el menor lapso posible sea resuelta la violación a la ley o sus reglamentos en contra de los trabajadores, por medio de un proceso administrativo por la autoridad correspondiente, lográndose con ello el fin primordial -- que en toda clase de justicia debe existir, o sea la exacta aplicación del derecho y su rápida y expedita impartición, lo que dentro del marco jurídico del derecho del trabajo se logra en una forma -- eficiente y definitiva por nuestro actual derecho administrativo -- del trabajo.

CAPITULO II

DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Definición del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo.
 Las Fuentes del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo.
 Naturaleza Social del Derecho Administrativo del Trabajo.
 La Teoría Integral en el Derecho Procesal Administrativo del Trabajo y de la Previsión Social.
 Relaciones del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo.
 Los Procedimientos Administrativos del Trabajo.

Definición del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo.-
 Es menester referirnos en primer término al tradicional derecho procesal administrativo público o burgués. A fin de evitar confusiones es pertinente aclarar que la Administración Pública tiene a su cargo la aplicación no sólo de principios políticos de la Constitución, sino de los estatutos sociales, en cuyo caso las autoridades políticas ejercen funciones típicamente sociales.

Ciertamente que el derecho procesal administrativo público del siglo pasado y del presente es, como todo proceso burgués, rama integrada con los principios de la Teoría general del proceso, por lo que las definiciones del mismo coinciden en el fondo y en sus objetivos, pero no debe confundirse el derecho procesal administrativo público con el derecho procesal administrativo social y por ende -- laboral, por ser distintas sus teorías, normas y objetivos.

Los órganos que aplican el derecho procesal administrativo público son esencialmente políticos, teniendo remotos antecedentes y especialmente tuvieron su apogeo en el desenvolvimiento científico del siglo pasado hasta hoy día.

A) Definiciones del Derecho Procesal Administrativo Público.

Don José María Villar y Romero, letrado del Consejo de Estado, Juez, Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, siguiendo la teoría -- tradicionalista, dice:

"El Derecho Procesal Administrativo no es, pues otra cosa que el conjunto de normas que regulan el proceso (jurídico) administrativo, concebido de una manera amplia, el conjunto de normas que regulan las diversas clases de procesos (jurídicos o no jurídicos) administrativos.

La amplitud de ésta definición obliga y precisa que los procesos a que se refiere son aquellos en que la administración es parte frente al administrado, es decir, cuando surge el conflicto entre una y otro, para su decisión en la vía jurisdiccional, aunque el tribunal que interviene es de la propia administración. Es decir, la Administración es juez y parte.

Don Jesús González Pérez define el derecho procesal administrativo, con el mismo criterio cuando dice:

"El Derecho procesal puede ser definido como el conjunto de --normas referentes a los requisitos, contenido y efectos del proceso; luego el derecho procesal administrativo será el conjunto de --normas referente a los presupuestos contenido y efectos del proceso administrativo".

"Es cierto -dice Guasp, distinguido procesalista defendiendo -tal definición- que en ocasiones pueden considerarse como presupuestos, contenidos y efectos del proceso, diversas circunstancias cuya regulación no corresponde a las normas procesales; por ello, es preciso tener en cuenta que tales normas recaen únicamente sobre tales circunstancias en cuanto repercuten inmediata o directamente en el proceso no en cuanto recogen una influencia o repercusión anterior.

El último autor citado, profesor González Pérez, llega a la --conclusión de que el derecho procesal administrativo es ciencia, pero le niega autonomía siguiendo la corriente burguesa presentando --su carácter público y encauzándolo dentro de la teoría general del proceso, que es la teoría genuina del proceso burgués, y es por ello que se ha llegado a considerar al proceso administrativo como parte del derecho procesal civil.

Así nos encontramos que también nuestro querido maestro Andrés Serra Rojas, en su interesante obra de Derecho Administrativo, al tratar lo referente al procedimiento administrativo público nos dice:

"Se habla de procedimiento administrativo, dice Sabino Álvarez Gendín, en dos sentidos: en sentido lato, se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo, es decir, a la fuerza jurídica de la administración, de --oficio o a instancia o petición de un ciudadano; en sentido restringido, es el conjunto de reclamaciones del particular ante la administración por lesión de derechos o de intereses del particular, de nominándose también jurisdicción administrativa y se emplea más esta terminología en su aspecto subjetivo, o sea a la propia Administración cuando actúa en función jurisdiccional".

Es decir que el procedimiento en general está constituido por una serie de formalidades que se establecen de una manera general - para llegar a obtener un resultado determinado. La administración pública y los particulares están obligados a seguir estos desenvolvimientos o desarrollos legales, que se establecen con un propósito general o que se imponen para hacer valer un derecho.

Durante largos siglos el procedimiento civil ha sido estudiado como un cuerpo de conocimientos autónomos. Esta evolución ha permitido que se cuenta con un sistema metódico y congruente con principios procesales bien definidos y continuamente revisados. En este derecho han colaborado todas las épocas con sus más distinguidos procesalistas hasta los tiempos modernos en que ésta disciplina ha adquirido un desarrollo excepcional.

A diferencia del anterior el procedimiento administrativo es - relativamente joven, pues su configuración surge del siglo pasado - con la aparición del derecho administrativo. Como este derecho estaba inmerso en el derecho privado, por la ley natural del menor es fuerza y del precedente, las instituciones administrativas estaban saturadas de aquel derecho, al que se ocurría cada vez que se presentaba un problema. Pero no podían seguirse aplicando principios que respondían a una franca protección del interés privado, a situaciones jurídicas gobernadas principalmente por el interés general. De este modo se han venido configurando a ritmo cada vez más veloz, las instituciones administrativas, ya desligadas del derecho privado, pero manteniendo determinada influencia.

Pero un problema general se ha suscitado entre procesalistas y administrativistas. Los primeros piensan en una ciencia o conocimiento del proceso al cual concurren todos los procedimientos, que por su propia naturaleza son de naturaleza jurisdiccional. Los administrativistas se esfuerzan por construir una disciplina autónoma desligada del derecho procesal civil, creando procedimientos autónomos que gobiernen los aspectos de la determinación de los actos administrativos.

Debiendo tomar partido en esta contienda intelectual me inclino -dice el maestro Serra Rojas- por el pensamiento de los autores españoles que desarrollan una amplia labor creadora y unificadora - citando como obra fundamental, la obra Derecho Procesal Administrativo de Jesús González Pérez. 14/

El Doctor Eduardo Pallares en su diccionario de derecho procesal civil (Pág. 539), alude en forma importante a la naturaleza del proceso administrativo, en los siguientes términos:

14/ ANDRES SERRA ROJAS. DERECHO ADMINISTRATIVO. OB. CIT. P. 289. MEXICO, 1959.

Proceso administrativo, es aquel en que la administración es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público -- por afectar directamente al Estado.

Carnelutti sostiene que los procesos administrativos tienen -- trascendencia política, pero es evidente que solo dando a la palabra política el sentido de algo que interesa al Estado, se puede hablar de dicha trascendencia. Que a un ciudadano se le cobre una -- cantidad mayor que la que deba pagar por impuesto predial o de cooperación, por ejemplo, no tiene ninguna importancia política.

"Los procedimientos económico-coactivos no son ningún proceso -- administrativo. En ellos la administración se hace justicia por sí misma".

Los jurisconsultos han formulado diversos criterios para explicar las diferencias entre el proceso civil y el administrativo y entre algunas mencionan las siguientes:

- 1o.- Que en el proceso civil se ventilan derechos y en el administrativo, simplemente intereses no tutelados por el derecho.
- 2o.- Que los tribunales administrativos gozan de un poder discrecional que no tienen los civiles.

Estas tesis son falsas porque hay procesos administrativos que versan sobre derechos y no sobre meros intereses y porque los tribunales gozan algunas veces de poderes discrecionales y los órganos -- administrativos no siempre la tienen.

Vemos como nuestro maestro Andrés Serra Rojas, en su obra ya citada, trata ya de explicarnos y demostrarnos que el derecho procesal administrativo público, debe ser un derecho autónomo y no un derecho dependiente del derecho procesal civil, aunque bien claro lo reconoce que éste sigue manteniendo una determinada influencia sobre aquel, con lo cual encontramos que aún persiste y sigue tomando muy en cuenta, por la influencia de que nos habla, a la teoría general del proceso.

Todas las definiciones de derecho procesal administrativo público, coinciden en su esencia, palabras más o palabras menos, antiguos y jóvenes profesores en la materia siguen la teoría tradicional adoptando los principios de la "Teoría General del Proceso", -- por lo que fácilmente se percibe que profijan como alma mater la -- teoría del derecho procesal civil a tal grado que algunos tratadis-

tas estiman equivocadamente que no sólo el derecho procesal administrativo, sino el derecho procesal del trabajo, es porción del derecho procesal civil, sosteniendo apasionadamente la posición unitaria del derecho procesal.

Así tenemos y confirmando lo anteriormente expuesto líneas -- arriba, que existen tratadistas que se siguen aferrando a la teoría general del proceso, nos adentramos a conocer lo que al respecto nos dice nuestro querido maestro Rafael de Pina, en su obra titulada -- "Curso de Derecho Procesal del Trabajo", quien nos dice:

Cuando se trata de definir el derecho en cualquiera de sus ramas, se suele hacer referencia al conjunto de normas positivas que lo integran en un determinado país y a su naturaleza. Esta definición del derecho resulta, desde luego, incompleta.

El derecho, en general y el derecho procesal, en particular, - en su concepción amplia, debe ser considerado como ciencia jurídica y como derecho positivo. La necesidad de esta doble consideración de una realidad que se expresa sencillamente con la denominación de Derecho Procesal, es frecuentemente olvidada. El contenido del derecho procesal positivo, así como el de la disciplina que tiene como materia de estudio, comprende una triple consideración orgánica, funcional y formal del Poder Judicial y también de las manifestaciones de los demás Poderes, en la medida en que, excepcionalmente, ejercen la función jurisdiccional.

En el sentido legal, como en el doctrinal, se hace referencia a un derecho procesal civil, a un derecho procesal penal, a un derecho procesal administrativo, a un derecho procesal fiscal y a un derecho procesal del trabajo. La denominación del derecho procesal comprende, en su generalidad, estas diversas ramas producto de la actividad legislativa y científica.

En sentido rigurosamente técnico, sin embargo, sólo cabe reconocer dos manifestaciones del derecho procesal -la civil y la penal-, sin perjuicio de aceptar la posibilidad de la concepción de una teoría general del derecho procesal. Realmente el derecho procesal administrativo, el del trabajo, el fiscal, no son más que --- ramas particulares del Derecho procesal civil, sin que pueda atribuirseles la autonomía que algunos autores les reconocen.

La tendencia a ver en cada una de estas ramas del Derecho procesal civil categorías autónomas del mismo, conduce a una disgregación inconveniente de esta provincia del Derecho, que da lugar a concepciones jurídico procesales artificiosas y carentes de la más elemental fundamentación.

Esta tendencia hoy lamentablemente extendida constituye un obs

título importante opuesto a una concepción unitaria del Derecho procesal y, en consecuencia, del proceso.

El derecho procesal del trabajo, es el conjunto de normas relativas a la aplicación del derecho del trabajo por la vía del proceso. El derecho procesal del trabajo es la disciplina que estudia las instituciones procesales del trabajo con finalidades y métodos científicos. Los principios en que se inspira el derecho procesal del trabajo, no son, en lo esencial, distintos de los del derecho procesal civil, como los de éste no lo son de los del derecho procesal penal. Los tratadistas que han dedicado atención particular al derecho procesal del trabajo, defienden ardentemente la autonomía de esta disciplina científica. Normalmente, sin embargo, la autonomía del derecho procesal del trabajo como rama de la ciencia del Derecho, es una autonomía puramente académica. La incorporación del Derecho procesal del trabajo a los planes de estudio de las Facultades de Derecho, no es argumento lo suficientemente poderoso para demostrar la autonomía de esta materia, interesantísima, desde luego, como manifestación del derecho procesal, frente al Derecho procesal civil. 15/

El estudio del derecho procesal del trabajo como disciplina separada del derecho procesal civil, puede ser recomendada como un método adecuado y eficaz en la enseñanza de esta porción del derecho, como puede serlo el estudio del derecho probatorio, por ejemplo, pero sin que ello signifique el reconocimiento de la posibilidad de la construcción de una ciencia del derecho procesal laboral independientemente de la ciencia del derecho procesal civil, ni la posibilidad de la existencia de una legislación procesal del trabajo cuyos principios informativos sean en lo esencial, diferentes, - menos opuestos a los de la legislación procesal civil!

Podetti ha escrito que no cree en la separación absoluta y tajante entre el Derecho procesal del trabajo y el común.

Prieto Castro, por su parte, ve en el derecho procesal del trabajo una manifestación del derecho procesal civil, fundada en consideraciones de tipo práctico. El derecho procesal del trabajo, en su opinión, "podría figurar sin inconveniente dentro del derecho procesal civil en sentido estricto, pesando para el estudio por separado, más que los principios en que se inspira, su muy extendido ámbito de aplicación".

El derecho procesal del trabajo es derecho público por las mismas razones que lo son el derecho procesal civil y el derecho procesal penal, porque está destinado a regular una actividad pública, - es decir la función jurisdiccional.

15/ RAFAEL DE PINA. CURSO DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. OB. CIT. PAGS. 7 Y SIGUIENTES. MEXICO, 1952.

Algunos autores -dice el maestro De Pina- afirman como característica esencial del derecho procesal del trabajo, susceptible de diferenciarlo de otras ramas del derecho público, la de ser un "derecho social".

La calificación de social aplicada al derecho del trabajo, en cualquiera de sus dos manifestaciones -la material y la procesal- ni le da ni le quita importancia, ni, por otra parte, contribuye a su definición de modo más exacto que cuando se le califica de público. Por ello, sin duda no ha prevalecido, aunque haya, desde luego autores que se empeñan en seguir manteniéndola a todo trance.

Aquí parece que el maestro De Pina, no ha tomado en consideración la división de garantías que provienen desde la Constitución de Querétaro de 1917, ya que se ve en forma clara y precisa, que para desarrollar la opinión que sobre derecho del trabajo nos dá en su obra citada, solamente tomó en consideración la parte correspondiente a las garantías individuales, olvidándose de analizar a fondo la parte correspondiente a las garantías sociales que se consagran en el artículo 123 de nuestra Carta Magna, que es y seguirá --siendo la base de nuestro derecho social del trabajo, por lo tanto nunca estaremos de acuerdo con la opinión que de nuestro derecho la boral tiene nuestro querido profesor, aunque no por eso deja de ser una opinión muy respetable jurídicamente.

El derecho como expresión de la legalidad establecida en un determinado país, constituye un sistema susceptible de descomponerse en diferentes partes. Entre éstas existe como consecuencia una relación más o menos estrecha. La relación de cualquiera de las ramas del derecho con las demás es una consecuencia indeclinable de la unidad del Derecho. Entre el Derecho procesal del trabajo y las demás ramas de la Legislación y de la Enciclopedia Jurídica esta relación no puede por menos de existir. La relación es particularmente íntima con el derecho Constitucional y con el Derecho procesal civil.

El artículo 123 de la Constitución Federal de los Estados Unidos de México contiene las bases fundamentales del Derecho Obrero, tanto en su aspecto material como en el procesal. Por lo que respecta al derecho procesal civil no es posible olvidar que de él toma el derecho procesal del trabajo sus principios esenciales y que, por lo tanto, la ciencia del proceso civil tiene una conexión muy estrecha con la Ciencia del Derecho Procesal del trabajo, que es, realmente, una manifestación particular de aquella.

Con esto se confirma nuevamente, que el tratadista antes mencionado, aún sigue empeñado en sostener como base jurídica, en este aspecto a la teoría del derecho procesal civil, por lo cual seguimos en contradicción, ya que hemos comprobado legalmente, que tanto

el derecho social del trabajo, así como el derecho procesal del trabajo, son derechos autónomos, que tienen su base en los logros alcanzados por la revolución proletaria, sentando así sus bases legales en nuestra Ley Fundamental de 1917, artículo 123 la cual y con motivo de esos triunfos alcanzados tuvo que dividirse de Constitución Política que era solamente, en Constitución Política y Social que es en la actualidad. Así vemos en resumen que para el tratadista citado no existe en nuestro derecho mexicano del trabajo, el procedimiento administrativo laboral, y como antes lo hemos señalado simplemente le da la denominación de jurisdicción voluntaria laboral, aunque parece que al desarrollar la denominación anterior encuentra dudas, ya que en un párrafo de su obra citada también nos dice que:

La doctrina procesal ha establecido, casi por unanimidad, que la llamada jurisdicción voluntaria no es verdadera y propia jurisdicción, sino administración confiada a órganos jurisdiccionales. Los actos de jurisdicción voluntaria son, en el concepto general, actos de simple administración, aunque no deja de reconocerse en ellos, por algunos autores, caracteres específicos que los distinguen de los actos meramente administrativos, no sólo en atención a los órganos que los producen. 16/ Quizás creemos, con lo descrito líneas arriba, faltó un estudio más profundo jurídicamente hablando en aquel momento, de las normas que componen e integran la parte en estudio y así mismo darse cuenta por sí del error en que se encontraba al denominar al procedimiento administrativo del trabajo, simples actos de jurisdicción voluntaria, siendo que los actos que son regulados por ésta, no son totalmente de caracteres tan voluntarios, por ejemplo registrar un sindicato, depositar un contrato colectivo de trabajo, autorizar contratos de trabajo de menores de edad, etc. Claramente se ve que éstos actos no pueden ser por ningún motivo, pura y simplemente voluntarios, sino que se necesita por fuerza la intervención de la autoridad administrativa del trabajo para llevar a cabo sus fines específicos.

Los procesos, cualquiera que sea su naturaleza nos dice otro tratadista el maestro J. Jesús Castorena- constituyen las maneras de llegar a una coincidencia del interés particular con el general, del deber ser, término de la norma, con lo que es, juego real de los intereses humanos.

La visión anterior, juego del derecho objetivo y del subjetivo se debe tal vez a las maneras como se aplica la legislación del trabajo. La forma objetiva se la concibe en nuestra rama, no como una regla estática, llamada a moverse al impulso de los derechos subjetivos y mediante el ejercicio de la función jurisdiccional. El derecho objetivo tiene en nuestra rama su propia actividad; se mueve por sí mismo, independientemente de los derechos subjetivos que am-

16/ RAFAEL DE PINA. CURSO DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. OB. CIT. PGS. 281 Y SIGUIENTES. MEXICO, 1952.

para.

I.- El Estado se reserva la facultad de vigilar la observancia de las leyes del trabajo. Para lograrlo, instituye un sistema completo de inspección. Por medio de ese sistema de inspección se verifica el acatamiento de la ley en los centros de trabajo. Las infracciones que se descubren a través de la inspección se sancionan con la aplicación de una pena que consiste en una multa.

El cumplimiento de la norma por esta vía parece que se ejecuta o se hace desde el punto de vista objetivo, es decir, en ausencia total de los derechos subjetivos que se encuentran protegidos por la propia norma. Se tiene la impresión de la inobservancia de la norma en sí, que no desencadena ni el cumplimiento ni la satisfacción de los derechos subjetivos que sanciona.

II.- Pero no es así, el cumplimiento de la norma desde el punto de vista objetivo a secas, no tiene los efectos que se proyectaron con su implantación; se trata de elevar el nivel de vida del trabajador, se trata de establecer las bases de ese nivel de vida; se trata de salvaguardar la salud de los efectos de la fatiga y del medio ambiente en que se trabaja. La norma de trabajo tiene que ser fecundo en esos resultados; la satisfacción de los derechos subjetivos es tan importante, o tal vez más aún que la realización objetiva de la norma.

III.- Hay una tercera forma de proveer a la aplicación de la norma, que tiene características especiales. Está dirigida esa tercera forma a dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley que tienden a crear situaciones generales, pero que al mismo tiempo modifican el contenido de las subjetivas, o sea de las condiciones de trabajo.

Se llega a ese resultado a través de la institución de los procesos administrativos, bien que corran a cargo de la autoridad jurisdiccional para dar lugar a la vía de la jurisdicción voluntaria, bien que sean conducidos por autoridad administrativa. Tienen ese carácter las formas procesales para fijar el monto del salario mínimo, bien para declarar obligatorio un contrato colectivo de trabajo, etc. 17/

Así vemos por la explicación anterior que éste distinguido jurista, si reconoce la existencia del derecho procesal administrativo del trabajo, aunque según su buen entender jurídico nos lo divide también en procesos de jurisdicción voluntaria, que es en lo que

ya no estamos de acuerdo con su denominación, ya que para nosotros solamente existirá siempre dentro del cuadro jurídico del derecho del trabajo, procedimientos jurisdiccionales y procedimientos administrativos, o sea la existencia de contención en los primeros y la no contención en los segundos. Para nosotros tanto los casos que según éste autor engloba dentro de la mal llamada jurisdicción voluntaria, así como los de la administrativa, deben todos quedar encuadrados únicamente dentro de éstos últimos y llegado el caso de violaciones a las normas de trabajo que los rigen, se tratará de lograr siempre por medio del proceso administrativo del trabajo, que la autoridad administrativa competente tome las medidas conducentes para hacer efectiva la vigencia de la ley y aplicar a los infractores las sanciones respectivas en su caso.

Estas teorías unitaristas que toman como base para sus respectivas denominaciones, los autores antes citados, están definitivamente en contradicción con los textos procesales del artículo 123 de nuestra Constitución de 1917. Los principios del proceso civil formalista e igualitario se consignan en el artículo 14 Constitucional como garantía individual, sistema procesal burgués cuya terminología habla de juicios civiles y penales, en tanto que en el sistema procesal social se sustituye el término juicio por el de conflicto en el artículo 123, de donde proviene el derecho procesal de los conflictos del trabajo; esto es, los primeros tienen sus normas en el capítulo de "garantías individuales" y los segundos en las "garantías sociales".

Por otra parte, la misma teoría burguesa del derecho procesal administrativo público universalizada en el mundo occidental, no distingue la diferente situación económica que las partes guardan en el proceso: el derecho procesal civil contempla por igual a las partes, no importándole que una sea pobre y la otra rica, ni la desigualdad entre el subdito y el Estado, pero en el conflicto laboral se mira la diferencia de condiciones económicas entre el obrero y el capitalista o patrón, en función de tutelar al primero, lo cual origina no sólo contradicción entre uno y otro proceso, sino un abismo infranqueable; sin embargo, se pretende aplicar la teoría general del proceso burgués como panacea.

El Derecho procesal administrativo público no sólo está influido por la teoría general del proceso, sino que es rama del derecho público en tanto que el derecho procesal del trabajo y el derecho procesal administrativo laboral son elementos de la teoría del proceso social.

B) Definición del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo.

Quando imperaba solidariamente la teoría general del proceso -

hasta los albores del presente siglo, todas las disciplinas procesales tenían como alma mater el derecho procesal civil, pero a partir de la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917, nació una nueva ciencia jurídica, el derecho social integrado por el derecho agrario, del trabajo y de la previsión social, así como sus correspondientes disciplinas procesales que forman ramas autónomas, como son el derecho procesal del trabajo, el derecho procesal agrario, el derecho procesal de la previsión social.

Independientemente de que en la aplicación de las normas procesales de naturaleza social intervengan autoridades públicas, las normas no sólo conservan su propia autonomía jurídica y su destino social, sino que originan nuevas funciones de éstas.

El Derecho procesal administrativo público es rama del derecho procesal burgués, como el derecho procesal administrativo laboral es rama del nuevo derecho procesal social, que junto con otras normas procesales del trabajo, de la previsión social y agrarias, constituyen la teoría general del proceso social cuyas reglas rompen los principios de igualdad e imparcialidad procesal de la teoría general del proceso, para proteger a la clase obrera y campesina y en una forma muy particular a los núcleos débiles de la colectividad y también para redimirlos o reivindicarlos.

Así por lo tanto, el derecho procesal administrativo del trabajo, rama del derecho administrativo y procesal laborales, lo define nuestro querido maestro Alberto Trueba Urbina de la manera siguiente y dice que:

"Derecho procesal administrativo del trabajo es el conjunto de normas que regulan los diferentes procesos administrativos, originados por violaciones a las leyes y reglamentos, para imponer el orden jurídico-social en las relaciones laborales".

El proceso administrativo laboral y sus procedimientos no resuelven propiamente conflictos del trabajo, sino que sancionan determinadas infracciones a las leyes y reglamentos y a los contratos de trabajo, quedando abierta la vía jurisdiccional en caso de que no se obtenga la satisfacción plena del derecho violado.

Por medio de las normas procesales de las leyes del trabajo y de los reglamentos administrativos, se puede obtener con mayor rapidez el cumplimiento de los derechos laborales no sólo dentro de la situación jurídica de "equilibrio" que caracteriza a nuestro régimen político de derecho, sino mediante algunas determinaciones que entrañan reivindicaciones en relación con el trabajo-valor y la plusvalía. Pero en atención a la naturaleza de la violación patronal deberán tenerse en cuenta los términos de prescripción si se --

trata de derechos que deban ser tutelados por las juntas de Conciliación y Arbitraje.

El derecho procesal administrativo del trabajo a que nos hemos estado refiriendo está en manos de las autoridades públicas y de las autoridades sociales, cuya dinámica se consigna en las dos partes que integran nuestro Código fundamental, pero en función de la naturaleza de éstas normas, las autoridades públicas ejercen funciones sociales que forman parte de la política social del Estado, pero que es diferente a las funciones exclusivamente sociales que ejercen las autoridades sociales en función de realizar la justicia social, ya que la primera se concreta exclusivamente, a la protección de los grupos débiles de la colectividad, en tanto que la segunda tiene como destino social, además de la protección, la reivindicación de los derechos del proletariado, originando cambios estructurales en la vida del país hasta llegar a la transformación del Estado burgués en socialista, por medio de la revolución proletaria, que deberán llevar a cabo obreros y campesinos cuando lo estimen oportuno para ponerle fin al régimen de explotación del hombre por el hombre, que solo mitiga la política social.

Las fuentes del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo. En relación con las fuentes de otras disciplinas procesales sociales, especialmente la de los procesos laborales y burocráticos, las fuentes del derecho procesal administrativo del trabajo son más limitadas por las características particulares de esta rama del derecho procesal social, en función de la naturaleza de los actos procesales, de sus procedimientos o formas de éstos y de las autoridades encargadas de aplicarlos.

Así tenemos que son fuentes fundamentales del derecho procesal administrativo del trabajo, tanto las jurídicas como las espontáneas:

- 1o.- Las normas procesales del artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 2o.- Los reglamentos administrativos expedidos por el Poder Ejecutivo Federal y por los Sindicatos obreros, en sus reglas de procedimiento, para aplicar sanciones.

3o.- Los principios del derecho procesal social.

4o.- La jurisprudencia, cuando su contenido es social.

Las costumbres procesales y la doctrina científica casi no tienen aplicación en el proceso administrativo laboral, salvo en aquellos casos en que sea menester su aplicación.

En otro orden de ideas, las disposiciones procesales administrativas del trabajo son muy pobres, puesto que regulan casos específicos de singular sencillez, que se refieren particularmente a los procedimientos, para aplicar sanciones por violación a las leyes y reglamentos laborales y de previsión social, o bien, determinan los trámites en lo que respecta a los actos administrativos en cuanto a registro de sindicatos, formación del contrato-ley, depósito de contratos de trabajo, etc. La base procesal de garantía de audiencia se consigna tanto en las leyes y reglamentos laborales -- cuanto en las propias leyes y reglamentos de previsión social.

Naturaleza Social del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo. El proceso administrativo público se rige por los principios de la teoría general del proceso, en la que son ineludibles -- los principios de igualdad e imparcialidad procesal, sin embargo, -- el litigio entre el Estado y los particulares ha motivado que el -- propio Estado se autodetermine creando en favor del particular derechos que compensan, aún cuando sea en mínima parte su situación de inferioridad frente al poder público.

El derecho procesal administrativo público es un reflejo de la teoría burguesa del Estado, cuya estructura es eminentemente capitalista; por ello la superestructura de ésta es política en el sentido de que proclama la igualdad ante la ley en el proceso, sin tomar en cuenta la desigualdad de condiciones no sólo humanas, sino -- económicas, que resaltan entre el Estado y sus súbditos.

En conclusión, el derecho procesal administrativo se integra -- por el conjunto de normas que regulan los procesos administrativos, ya sean jurídicos o no jurídicos, basado en la teoría general del -- proceso que descansa en la ficción de igualdad de los hombres ante la ley y en el proceso.

El nuevo derecho procesal social que nació en México y para el mundo en la Constitución Mexicana de 1917, se integra por el derecho procesal del trabajo para los trabajadores en general, incluyendo a los empleados públicos de las entidades federativas y de los -- municipios y para los servidores de los Poderes de la Unión, Gobier

no del Distrito y Estados Federales (artículo 123); por el derecho procesal agrario, que incluye procedimiento para dotaciones, restituciones de tierra (Art. 27); por el derecho procesal administrativo del trabajo, que es aplicable en las relaciones laborales con motivo de las actividades que desarrollan los factores de la producción individualizados, así como en cualquier actividad laboral para sancionar infracciones a las leyes y reglamentos; y finalmente, por el derecho procesal de la previsión social (Arts. 123 Constitucional, 133 de la Ley del Seguro Social y 110 y demás relativos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). En lo relativo a controversias entre los asegurados y los funcionarios de los Institutos Sociales, cuya decisión corresponde respectivamente al Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con sus reglamentos respectivos, así como normas que regulen las inconformidades o conflictos administrativos que se consignan en la nueva Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en sus artículos 52, 53, 55 y 56, entre el Instituto y los trabajadores, beneficiarios y patrones.

Las normas fundamentales del derecho procesal social se encuentran establecidas, en los artículos 27 y 123 Constitucionales y sus principios se proyectan en sus correspondientes leyes reglamentarias y reglamentos administrativos provenientes de las mismas, así como en los conflictos jurisdiccionales o administrativos.

Desde hace muchos años -dice el maestro Trueba Urbina en su obra- proclamamos la autonomía del derecho procesal del trabajo, así como ahora proclamamos la autonomía del derecho procesal administrativo laboral frente al derecho procesal administrativo público, por una parte, y por otra, la doctrina más generalizada hasta de tratadistas burgueses de derecho procesal del trabajo, también se pronuncia en favor de dicha autonomía, en relación con la teoría unitaria del derecho procesal civil, que aún estima que el derecho procesal del trabajo es rama de éste y por consiguiente el proceso administrativo laboral, e inclusive el social no obstante las particularidades de sus normas; pero esta tesis ha pasado a la historia y no tiene fundamento científico, de acuerdo con los principios de la nueva ciencia social que ha relegado la teoría general del proceso para los procesos y procedimientos burgueses civiles, penales y contencioso-administrativo. De modo que por la naturaleza y características especiales de las diversas ramas que integran el derecho procesal social, tienen su autonomía propia en función de la diversidad de sus normas y de las condiciones presupuestales y de la íntima relación que tienen todas las disciplinas procedimentales, sin que se rompa la unidad y la íntima relación que tienen las mismas, como integrantes del derecho procesal social, originario de una ciencia nueva que está por hacerse.

Todo procedimiento laboral forma parte del derecho procesal -- del trabajo, aún cuando no se aplique en conflictos entre trabajado res y patrones de la competencia de los órganos jurisdiccionales -- del trabajo o sean: Juntas de Conciliación y Arbitraje y Tribunales Burocráticos independientemente de que en ocasiones estos órganos aplican determinados procedimientos sin conflicto entre partes, sino tan solo para acreditar la existencia de un hecho o un dere-- cho, como en actos de jurisdicción voluntaria laboral, que no es -- tan voluntaria, porque el registro de un sindicato o el depósito de un contrato colectivo de trabajo o reglamento interior laboral, en que no hay propiamente controversia, son necesarios para efectos de personalidad jurídica o social y vigencia del contrato o reglamento frente a terceros. Estos procedimientos no son jurisdiccionales, -- sino administrativos por su naturaleza y destino, pero están in--- fluidos por la teoría del derecho procesal del trabajo, rama del -- derecho procesal social, de modo que los principios de éstos influ-- yen en los procedimientos administrativos laborales y en el conflic-- to respectivo.

Cualesquiera que sea la norma laboral, se requiere de precep-- tos instrumentales para su aplicación, es decir, que en todo caso -- la regla de procedimientos facilita el cumplimiento de la propia -- ley. Las normas administrativas en las relaciones laborales, esta -- blecen un sistema procedimental especial, las leyes del trabajo o -- en los reglamentos laborales. Las autoridades administrativas del -- trabajo, públicas o sociales, en el ejercicio de sus funciones tie-- nen su correspondiente régimen procesal. En efecto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como autoridad pública administrati-- va, interviene en la tramitación del proceso para elevar los contra-- tos colectivos de trabajo a la categoría de contrato-ley, así como -- para imponer sanciones a los patrones por violación a las normas -- protectoras del trabajo, lo mismo que los Gobernadores de los Estados e inspectores del Trabajo. También ejercen actos administrati-- vos del trabajo las autoridades sociales jurisdiccionales: regis-- tro de sindicatos, depósitos de contratos de trabajo, etc.

Los procedimientos administrativos del trabajo se aplican así mismo por órganos administrativos sociales como lo son: Comisio-- nes del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades, cuyas normas es-- tructurales y procedimientos se establecen en el artículo 123 y en -- la Ley Federal del Trabajo.

La Teoría Integral en el Derecho Procesal Administrativo del -- Trabajo y de la Previsión Social. El proceso administrativo del -- trabajo se rige en lo conducente por la teoría social del derecho -- del trabajo y de sus disciplinas procesales, en cuanto que su fun-- ción no sólo es tutelar, sino reivindicatoria de los derechos del -- proletariado, de manera que los principios de mejoramiento de la --

clase obrera pueden realizarse también en la vía administrativa, para lograr una estricta aplicación de las normas proteccionistas del trabajo que tutelan la salud, la vida, los salarios y en general, - las condiciones económicas de la clase trabajadora, a efecto de que no resulte burlada por la fuerza opresora del patrón, que es un representante auténtico del capitalismo en las relaciones de producción y laborales. Por otra parte, tanto las autoridades públicas como las sociales en sus respectivas jurisdicciones están obligadas a aplicar la tesis social del artículo 123 y de sus leyes reglamentarias o reglamentos autónomos.

La Teoría integral es fuerza dialéctica científica en el desenvolvimiento progresivo, no sólo del derecho del trabajo y de la previsión social, sino del derecho administrativo laboral, de sus procesos y procedimientos que integran el derecho procesal administrativo del trabajo, dentro de la teoría general del proceso social.

Relaciones del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo. Tenemos que ha quedado ya plenamente justificada la naturaleza social de todos los procesos en los que se trata de tutelar y reivindicar a los trabajadores, porque de acuerdo con la teoría general del proceso social por todas sus ramas corre la misma sangre revolucionaria procedente de un tronco común, el artículo 123, pero entre sí son diferentes en su dinámica y en su destino: Entre tanto, el derecho procesal del trabajo, general o burocrático, tiene las funciones a que nos hemos referido, el derecho procesal administrativo del trabajo también tiene funciones específicas para los efectos de hacer cumplir en la vía más rápida las leyes y reglamentos sociales del trabajo, así como en las disputas entre los órganos de los Institutos de previsión sociales y los sujetos del Seguro Social obrero o burocrático y del Fondo Nacional para la vivienda obrera, porque un día la seguridad social, e inclusive la vivienda para los trabajadores, que ahora sería exclusiva de éstos, se haga extensiva a toda la colectividad, por la proyección revolucionaria del propio artículo 123, quedando en manos de la clase obrera que incluye trabajadores en general y campesinos, la realización de la revolución proletaria que hará extensivo el bienestar social para toda la sociedad.

En tal virtud, el derecho procesal administrativo del trabajo comprende actos procesales y normas instrumentales distintas de las demás disciplinas procesales de carácter social, de aquí derivamos su autonomía teórica y práctica en función de sus reglas, sencillez de sus procedimientos, sin que por esto se rompa la unidad del derecho procesal social e íntimas relaciones que existen entre las diversas ramas procesales que lo integran.

El Derecho procesal administrativo del trabajo, en consecuen--

cia, se relaciona con el derecho del trabajo y su disciplina procesal, de la previsión social, con la sociología y la filosofía marxista, con los principios del derecho procesal social de donde procede, es una disciplina procesal nueva con características propias, cuya autonomía no implica independencia absoluta del tronco común: el derecho procesal social.

Quedan así mismo excluidos del proceso administrativo del trabajo los conflictos que se originan en las relaciones laborales entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus servidores, los cuales se rigen por la Ley Federal del Trabajo, correspondiendo a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje dirimir dichos conflictos. Las relaciones sociales entre sus empleados y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus conflictos serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los conflictos laborales respectivos provenientes de dichas relaciones, se tramitan conforme a las disposiciones procesales de las mencionadas leyes laboral y burocrática, por tratarse de procesos jurisdiccionales del trabajo.

Los Procedimientos Administrativos del Trabajo. Tenemos que para la defensa de los intereses de los particulares frente a la administración pública, existen leyes y reglamentos que establecen procedimientos con sujeción a los cuales deben tramitarse las cuestiones de que se trate. En lo relativo al cumplimiento de las formas del proceso administrativo, la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial y una de las principales con respecto a la defensa del particular en contra de los procedimientos administrativos de tipo burgués y que dice así:

"Procedimiento Administrativo.- Si en él no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal, para efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento".

Los procedimientos administrativos del trabajo, que son objeto de nuestro estudio, forman parte del derecho procesal administrativo del trabajo, que no es un estatuto que regula relaciones conflictivas entre partes procesalmente hablando, sino que se utilizan en casos específicos con objeto de conservar el orden jurídico social interviniendo en una vía más rápida y para obtener el cumplimiento de la ley y de los reglamentos administrativos, siempre que el incumplimiento o infracción no se convierta en conflicto de la incum-

bencia de la jurisdicción del trabajo.

La jurisdicción administrativa del trabajo se rige conforme a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y reglamentos respectivos en los casos previstos en las mismas; así mismo nos ocupamos de los procedimientos administrativos laborales, en lo que se refiere a discrepancias que surjan en las instituciones de previsión social y de la vivienda obrera, para obtener una solución más rápida que la que se sigue ante los Tribunales del Trabajo, salvo insatisfacción económica de los interesados, en cuyo caso tienen derecho de ocurrir a dichos tribunales del trabajo y lograr por éste medio la correspondiente resolución legal.

Los procedimientos administrativos del trabajo son instrumentos para resolver conflictos que no son propiamente jurisdiccionales, sino más bien infracciones a las leyes o reglamentos fácilmente subsanables en la vía administrativa o bien cuando se trata de actos administrativos de los propios tribunales del trabajo, en algunos de los cuales se aplican normas procesales en su tramitación y decisión. Sin embargo, el conjunto de tales actividades formalmente constituye un proceso, aunque no haya propiamente contención entre partes.

Pero los procedimientos administrativos del trabajo, independientemente de la autoridad que los aplique, son de naturaleza social por su finalidad. También son de esta misma naturaleza los procedimientos que rigen las controversias en los institutos de previsión social y de la vivienda para los trabajadores. Todos estos procedimientos laborales son distintos de los procedimientos administrativos del derecho procesal administrativo público, no obstante la intervención de autoridades públicas en cuestiones o disputas administrativas laborales.

Dentro del marco jurídico de la Ley Federal del Trabajo se consigna en el Título Catorce bajo la denominación de Derecho Procesal del Trabajo, una congerie de reglas o normas de carácter procedimental para tramitar y resolver los conflictos contenciosos del trabajo, jurídicos o económicos, ordinarios y especiales de naturaleza jurisdiccional, corresponde exclusivamente la aplicación de tales normas a los tribunales del trabajo como lo son:

- a) Juntas de Conciliación y Arbitraje, y
- b) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la burocracia.

Por consiguiente, los procedimientos administrativos del traba

jo cumplen una función distinta de los procedimientos jurisdiccionales que se aplican en los conflictos del trabajo de la competencia de la magistratura laboral; por lo que de aquí se deriva consecuentemente una división de los procedimientos del trabajo en dos grupos que son:

1o.- Procedimientos jurisdiccionales.

2o.- Procedimientos administrativos.

Así tenemos por lo tanto que los procedimientos jurisdiccionales son aquellos que se aplican en la tramitación y decisión de los conflictos del trabajo. Estos procedimientos se refieren, indudablemente, a cuestiones contenciosas. Por ejemplo: conflictos individuales y colectivos jurídicos y conflictos económicos.

Los procedimientos administrativos no tienen por objeto la sustanciación de cuestiones contenciosas. En la doctrina, estos procedimientos reciben el nombre de gubernativos y de actos de jurisdicción voluntaria. Por ejemplo: el registro de un sindicato.

Con lo cual no estamos de acuerdo con dicha denominación que se les asigna por algunos tratadistas en la materia, por las causas y efectos legales que pueden traer aparejadas, como lo demuestra y confirma nuestro ilustre maestro Alberto Trueba Urbina.

En función de la autoridad que aplica los procedimientos administrativos laborales y por su propia naturaleza simplista, dividimos estas en tres clases, conforme a la legislación fundamental y reglamentaria del trabajo y de la previsión social y así tenemos -- que existen tres clases que son:

A) Procedimientos administrativos laborales ante autoridades públicas del trabajo.

B) Procedimientos administrativos laborales ante autoridades sociales del trabajo.

C) Procedimientos administrativos en los Institutos de Previsión Social. (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).

Independientemente de la autoridad encargada por la ley para aplicar dichos procedimientos, en los procesos correspondientes se aplican los mismos principios sociales; porque los procedimientos -

administrativos del trabajo son las normas que tienen por objeto hacer cumplir las leyes del trabajo y de la previsión social e imponer las sanciones correspondientes en la vía administrativa, así mismo regular determinados actos administrativos del trabajo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La teoría procesal administrativa del trabajo se funda en los siguientes principios:

1o.- Denuncia de violaciones a las leyes y reglamentos administrativos del trabajo y de la previsión social.

2o.- Derecho de quienes violan las leyes y reglamentos mencionados de ser oídos y de rendir pruebas.

3o.- Resolución de la autoridad que conozca de las violaciones.

4o.- Interposición de recursos que procedan conforme a las leyes y en su caso juicio de amparo.

CAPITULO III

PROCESO ADMINISTRATIVO PARA LA FORMACION DEL CONTRATO-LEY

Concepto y Antecedentes del Contrato-Ley.

Jurisdicción y Competencia de las Autoridades Administrativas Públicas para declarar la Obligatoriedad del Contrato-Ley.

El Proceso Contencioso en la Celebración del Contrato-Ley.

La Declaración de Obligatoriedad del Contrato-Ley.

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

El contrato-ley sigue la evolución general del derecho del trabajo: En sus orígenes, cuando el derecho del trabajo formaba parte del derecho civil, sirvió nuestro estatuto para resolver el problema concreto de cada trabajador; lo importante, en aquellos tiempos, era evitar la explotación de cada trabajador y de ahí las leyes acerca de la jornada máxima, del salario mínimo, de la protección a las mujeres, etc. Pero según hemos expuesto abundantemente, el derecho del trabajo cambió su naturaleza con la libertad de coalición, el derecho de asociación profesional y el contrato colectivo de trabajo, pues, desde ese momento, el interés individual hubo de relacionarse con el interés general, profesional o colectivo. La Asociación profesional nació en cada empresa, como una medida de defensa de los trabajadores en contra de su patrono, el obrero aislado nada podía, reunidos todos, por el contrato, representaban una fuerza importante, que no era fácil aniquilar. Y fue entonces cuando buscaron los trabajadores la reglamentación colectiva del trabajo en el interior de cada negociación; el contrato colectivo de trabajo principió como un contrato de empresa. El derecho del trabajo no se contenta con resultados parciales, quiere universalizarse, pues ha entendido que el problema de los trabajadores es uno solo, y es el problema del hombre que trabaja; entendido el derecho del trabajo como el desenvolvimiento del derecho natural del hombre a la existencia, los obreros de los diversos países anhelan una sola norma para regir las relaciones jurídicas; el derecho del trabajo quiere dar un contenido nacional al principio, la ley es igual -

para todos. Este principio, que se manifestaba únicamente en las reglas generales de la legislación del trabajo, debe también realizarse en el contrato colectivo. Esta institución, en consecuencia habría de perder su carácter local y devenir una norma general y de ser posible, nacional. El contrato-ley es el contrato colectivo -- que tiende a generalizarse. Y es posible seguir adelante en el análisis y ver en los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo un paso más hacia la universalización del contrato colectivo, que no se conforma con ser nacional y quiere su internacionalización.

El Contrato-ley persigue los mismos propósitos del contrato colectivo, pero agrega dos datos: Se desprende el primero de las consideraciones que anteceden y consiste en que el hombre tiene, en cualquier lugar de la Nación, el mismo derecho a la existencia. En segundo término, pretende el contrato-ley que la concurrencia entre los empresarios no se haga con la mano de obra, esto es, el derecho del trabajo no puede tolerar que los empresarios aprovechen los bajos salarios para obtener productos más baratos y concurrir entonces al mercado; la concurrencia, libre o restringida, lo que es --- otro problema, debe ser técnica y fundada en el talento y la habilidad, pero no ha de ser mediante la explotación del hombre. El contrato-ley produce un doble resultado: De un lado, fortifica la -- unión de los trabajadores, al hacerles ver que el problema del trabajo es universal y que en el progreso de todos se encuentra el de cada uno; y, por otra parte, crea un sentido de unidad y solidaridad entre los patrones.

Finalmente, el contrato-ley, en la vida mexicana, sirve para evitar las luchas violentas entre trabajadores y patronos: En --- efecto, en los casos de revisión o terminación, el conflicto tiene un carácter general o nacional; los esfuerzos del Estado por obtener un entendimiento son mayores y también los interesados, con mayor conciencia del daño que puedan producir en la vida económica nacional, han buscado una composición de sus intereses.

Es indudable que el contrato-ley juega un papel importantísimo en la vida del derecho mexicano del trabajo. Las industrias más importantes lo han adoptado o tienden a él y lo mismo trabajadores que empresarios lo ven con simpatía. Su desarrollo en los años próximos es indudable, pero su futuro dependerá, naturalmente, del rumbo que adopte la organización del mundo y de los principios del derecho colectivo del mañana. 18/

A continuación señalaremos lo que debe entenderse por contrato ley. Contrato-ley es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer las condiciones según

las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria y que es declarado obligatorio en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional.

Pueden solicitar la celebración de un contrato-ley los sindicatos que representen por lo menos las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados de una rama de la industria, en una o más zonas económicas que abarquen una o más entidades, o en todo el territorio nacional. Su duración se encuentra limitada, bien porque algunas de las partes solicite la revisión, o bien porque se ejercite el derecho de huelga. En caso contrario, el contrato-ley se prorrogará por un período igual al que se le hubiese fijado como duración.

Con la existencia de los contratos colectivos-ley, aparecen dos situaciones: la primera, que se unifican todos los trabajadores, obteniendo, como consecuencia de dicha unificación, enormes ventajas laborales, y la segunda, que los patrones se unen dentro de un concepto de unidad y de solidaridad, y como consecuencia, de éstas dos situaciones, surge la armonía en las fuentes de trabajo, ya que se evitan las luchas intergremiales y las interpatronales.

El contrato colectivo que haya sido celebrado por una mayoría de las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados de determinada rama de la industria, en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas, o en todo el territorio nacional, podrá ser elevado a la categoría de contrato-ley, 19/ previo cumplimiento de los requisitos enunciados por el Capítulo IV, del título séptimo, de nuestra Ley Federal del Trabajo en vigor.

A mayor abundamiento en los antecedentes históricos del contrato-ley, nos dice el maestro Mario de la Cueva, en su obra citada, que en el afán plausible de enlazar con la historia las instituciones contemporáneas, se pueden señalar, como antecedente remoto del contrato-ley a las legislaciones de Australia y Nueva Zelandia, y como antecedente real y directo, al artículo segundo de la Ley del Contrato Colectivo de trabajo de Alemania, de 23 de diciembre de 1918. Años más tarde, lo recogió la legislación francesa de León Blum, y, después de la segunda Guerra Mundial, la ley del mismo país, de 23 de diciembre de 1946.

La legislación de Australia y Nueva Zelandia debe contemplarse como una organización económica especial. Nació en los últimos años del siglo XIX para prevenir y resolver las controversias obrero-patronales.

Australia y Nueva Zelandia creyeron que la huelga no era un me

dio adecuado para decidir los conflictos colectivos de trabajo y establecieron en sus leyes el arbitraje obligatorio de los conflictos, mediante la creación de organismos especiales, Tribunales de Arbitraje y Comisiones del Salario Mínimo, cuya función sería fijar los salarios mínimos por ramas industriales. El sistema tiene cierto parecido con los resultados que se obtienen por el contrato-ley pero es, no obstante, distinto, pues corresponde a un sistema jurídico diverso.

El contrato-ley en el derecho de Weimar y en el nuestro es una institución final que resulta de arreglos en las luchas previas entre trabajadores y patronos, esto es, supone contratos colectivos ordinarios logrados por cualquier procedimiento, la huelga inclusive.

Es por lo tanto, legítimo afirmar que el contrato-ley tomó su origen en la ley alemana de 1918.

Con respecto a nuestra legislación mexicana del trabajo y refiriéndonos a nuestro tema contrato-ley, encontramos en el capítulo respectivo de nuestra Ley Federal del Trabajo en vigor, que existen dos formas legales para lograr la formulación de un contrato de ésta naturaleza y son primera: cuando no existe un contrato colectivo vigente, y segunda: cuando sí existe ese contrato colectivo al momento de pretender que éste se convierta en obligatorio o sea en un contrato-ley.

Para mayor abundamiento de lo anterior vamos a transcribir los principales requisitos existentes en nuestra norma máxima del trabajo; y conocer así perfectamente, el procedimiento a seguir para obtener la obligatoriedad de un contrato de trabajo.

Artículo 404.- Contrato-Ley es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en todo el territorio nacional.

Artículo 405.- Los contratos-ley pueden celebrarse para industrias de jurisdicción federal o local.

a. Forma.

- Artículo 406.- Pueden solicitar la celebración de un Contrato-Ley los sindicatos que representen las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados por lo menos, de una rama de la industria en una o varias Entidades Federativas, en una o más zonas económicas, que abarquen una o más de dichas entidades o en todo el territorio nacional.
- Artículo 407.- La solicitud se presentará a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, si se refiere a dos o más Entidades Federativas o a industrias de jurisdicción federal, o al Gobernador del Estado o Jefe del Departamento del Distrito Federal, si se trata de industrias de jurisdicción local.
- Artículo 408.- Los solicitantes justificarán que satisfacen el requisito de mayoría mencionado en el artículo 406.
- Artículo 409.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, después de verificar el requisito de mayoría, si a su juicio es oportuna y benéfica para la industria la celebración del contrato-ley, convocará a una convención a los sindicatos de trabajadores y a los patrones que puedan resultar afectados.
- Artículo 410.- La convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación o en el periódico oficial de la Entidad Federativa y en los periódicos o por los medios que se juzguen adecuados y señalará el lugar donde haya de celebrarse la convención y la fecha y hora de la reunión inaugural. La fecha de la reunión será señalada dentro de un plazo no menor de treinta días.
- Artículo 411.- La convención será presidida por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, o por el Gobernador del Estado o por el Jefe del Departamento

del Distrito Federal o por el representante que al efecto designen.

La convención formulará su reglamento e integrará las comisiones que juzgue conveniente.

Artículo 412.- El contrato-ley contendrá:

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

Artículo 413.- En el contrato-ley podrán establecerse las cláusulas a que se refiere el artículo 395. Su aplicación corresponderá al sindicato administrador del contrato-ley en cada empresa.

Artículo 414.- El convenio deberá ser aprobado por la mayoría de los trabajadores a que se refiere el artículo 406 y por la mayoría de los patrones que tengan a su servicio la misma mayoría de trabajadores.

Aprobado el convenio en los términos del párrafo anterior, el Presidente de la República o el Gobernador del Estado, lo publicarán en el Dia-

rio Oficial de la Federación o en el periódico oficial de la Entidad Federativa, declarándolo contrato-ley en la rama de la industria considerada, para todas las empresas o establecimientos que existen o se establezcan en el futuro en la Entidad o Entidades Federativas, en la zona o zonas que abarque o en todo el territorio nacional.

Hasta aquí y según entendemos nuestra Ley Federal del Trabajo nos indica el procedimiento a seguir, para lograr por medio de la primera forma que señalamos antes, la celebración de un contrato-ley, cuando no existe con anterioridad contrato colectivo de trabajo.

Artículo 415.- Si el contrato colectivo ha sido celebrado por una mayoría de dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados de determinada rama de la industria, en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas, o en todo el territorio nacional, podrá ser elevado a la categoría de contrato-ley, previa cumplimiento de los requisitos siguientes:

- I.- La solicitud deberá presentarse por los sindicatos de trabajadores o patrones ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 407;
- II.- Los sindicatos de trabajadores y los patrones comprobarán que satisfacen el requisito de mayoría señalado en el artículo 406;
- III.- Los peticionarios acompañarán a su solicitud copia del contrato y señalarán la autoridad ante la que esté depositado;

- IV.- La autoridad que reciba la solicitud, después de verificar el requisito de mayoría, ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el periódico oficial de la Entidad Federativa, y señalará un término no menor de quince días para que se formulen oposiciones;
- V.- Si no se formula oposición dentro del término señalado en la convocatoria, el Presidente de la República, o el Gobernador del Estado, declarará obligatorio el Contrato-ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 414, y
- VI.- Si dentro del plazo señalado en la convocatoria se formula oposición, se observarán las normas siguientes:
- a) Los trabajadores y los patrones dispondrán de un término de quince días para presentar por escrito sus observaciones, acompañadas de las pruebas que las justifiquen.
 - b) El Presidente de la República, o el Gobernador del Estado tomando en consideración los datos del expediente, podrá declarar la obligatoriedad del contrato-ley.

Con la descripción hecha de los artículos de nuestra Ley Federal del Trabajo en esta segunda fase, nos encontramos así, con la segunda forma o procedimiento a seguir, para que un contrato colectivo de trabajo ya existente llegue a ser declarado contrato-ley y declarado obligatorio por el Ejecutivo de la Nación.

Aquí deseamos hacer la aclaración pertinente, de que en el articulado antes transcrito, para nada hemos mencionado la palabra territorio, por considerar que en la actualidad ya no sea necesario, ya que los dos territorios que existían en nuestro país, se convir-

tieron no hace mucho tiempo en Estados Soberanos.

Al mismo tiempo y como resumen a lo antes anotado, vemos que en nuestra antigua Ley de 1931, sólo se hacía mención del procedimiento a seguir para lograr que un contrato colectivo de trabajo, ya existente, se lograra convertir en un contrato-ley por efecto de un decreto del Ejecutivo Federal o sea que sólo nos indicaba lo que nosotros hemos llamado segunda forma.

En cambio nuestra nueva Ley Federal del Trabajo, si nos explica ampliamente las dos formas o procedimientos a seguir para lograr la meta deseada, o sea elevar un contrato ya existente y a su vez solicitar la celebración de uno nuevo.

Lo que a nuestro modo de ver no nos explica en forma clara y precisa nuestra nueva Ley Federal del Trabajo, es si en la primera forma procedimental se puede o no presentar oposición, o más claramente si en ésta fase no existe nunca oposición por parte de ninguna de las partes contratantes, porque según la ley en su artículo 409 en su párrafo final sólo hace mención a que, "se convocará a una convención a los sindicatos de trabajadores y a los patrones, que puedan resultar afectados", sin indicarnos que sucede si esos sindicatos y esos patrones posiblemente afectados no se encuentran de conformidad en la celebración de ese contrato-ley solicitado, -- como nos lo precisa en la segunda forma o sea cuando ya existe un contrato colectivo de trabajo.

Nosotros creemos, que aunque la nueva Ley Federal del Trabajo no lo señale con claridad, si tiene que tomarse muy en cuenta esa afectación de que hace mención, y que seguramente ésta sea resuelta el mismo día en que se celebra la convención; porque de no ser así, nos parecería que en ésta forma procedimental el Gobierno de la Burguesía actúa de motu proprio, declarando contrato-ley el convenio celebrado aún en perjuicio de alguna de las partes contratantes.

Si esto último sucede así, es la razón confirmada por medio de la cual, no hace mucho tiempo en nuestro país se concedió la celebración de un contrato-ley al enorme monopolio de la Radio y la Televisión. Monopolio porque de todos es sabido que dicha industria desde sus comienzos en nuestro país, quedó y está en la actualidad controlada por unas cuantas personas, destacando entre éstas como es por todos conocido las familias Azcarraga Milmo y Alemán Velasco. Industria que contando en el momento con una Ley en la materia para regirse, ésta clase de industriales la han ignorado completamente, violándola en todo momento y declarándola letra muerta, con el pretexto de consentimiento de nuestras autoridades, quizá por convenir -- así a sus propios intereses monopolistas, haciendo aparecer a nuestras autoridades correspondientes como incompetentes para exigir el cumplimiento de dicho ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, con respecto a nuestro derecho mexicano del trabajo, proponemos y pugnaremos siempre porque algún día se vea realizada ésta idea, de que en cualquier conflicto de carácter laboral, por ningún motivo y bajo ningún concepto se debe de permitir la intervención de los Ejecutivos, tanto Federal como el Local en sus resoluciones, ya que según nuestros conocimientos en la materia, las autoridades del trabajo designadas al efecto para llevar a cabo la impartición de la Justicia del Trabajo, tanto en su rama contenciosa, así como en la administrativa deben ser y lo son lo bastante -- capacidades jurídicamente para llegado el momento poder dictar cualquier resolución sin tener la obligación de esperar declaraciones o recomendaciones del C. Presidente de la República.

Con ésto creemos nosotros se lograría para nuestra Clase Trabajadora y Campesina en su caso, que su derecho social se reafirmara en su autonomía y así mismo reafirmar los logros alcanzados por ellos en nuestra Carta Magna de 1917, quedando así más al margen -- del Gobierno de la Burguesía.

Jurisdicción y Competencia de las Autoridades Administrativas Públicas para Declarar la Obligatoriedad del Contrato-Ley. En la sustanciación de los procesos administrativos del trabajo intervienen las autoridades administrativas públicas, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones locales del Trabajo, Inspectores del Trabajo y otras autoridades, para hacer cumplir las leyes del trabajo y de la previsión social y los reglamentos respectivos.

A) Corresponde por lo tanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a los Gobernadores de los Estados, conocer del proceso para la formulación del contrato-ley, en caso de oposición o controversia en contra de éste. Las actividades jurisdiccionales de los órganos administrativos no constituyen una novedad en nuestro país, ni en el extranjero. Hace ya muchos años que los Estados modernos, ante la necesidad de obtener el cumplimiento rápido de las leyes sociales y el interés que para el Estado tenía tal cuestión, se habían decidido a confiar a organismos dependientes del Poder -- Ejecutivo la tarea de exigir el cumplimiento de esas leyes, restableciendo situaciones jurídicas violadas y llegando hasta el extremo de intervenir en las decisiones judiciales que podían afectar dicho interés público.

Este sistema es, no obstante, francamente lamentable, pues, -- aunque la división de poderes del Estado no tenga una rigurosidad absoluta en la práctica, la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos no puede producir ningún beneficio y encierra, por el contrario, graves peligros, entre ellos el de establecer una confusión innecesaria, en las actividades propias de los diferentes órganos encargados de la realización de las funciones públicas o sociales, salvo casos excepcionales de procesos administrativos.

tivos del trabajo.

En nuestro país, la función jurisdiccional del trabajo está encomendada a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y al Tribunal Federal de la Burocracia, pero también tenemos que reconocer que en algunos conflictos laborales de carácter colectivo intervienen autoridades administrativas, con objeto de que, por el mismo interés -- que representan y por sus repercusiones en la vida social y económica, se solucionen rápidamente, mediante una solución más enérgica. Esto por lo que toca a las huelgas, pues tratándose de otros procesos tanto jurídicos como económicos, han sido los tribunales del -- trabajo los que han ejercido la función jurisdiccional que les otorga el artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, y así la lentitud en la resolución es desesperante. No ocurre entre nosotros, como acontecía en Cuba, por ejemplo, que la ley le -- confería facultades propiamente jurisdiccionales a funcionarios administrativos, al extremo de autorizarlos a resolver sobre cuestiones de derecho que afectan a intereses individuales, tales como: rescisión de contratos, incumplimiento de contratos, interpretación de los mismos; ni como acontecía con la legislación del trabajo de la República Española, reguladora del procedimiento ante los jurados mixtos profesionales, en los juicios sobre despidos que admitía contra las resoluciones de los mismos, no obstante tener carácter -- jurisdiccional, un recurso ante el Ministerio del Trabajo y Previsión, que éste resolvía con audiencia del Consejo del Trabajo, órgano consultivo también de carácter administrativo.

B) Función jurisdiccional de las autoridades administrativas - en nuestro país. En casos muy especiales, previstos expresamente por nuestra ley, se les otorga a las autoridades administrativas la -- borales, funciones jurisdiccionales: Por ejemplo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Gobernadores de los Estados, para tramitar el proceso que versa sobre la declaración de obligatoriedad de contrato-ley, a fin de decidir tal proceso mediante declaración que establezca la obligatoriedad de dicho documento. Tenemos que los procedimientos a seguir en este caso, cuando hay oposición, revisten un carácter contencioso que mirados en su conjunto, incluso el acto que pone fin al proceso, se asemejan a los procedimientos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo, si más que -- en la especie implican el ejercicio de la función jurisdiccional, -- por cuanto que en el proceso pueden oponerse trabajadores o empresarios, originando litigio o controversia entre partes; de manera que aún cuando la función no sea típicamente jurisdiccional, si se confunde con ésta; además, entre el acto administrativo y el jurisdiccional, es difícil deslindar fronteras.

Indudablemente que los trámites para obtener la declaratoria -- de obligatoriedad del contrato-ley, en caso de oposición, si tienen el carácter de contenciosos, por un lado; y por otro, tenemos también la existencia de partes en el proceso, quienes ejercitan la ac

ción para obtener la declaración de obligatoriedad del contrato y la oposición correspondiente, y por último, la declaración de los Ejecutivos Federal y Local sobre la controversia. Esto nos hace pensar en que nos encontramos en presencia de procedimientos que revisten tonalidades jurisdiccionales en el caso especial de que se trata, o más rigurosamente de una jurisdicción administrativa la boral.

El contrato colectivo de trabajo que haya sido celebrado por las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados de una sola rama industrial y de una región determinada, puede ser declarado obligatorio. La declaración de obligatoriedad tiene el efecto de extender las prevenciones del contrato a todos los centros de trabajo de la rama industrial en la circunscripción territorial de que se trata y obligar por lo tanto a los trabajadores a los sindicatos de trabajadores y de patronos y a los patronos, a su cumplimiento. La declaración de obligatoriedad es precedida del proceso administrativo correspondiente.

Es el Presidente de la República, cuando la obligatoriedad se extiende a dos o más entidades del país; el Presidente y el Gobernador de la entidad o Jefe del Departamento del Distrito Federal cuando la obligatoriedad se limita a una sola entidad federativa.

El desarrollo del proceso lo encomienda la Ley a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entidad a la que se dirige la solicitud y que practica las diligencias previstas por la Ley; agotado el procedimiento, la decisión última, es a cargo del Ejecutivo Federal o de los ejecutivos federales y locales en los términos ya expresados.

Una de las partes en el proceso, digamos la solicitante de la obligatoriedad, está constituida por las dos terceras partes de los patronos y las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados de la región y cuya mayoría se computa, la de los patronos, por el número de trabajadores que tienen a su servicio y la de los sindicatos por el número de agremiados, las otras -siempre son varias las partes-, son los patronos y los trabajadores y los sindicatos -de unos y otros de la rama y de la región, para quienes se pide la extensión de la obligatoriedad del contrato.

Aún cuando la solicitud de la obligatoriedad no los menciona particularmente, la acción se dirige en contra de ellos y cualquiera de ellos en particular, o la totalidad, o una parte, pueden oponerse a la declaración. 20/

El Proceso Contencioso en la Celebración del Contrato-Ley. Pa-
ra el caso de que se formule oposición al contrato-ley, la ley de
la materia señala expresamente que ésta debe ser motivada. Cual-
quier empresa, trabajador o grupo de empresarios pertenecientes a
la profesión dentro de la región donde debe regir el contrato, pre-
ceptúa el artículo 415, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo,
podrán formular oposición contra el contrato; reconocido éste con-
traderecho de la demanda intentada para la declaratoria de obligato-
riedad, es pertinente explicar que debe entenderse por oposición,
porque esta expresión empleada por el legislador indica que no basta
una simple oposición caprichosa de la acción, sino que la oposi-
ción, como decía la antigua ley, debe ser motivada para que consti-
tuya una especie de contestación a la demanda, fundada en causas --
de órden legal o económica.

La oposición, como la contestación a la demanda, en los proces-
os ordinarios del trabajo, tiene que referirse a todos los hechos
y fundamentos legales de las mismas, sin que esto sea obstáculo pa-
ra que también puedan invocarse razones económicas de futuro o de
cualquier otra índole social. Así por disposición expresa del pre-
cepto mencionado, 415, dentro de los quince días siguientes a la pu-
blicación de la solicitud, cualquier empresario, trabajador o grupo
de empresarios o de trabajadores pertenecientes a la profesión den-
tro de la región determinada de que se trate, podrán formular oposi-
ción contra el contrato como se ha expuesto anteriormente, presen-
tando por escrito sus observaciones, acompañada así mismo de las
pruebas que las justifiquen. Esta oposición originará que se de-
senvuelva la relación procesal entre el solicitante o demandante y
los opositores y, por consiguiente, que a su vez se desarrolle con-
tinuativamente el proceso contencioso en el que todos los interesa-
dos deben de gozar de los derechos procesales constitutivos de la
garantía de audiencia.

Como en todo proceso, en el que es objeto de nuestro estudio,
se respeta la garantía de audiencia por cuanto que las partes tie-
nen derecho a ser oídas, ofrecer y presentar pruebas con arreglo a
las normas especiales de procedimiento establecidas en los artícu-
los 407 y 415 de la Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, pre-
sentada la oposición, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
o el Gobernador del Estado, deberá citar tanto a los oponentes como
a los representantes de los signatarios del contrato colectivo por
medio del Diario Oficial, aunque no lo diga la ley, pero es de ele-
mental lógica jurídica, a una audiencia, con el objeto de que tanto
unos como otros ratifiquen sus pretensiones y puedan presentar más
pruebas que las justifiquen.

Los principios del régimen probatorio laboral, así como la --
apreciación en conciencia de las pruebas, son aplicables en las con-
troversias en casos de oposición, contra la formulación del contra-
to-ley.

A la petición para que se declare la obligatoriedad de un contrato colectivo de trabajo, puede hacer oposición cualquiera o cualesquiera personas del grupo de aquellos a quienes puede afectar -- la resolución.

El fundamento de la acción es el efecto trascendente del contrato colectivo de trabajo y del Derecho Obrero en general. Si el contrato colectivo gobierna a una mayoría importante, las dos terceras partes de una comunidad, se crea una situación de desequilibrio económico respecto de la minoría; ésta hará una competencia desleal a aquélla, por lo que va al sector patronal, y dará lugar a un estado latente o vivo de conflicto en el sector obrero; en bien de la - pacificación social, aquella y ésta deben ser desaparecidas; la fórmula es la extensión del contrato colectivo de trabajo a la minoría.

La minoría, sin embargo, puede hacer oposición a la pretensión de la mayoría; la oposición ha de ser fundada o motivada, como dice el artículo 60 de la Ley (1931).

Por oposición motivada se entiende la existencia de una situación particular o general cualquiera, atendible, es decir, que esté en aptitud de parar los efectos trascendentales del contrato colectivo de trabajo.

La oposición particular se daría cuando la mayoría coludida -- pretendiera utilizar la declaración de obligatoriedad para conducir a la bancarrota a los industriales de la rama, en minoría; cuando la mayoría no dé cumplimiento al contrato colectivo de trabajo o ha ya sometido ese cumplimiento a la condición de que se declare obligatorio; cuando algún individuo de la minoría tenga en período de - proceso o una inversión o un sistema particular de organización o - de nuevos métodos de trabajo y la declaración tenga el efecto de pa - ralizar la implantación temporal o definitivamente, etc. La gene - ral se produciría en los casos en que la declaración de obligatorie - dad determinara el cierre de una o varias explotaciones, digamos -- aquellas que descansan sobre sistemas de trabajo anticuados, que no puedan modificarse por razones económicas y que dan ocupación a --- grandes núcleos de trabajadores; de que las industrias amenazadas - sean de tipo agrícola, aquellas que transformen los productos de una unidad de esa especie con fines de conservación o aprovechamiento.

La solicitud para que se declare la obligatoriedad de un contrato colectivo de trabajo se dirige a la Secretaría del Trabajo. Es necesario que se acompañe a la solicitud el contrato colectivo - de trabajo, el que deberá estar suscrito por los sindicatos de tra - bajadores y por los patrones o sindicatos de patrones solicitantes y las constancias del depósito o depósitos correspondientes.

La Secretaría del Trabajo verificará que el contrato colectivo de trabajo fue celebrado por las mayorías previstas por la Ley. Es

ta no determina qué medios se pondrán en juego por la Secretaría para hacer esa comprobación; podrán ser, por lo tanto, de toda especie, pero fehacientes de tal modo que no haya lugar a objeción de ninguna especie.

Hecha la verificación, la Secretaría del Trabajo publicará la solicitud y el contrato colectivo de trabajo en el Diario Oficial y concederá a los interesados plazo de quince días para formular objeciones fundadas a la declaración de obligatoriedad.

Si media objeción, la Secretaría oír a los solicitantes y a los opositores, sin mayor fórmula; el significado de la expresión es oír, recibir objeciones, aceptar pruebas y alegatos y mandar además practicar las diligencias que propongan las partes y las que la Secretaría estime necesarias.

Tanto en el caso que medien objeciones como en aquel otro en que no las haya, la Secretaría formulará dictamen, bien en el sentido de que se declare la obligatoriedad, bien en el sentido que no es procedente. El dictamen será sometido a la consideración del Ejecutivo o de los ejecutivos correspondientes.

El Ejecutivo o los Ejecutivos correspondientes, resuelven en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud. En caso de ser afirmativa se hará la declaración de obligatoriedad por medio del decreto.

La resolución deberá contener:

- a) La historia del proceso.
- b) Los fundamentos de la declaración.
- c) La declaración de obligatoriedad, y
- d) El plazo de la obligatoriedad del contrato que será hasta por dos años.

Esta declaración será en el sentido de que los obreros y patrones y los sindicatos de unos y otros de la rama industrial y de la región, deberán observar las prevenciones del contrato en sus relaciones de trabajo.

La Declaración de Obligatoriedad del Contrato-Ley. El proceso seguido ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o ante el Gobernador del Estado, para obtener la declaración de obligatoriedad del contrato-ley, culminará con una resolución del Jefe del Po-

der Ejecutivo Federal o Local. Esta resolución es, pues, el fin del proceso y cuyas características son tan sui generis que es necesario hacer un estudio del mismo. Aquí entre nosotros, aún no se precisa en forma definitiva, cuál es la naturaleza de la mencionada resolución en relación con el proceso de que se trata, ni tampoco se precisa en la nueva ley. Discernirla no es, ni mucho menos, fácil.

En la exposición de motivos de la antigua Ley Federal del Trabajo de 1931, se explicaba la intervención del poder administrativo en lo que respecta a la imposición del contrato colectivo a la tercera parte de los obreros o industriales que no participó en la contratación, y la facultad que se otorga al Presidente de la República para declararlo obligatorio y decía así:

"Teniendo en cuenta la importancia económica y social de este contrato, se derogan las reglas del derecho común, y se reviste al Poder Ejecutivo Federal de la Facultad de convertir en obligatorio el contrato, siempre que se juzgue conveniente su implantación y que ya se encuentre rigiendo a la mayoría de los patrones y trabajadores en una categoría profesional.

No hay temor de que se tache de contraria a la Constitución esta facultad que se otorga al Poder Ejecutivo, porque en nuestro sistema constitucional el principio de que los contratos sólo obligan a las partes que lo otorgan no es una garantía del individuo".

El primer párrafo de la exposición de motivos en la antigua Ley Federal del Trabajo, es aceptado, pero en cuanto al segundo párrafo es una monstruosidad jurídica que no vale la pena refutar. Más adelante se justificará la facultad que la ley confiere al Ejecutivo para declarar obligatorio el contrato colectivo de trabajo, o sea convertirlo en contrato-ley, pero con fundamento en principios doctrinarios y jurídicos que ignoró el legislador.

Es necesario dice el maestro Trueba Urbina- que comencemos por analizar lo que es el Decreto para luego ocuparnos de su función, dentro de nuestro régimen jurídico constitucional. La distinción entre el decreto y la ley es tan elemental en derecho, que no cabe hacer explicación sobre el particular. En cualquier tratado de derecho Constitucional o Administrativo se puede encontrar la línea divisoria entre decreto y ley, ésta como función esencial del Poder Legislativo y aquel como acto del Poder Ejecutivo. En efecto todas las resoluciones, dice Duguit, emanadas del Presidente de la República, toman el nombre genérico de decretos. Está palabra decreto; agrega el mismo autor a manera de nota, cuyo sentido fue durante mucho tiempo, vago e indeterminado, y que desde 1789 solía emplearse para designar la decisión de la asamblea constituyente y

de la convención, queda reservado, desde el primer imperio, para -- designar las disposiciones del Jefe del Estado. Bajo el Directorio y el Consulado las disposiciones de Gobierno tomarán el nombre de -- arretes. Durante la monarquía de 1814 a 1848, se designaron con -- el antiguo nombre de ordenanzas las disposiciones firmadas por el -- Rey. A partir de 1848, la palabra decreto quedó definitivamente -- en uso para designar todas las disposiciones dictadas por el Jefe -- del Estado.

El decreto que expide el Poder Ejecutivo Federal o Local declara obligatorio el contrato colectivo de trabajo, no constituye un acto que corresponda a la potestad reglamentaria, y menos tiene la característica de decreto-ley, en el sentido de ordenanza pública o de acto que confiere a la autoridad administrativa la misión de declarar el derecho. El Decreto de que se trata, siguiendo los lineamientos de la doctrina y los principios de nuestro régimen jurídico-constitucional, es una resolución del Poder Ejecutivo en -- ejercicio de una facultad especial que le otorga la Ley del Trabajo que pone fin a un proceso en rebeldía o contencioso para la declaración pública de obligatoriedad del contrato colectivo de trabajo, -- el cual se extiende en forma obligatoria a todos los trabajadores -- y empresarios dentro de una región determinada, hasta los que no -- hubieren suscrito el contrato, con el objeto de informar las condiciones de trabajo para todas las fábricas, beneficiando con esto a los factores de la producción y eliminando ruinosas competencias. Tal es la teoría aplicable al contrato-ley.

Como se ha visto en los renglones anteriores, para llegar al -- estado en que el Poder Ejecutivo expide el decreto declarando obligatorio el contrato colectivo de trabajo, se celebran antes una serie de actos procesales, se observan reglas de procedimiento que -- llevan el proceso dentro de causas jurídicas en seguridad de las -- partes, sí más que el decreto en sí no es revelador de un acto jurisdiccional. Por esto resulta difícil precisar su naturaleza. Sin embargo, nuestra doctrina jurisprudencial resuelve la cuestión, en el sentido de que el decreto no constituye un acto jurisdiccional -- del Poder Ejecutivo, como puede verse con la siguiente ejecutoria -- de 18 de agosto de 1934:

"El artículo 62 de la Ley Federal del Trabajo (1931), no confiere al Ejecutivo Federal una facultad jurisdiccional para conocer de una situación concreta y determinada, en la que tenga que establecer los hechos y aplicar el derecho, sino una facultad legal para dictar una disposición general de carácter obligatorio".

Si el acto, pues, de declarar obligatorio mediante un decreto el contrato colectivo de trabajo, después de cumplidas las formas --

procesales que establece la ley, no constituye un acto jurisdiccional como lo sostiene la Corte, entonces corresponde precisarlo --- más que se pueda, cual es la naturaleza del acto jurisdiccional. En principio de cuentas, tenemos que convenir con Rocco que la determinación del concepto de jurisdicción, tan importante teórica y prácticamente, con especialidad para las relaciones entre la función --- jurisdiccional y la función administrativa, es un problema aún no --- resuelto por la ciencia jurídica. Al tratar el delicado problema --- de la jurisdicción y en particular respecto a la esencia de su actividad, miramos en ella la resolución del problema del derecho que --- motiva la contienda entre las partes y la ejecución coactiva de la decisión, pero de todas maneras el problema queda en pie por la dificultad de distinguir el acto administrativo del jurisdiccional, --- porque como dice Berthelemy, el acto de interpretar la ley en casos de conflicto forma necesariamente parte del acto general de hacer --- ejecutar la ley.

Pero si el decreto de que venimos hablando no constituye un acto jurisdiccional, en concepto de la Suprema Corte, tampoco puede --- tener el carácter de disposición general de carácter obligatorio como cree el mismo tribunal, por cuanto que esta función se asemeja--- ría a la de la ley y entonces nos encontraríamos en presencia de un decreto-ley.

Para nuestro insigne maestro Alberto Trueba Urbina, el decreto constituye un acto administrativo desde el punto de vista formal, y jurisdiccional materialmente hablando, por cuanto que realiza una actividad esencialmente jurídica y respecto al elemento metajurídico que en ella puede intervenir, que es precisamente el interés de mantener el equilibrio económico dentro de la región donde se aplica el contrato, en realidad no resulta incompatible con la resolución que dicta un tribunal jurisdiccional en favor o en contra de --- alguna de las partes litigantes. Porque en el caso de oposición de la tercera parte de obreros o industriales que no han suscrito el contrato, indudablemente que el decreto significa para ellos una decisión contraria a sus intereses particulares, pero emanada de un --- proceso en el que han gozado de la garantía de audiencia, que consagra el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

Más a pesar de la efectiva incertidumbre de éstos conceptos, nosotros estimamos, que la envoltura del decreto es administrativa, --- aunque en el fondo resulta difícil desvincularlo del carácter auténtico del acto jurisdiccional. El decreto del Ejecutivo es una homologación semejante a la que algunas legislaciones han atribuido a --- los jueces civiles, respecto al laudo recaído en el juicio arbitral, sin la que carece de fuerza ejecutiva. Realmente, el decreto tiene fuerza obligatoria para las partes en el proceso, no en atención de que se trate de un acto reglamentario del Poder Ejecutivo, sino en virtud de que las partes en el proceso fueron oídas y vencidas en ---

el mismo, lo que desde luego impide alegar violación de garantías individuales, en especial las que consagra el artículo 14 de la Constitución y es por esto por lo que nosotros hemos estimado que el decreto es, en efecto, una resolución jurisdiccional, que solo hace extensivo el contrato al grupo de obreros y patronos que no intervinieron en la contratación, y por lo mismo ubicamos la institución del Contrato-ley en la jurisdicción administrativa del trabajo.

Para confirmar nuestro punto de vista respecto a la naturaleza del decreto del Ejecutivo Federal, que declara obligatorio el contrato-ley, en relación con la propia sentencia colectiva, nos encontramos que aquel produce los mismos efectos que ésta, por cuanto a la tutela de los trabajadores se refiere.

Después de lo ya expuesto, no nos creemos en el caso de silenciar nuestra opinión adversa al criterio que se ha seguido de encomendar la declaración de obligatoriedad del contrato colectivo de trabajo al poder administrativo, al Ejecutivo Federal, pues dado el carácter jurisdiccional que hemos señalado a esta actividad el órgano más indicado para intervenir en estos casos debería ser la Junta de Conciliación y Arbitraje, por ser tribunal de la jurisdicción del trabajo.

Finalmente, la nueva ley de 1970, en su fracción VI, inciso b, del artículo 415, suprimió el término decreto, estableciendo que el Presidente de la República o el Gobernador del Estado, tomando en consideración los datos del expediente, podrá declarar la obligatoriedad del contrato-ley, lo cual implica no sólo falta de técnica legislativa y omisión en cuestión tan delicada, advirtiéndose su germanófila siguiendo la teoría de Kaskei, Sinzheimer y Hueck-Nipperdey, que se refieren a la declaración de obligatoriedad.

Por el origen genealógico de la Ley Federal del Trabajo de 1970, no es decreto, ni reglamento legislativo: es un acto administrativo de derecho público, según los ideólogos Hueck-Nipperdey a quienes se adhiere el maestro Mario de la Cueva. Pero en la doctrina y legislación mexicanas, ni el contrato-ley, ni el acto administrativo son de derecho público; porque los contratos de trabajo y los actos administrativos laborales son de derecho social, regidos por las leyes sociales del trabajo y por el derecho administrativo social.

Por ello la declaración de obligatoriedad de nuestro contrato-ley es un acto administrativo procesal del trabajo, dentro de nuestra teoría del derecho social.

Ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación se planteó el problema de la constitucionalidad de los preceptos de la ley que atribuyen al Presidente de la República la facultad de declarar la

obligatoriedad de un contrato colectivo. El problema reviste en realidad tres aspectos: Se refiere el primero a la validéz de la extensión del contrato colectivo a todos los trabajadores y patronos de una rama industrial, cuestión análoga a la extensión del contrato colectivo a todos los obreros de la empresa.

La segunda cuestión se relaciona con la constitucionalidad de la facultad atribuida al Presidente de la República para declarar la obligatoriedad del contrato colectivo, pues se afirma que no puede corresponderle esa atribución, la cual no encontraría apoyo en la Constitución.

El tercer aspecto del problema concierne a las relaciones entre los Poderes Federal y Locales, ya que, según la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a los Ejecutivos Locales, salvo los casos expresamente señalados en la Constitución de donde se desprende que cuando el contrato-ley haya de afectar exclusivamente a una Entidad Federativa, debiera ser el Ejecutivo Local quien interviniera en el procedimiento respectivo.

La primera de las cuestiones está resuelta de antemano: Al hablar del contrato colectivo ordinario dijimos que los fundamentos de la extensión de su elemento normativo a todos los obreros de la empresa eran el principio de la igualdad de salario, contenido en la fracción VII del artículo 123 y el principio democrático de las mayorías, el precepto constitucional no limita su vigencia a cada empresa, por lo que bien pudo el legislador extenderlo a las condiciones de trabajo de diferentes negociaciones; hemos insistido frecuentemente en la idea de que el derecho del trabajo tiene un profundo sentido humano de la justicia y que su problema no es el de un trabajador, ni siquiera el de un grupo de trabajadores, sino que es el problema de todo hombre que trabaja; el derecho del trabajo tiende a la universalidad, pues es la expresión o el desarrollo del derecho del hombre a la existencia; el viejo aforismo de la igualdad humana ante la ley quiere que el hombre sea tratado igualmente en cualquier lugar en que se encuentre, o dicho de otra manera, el derecho debe tratar igualmente a los hombres, sin considerar, como algo esencial, el lugar en que presten sus servicios. En la misma región económica se dan idénticas necesidades y situaciones y la justicia saldría dañada si se colocara a quienes viven y trabajan en esa región, en condiciones distintas. El contrato-ley es, por lo tanto, un paso más en la democratización del derecho y en la búsqueda de la igualdad humana y este movimiento traduce correctamente el espíritu y la letra de nuestro artículo 123.

Tratando de ahondar en la segunda de las cuestiones, consultamos la opinión de los distinguidos juristas, Antonio Martínez Báez, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autó-

noma de México y Antonio Carrillo Flores, Profesor de Derecho Administrativo de la propia Institución, y los dos maestros coincidieron, por razones que en seguida resumimos, en la legítima intervención del Presidente de la República: En el fondo de esta cuestión no se debate el principio de la división de poderes, esto es, no se discute una pugna entre los poderes legislativo y ejecutivo. El contrato colectivo de trabajo es una forma nueva de creación de derecho objetivo y en su formación no necesita intervenir los poderes legislativo o ejecutivo, pues bien, nuestra legislación pudo otorgar a la mayoría de dos tercios de los trabajadores y patrones de una rama industrial, la facultad de pactar el contrato colectivo aplicable a toda la rama industrial. Nadie habría negado la legitimidad de este procedimiento, porque, según acabamos de señalar, los fundamentos del contrato-ley son los mismos del contrato colectivo ordinario, a saber los principios de la igualdad de salario y del valor de las mayorías. La intervención de los poderes legislativo o ejecutivo no era necesaria, precisamente porque se trata de formas nuevas de nacimiento del derecho objetivo. Por otra parte, el derecho contenido en el contrato colectivo o en el contrato-ley no es derecho estatal y, por lo tanto, no es actividad del poder legislativo; reconocida la autonomía de las organizaciones profesionales por la Constitución, el poder legislativo las dejó en libertad para crear el derecho que regule las relaciones de trabajo, pero para que éstas representaciones profesionales puedan extender el derecho que han formulado en el contrato colectivo ordinario, quiso la ley que interviniera el poder ejecutivo. No podía intervenir el poder legislativo, porque su actividad es libre y no subordinada, esto es, el poder legislativo puede dictar una regulación del trabajo por ramas industriales, pero no debe subordinar su actividad a lo que dispongan los particulares; y de otro lado, si estos particulares son libres para crear el derecho del trabajo, la participación a posteriori, del poder legislativo, para sancionar ese procedimiento jurídico, reduciría aquella actividad a un derecho de petición. De esta manera, se transforma el problema y consiste en una pregunta ¿Es lícita la intervención del Presidente de la República en la actividad libre de las representaciones profesionales de trabajadores y patrones?. La respuesta puede ser afirmativa, porque no pugna con ningún principio Constitucional y más bien parece conformarse a nuestra Carta Magna: El Presidente de la República participa en la función legislativa mediante la sanción y el veto de la ley y nada se opone a la facultad que le concede la Ley del Trabajo de juzgar de la oportunidad y conveniencia de extender un contrato colectivo a todos los trabajadores y patrones de una industria y es así porque el Presidente no crea el derecho, únicamente juzga de la oportunidad de una medida demandada por trabajadores y patrones. Por último y en un terreno formal, no debe olvidarse un argumento de Carrillo Flores: La fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución fue introducida con posterioridad a la elaboración de la Ley Federal del Trabajo y, en consecuencia, al referirse al contra-

to-ley, no pudo ser otro que el contemplado en la ley, lo cual significa que la Constitución sancionó el procedimiento de la ley y, en todo caso, sirvió para legitimarlo.

Naturalmente que la solución del derecho mexicano no es la mejor. Creemos que habría sido preferible otorgar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje la facultad respectiva; como cuerpo técnico, habría, juzgado con mayor conocimiento y se hubiera podido organizar un procedimiento que diera a los interesados una más segura oportunidad de defensa.

El tercer punto de estudio se refiere a una cuestión de competencia entre la Federación y los Estados: De acuerdo con la Ley, el Presidente de la República es el capacitado para declarar la obligatoriedad de un contrato colectivo, bien en una Entidad Federativa, bien en dos o más; cuando esto último sucede, no existe dificultad, pues el problema se coloca por sobre los diferentes Estados, pero cuando el contrato-ley ha de regir en un solo Estado, no se ve la razón de la intervención Federal. Creemos que en este aspecto, la Ley Federal del Trabajo, contraría la fracción XXXI del artículo 123 y el principio contenido en el artículo 124 de la Constitución. Según éste último, las facultades que no estén expresamente reservadas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados y el artículo 123, fracción XXXI, no otorga competencia a las autoridades federales y, a la inversa declara que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a los funcionarios locales en sus respectivas jurisdicciones. En consecuencia, la intervención del Presidente de la República no se ajusta a la Constitución y, por otra parte, no tiene explicación: Ciertamente dispone la ley que el Presidente debe resolver de acuerdo con el Ejecutivo Local, pero ya indicamos que si éste se opone no se puede dictar el decreto de obligatoriedad; es pues posible que no pueda dictarse el decreto. Y tampoco se justifica que el Ejecutivo Federal sea árbitro en asuntos de carácter local. 21/

Con la descripción anterior del maestro Mario de la Cueva en su obra, nos parece que se confirma nuestro punto de vista anotado en otro apartado de este trabajo con relación a que debería de esarse al margen de decisiones de los Poderes Federal así como local en cuestiones de trabajo, para así también evitarse confuciones en nuestras normas de la materia y dejando exclusivamente que sean las autoridades del trabajo, bastante competentes creemos nosotros, --- quienes tengan a su cargo las resoluciones respectivas en toda clase de asuntos de caracter laboral.

CAPITULO IV

PROCESOS ADMINISTRATIVOS LABORALES ANTE LAS AUTORIDADES PUBLICAS DEL TRABAJO

Idea de los Procesos Administrativos del Trabajo.

Procedimientos para Sancionar Infractores de las Leyes y Reglamentos del Trabajo.

La Imposición de Sanciones y Ejecución de las mismas.

Idea de los Procesos Administrativos Laborales. En la disciplina procesal del trabajo suelen usarse los términos juicio y proceso, no obstante que la denominación no sólo legal sino técnica es la de conflicto; sin embargo, podríamos usar válidamente la locución conflictos administrativos del trabajo, pero preferimos utilizar el término proceso en su aceptación más amplia, por su fácil manejo ante las autoridades administrativas públicas, aunque ejercen funciones que son de carácter social.

Por otra parte, en el proceso administrativo del trabajo excepcionalmente puede existir contención, sino más bien se concreta a determinar mediante constatación de determinados hechos, si se ha violado la ley para aplicar la sanción correspondiente, lo cual es independiente de los actos administrativos que llevan a cabo tanto autoridades jurisdiccionales o administrativas del trabajo. El proceso administrativo del trabajo tiene características especiales, según la naturaleza de las cuestiones de que se trate, por ello, el proceso administrativo del trabajo se incluye dentro de la disciplina procesal del derecho administrativo laboral.

Así, el derecho administrativo del trabajo, desde el punto de vista jurídico, se integra por dos clases de normas que son:

- a) Las leyes sustantivas, y
- b) Los reglamentos.

En tanto que el proceso administrativo se regula por normas adjetivas contenidas en las mismas leyes y reglamentos. Las reglas de procedimiento destinadas a la aplicación de las normas administrativas laborales de carácter sustantivo, leyes y reglamentos de la materia, forman parte del conjunto de preceptos procesales de la jurisdicción administrativa del trabajo.

En cierto sentido el proceso administrativo laboral se mani---

fiesta entre el infractor de la ley laboral y la autoridad administrativa pública que conoce del caso infraccionario, misma que impone la sanción, quedando ubicada dentro de la típica jurisdicción administrativa que revisa la violación a las normas protectoras de la jornada, salarios, de higiene y previsión social, así como de la -- protección de las mujeres y de los menores. También se aplican normas procesales para la conversión de los contratos colectivos de -- trabajo en contratos-ley, siguiéndose un proceso de tipo suf género -- ris en el que hay demanda, contestación, pruebas y resolución, que tiene efectos de sentencia colectiva.

En el proceso administrativo del trabajo impera el principio de tutela obrera, en cuanto que a través de actos procesales y reglas de procedimiento se obtiene el establecimiento del contrato- -- ley, que mediante la fuerza sindical obrera consigue el mejoramiento económico de los trabajadores, superando las normas laborales o bien, se impone generalmente a los patrones el cumplimiento de las leyes y reglamentos del trabajo respecto a salarios, descansos, medidas preventivas o de seguridad, etc., que no implica reivindicación, sino tutela social en la vía administrativa, independientemente de los tribunales del trabajo.

Si como resultado de la inspección de los centros de trabajo, de los Sindicatos, Federaciones y Confederaciones, se acredita la comisión de violaciones a la Ley del Trabajo, al contrato colectivo -- obligatorio en las materias relativas a remuneración, jornadas y -- descansos o al contrato individual en la industria a domicilio, la autoridad administrativa competente, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones o Departamentos de Trabajo dependientes de los ejecutivos locales, tomarán las medidas conducentes para hacer efectiva la vigencia de la ley y aplicarán a los infractores las -- sanciones contenidas en nuestra Ley Federal del Trabajo en vigor.

El objeto del proceso es asegurar la vigencia de la ley, y como cuestión accesoria usar de las sanciones, que como medios de presión y para obtener aquella vigencia, instituye la misma. Se considera sin embargo, y sobre esta idea está planeada la mayoría de los reglamentos de inspección, que los procesos tienen como finalidad, sancionar.

Las resoluciones que se pronuncian, por lo demás, sólo se ocupan de imponer las multas previstas por la Ley; no contienen, en -- cambio, las medidas que deben o pueden adoptarse por los interesados para ajustarse a sus disposiciones; se pierde de vista que la -- inspección mira a la realización objetiva de la ley, de la Ley como norma, independientemente de las situaciones subjetivas y de las peculiaridades que con relación a la autoridad pueden crearse a su amparo.

Si el inspector no hace intervenir a las partes, trabajadores y patrón en el acto de inspección, deja de oírlas e incurre en una violación de esencia.

Independientemente de la actuación de las partes en el acto -- de la inspección, los obreros, sea en conjunto o a través del sindicato a que pertenecen impulsan en multitud de casos al órgano administrativo a la realización del acto de inspección y le aportan los datos y elementos que se juzgan necesarios para llevarlo a cabo y - para determinar la materia o materias que haya de comprender.

El impulso de los trabajadores cesa después de practicada la - inspección. La de los patrones se continúa en los momentos posteriores a la misma.

Los órganos administrativos del trabajo locales o federal, son las autoridades que conocen de las violaciones a la ley, que conducen el proceso, que determinan la fórmula o fórmulas a adoptarse para lograr su vigencia e imponen las sanciones a los infractores. Aunque los órganos sean administrativos, ejercen una función de tipo jurisdiccional, tanto al decidir que se viola la Ley, en esto no se apartan de la función de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como al instituir los medios de llegar a su cumplimiento, al determinar las obligaciones a cargo de los infractores y al decidir sobre las sanciones aplicables.

En la inspección hay, propiamente hablando, dos controversias que se presentan en dos momentos distintos, en el acto de inspección, una, entre trabajadores y patrón, y la de la autoridad administrativa con el presunto infractor la otra, y que tiene como base las manifestaciones y resultados consignados en el acta de inspección, así como las defensas que produjo el patrón en el mismo acto y las que produzca con posterioridad, al hacersele saber las infracciones consideradas por la autoridad. 22/

En resumen son procesos no contenciosos, que se resuelven en forma rápidísima por las autoridades administrativas del trabajo, - imponiendo a los infractores de las leyes y reglamentos del trabajo, las sanciones correspondientes como lo ordena nuestra Ley laboral, haciendo con ésto que se cumpla ésta en todos sus niveles, --- tanto jurídica como administrativamente.

Procedimientos para Sancionar a los Infractores de las Leyes - y Reglamentos del Trabajo. Las autoridades administrativas públicas del trabajo Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal,

22/ J. JESUS CASTORENA. PROCESOS DEL DERECHO OBRERO. OB. CIT. P. - 247. MEXICO, D.F.

tienen jurisdicción y competencia para conocer del proceso administrativo que ante ellas mismas debe seguirse para sancionar las infracciones a las leyes y reglamentos laborales en los términos dispuestos por el artículo 887 de la Ley Federal del Trabajo. El régimen procedimental administrativo se consigna tanto en la Ley Federal del Trabajo como en los reglamentos de la misma. Los procedimientos a seguir son extraordinariamente rápidos por la naturaleza de los actos violatorios, pero en este tipo especialísimo de proceso administrativo se cumple estrictamente con la garantía de audiencia, que es esencial en todo proceso y se estatuye de modo expreso en la propia ley laboral y así tenemos que el artículo 888 de dicha ley dispone que:

"La autoridad después de oír al interesado, impondrá la sanción correspondiente".

La denuncia por parte de las víctimas de las violaciones a las leyes y reglamentos ante las autoridades mencionadas, origina que se abra una investigación y se le dé al infractor la oportunidad de ser oído y de rendir pruebas. Terminado el proceso, la autoridad administrativa del trabajo, valorando en conciencia las pruebas, dictará la resolución correspondiente que pondrá fin al proceso administrativo laboral.

Dentro del proceso administrativo laboral -nos dice el maestro J. Jesús Castorena en su obra- la primera fase de él es el acto de inspección. El acto de inspección es un acto fedatario; se realiza constituyéndose el inspector en el centro de trabajo para constatar objetivamente cuáles son las condiciones de trabajo que privan en él, después oyendo al patrón y a los trabajadores y por último requiriendo la presentación de los libros y documentos que deben llevarse conforme a la Ley del Trabajo y los reglamentos.

Indebidamente los inspectores hacen una apreciación acerca de si las circunstancias que descubren constituyen o no violación de la Ley. Su papel debiera limitarse a hacer constatar los hechos, datos y declaraciones de los interesados.

Las actas de inspección se turnan a la autoridad administrativa, local o federal, correspondiente. Las actas son apreciadas y analizadas por aquellas autoridades. Si se estima que se está violando la Ley, se asentará en una resolución en la que se determinan cuales son los preceptos inobservados, cuáles los hechos que los vulneran y cuál es la sanción aplicable; se ordena, además, dar vista al presunto infractor con ese acuerdo por un plazo de quince días.

Dentro del plazo de quince días, el presunto infractor puede hacer valer sus defensas, proponer pruebas y alegar. Por regla general se previene que lo haga en un solo acto. Con vista de los elementos del proceso, de las manifestaciones y elementos de convicción aportados por el presunto infractor, se dicta resolución definitiva.

La resolución definitiva puede ser confirmando la apreciación formulada al hacerse el estudio del acta de inspección, o modificándola para establecer o que no hubo infracción, o que es de naturaleza distinta o que mediarán modalidades, o bien para agravar o aminorar la sanción.

La resolución debe, además, expresar la manera como el infractor ha de cumplir con la Ley y otorgarle término, cuando haya necesidad de llevar a cabo o de implantar ciertas medidas o realizar ciertas obras, para que se ejecuten.

La sanción se hace efectiva por la vía económico-coactiva.

Teniendo en consideración lo antes expresado, parece que la base principal para que surja un proceso administrativo de carácter laboral, lo constituye la inspección periódica que se lleva a cabo en los centros de trabajo para vigilar el cumplimiento de las normas y reglamentos de trabajo, como está consignado en el capítulo V, título once de nuestra Ley Federal del Trabajo, aunque al mismo tiempo tenemos que también puede iniciarse por denuncia hecha por los trabajadores mismos ante nuestras autoridades del trabajo, cuando éstos consideren que se están violando las normas de trabajo.

Aunque creemos que en éste último caso, son y serán siempre en un grado menor dichas denuncias, ya que hemos constatado que en la mayoría de las ocasiones el trabajador temiendo la pérdida de su fuente de ingresos o represalias en su caso por parte de los patronos, se abstiene de llegar a denunciar dichas violaciones a la ley, quedando como única esperanza salvadora para ésta clase trabajadora la llegada a la empresa del inspector del trabajo.

Así vemos y tomando en cuenta que existen en nuestro país miles y miles de pequeñas empresas que es en donde realmente se explota al trabajador, y en donde la falta de seguridad e higiene para cumplir con sus labores son cosas normales, así como en muchas ocasiones y muy importante el no pago tan siquiera del salario mínimo, por lo tanto consideramos que sea de justicia que la inspección del trabajo tanto local como federal, debería de tener un mayor enfoque hacia ésta clase de empresas, ya que según nuestros conocimientos en la materia, parece ser que la inspección del trabajo solamente fue creada para vigilar y visitar empresas con grandes capitales y de renombre, dejando al margen de la ley a todas las empresas e industrias de poco capital, perjudicando con ello al enorme núcleo de

trabajadores que prestan sus servicios en las mismas.

Lo expresamos así y es nuestro deseo y proposición a la vez, - que nuestra máxima autoridad en materia de trabajo o sea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por medio de la inspección del trabajo, pugnara porque fuese aumentado en mayor grado el número de inspectores; pero si ésto no fuere posible, si por lo menos ordenar se tenga una mayor vigilancia sobre ésta clase de empresas, que es, repetimos nuevamente, donde se explota en un mayor grado a nuestra clase trabajadora en nuestro país.

La Imposición de Sanciones y Ejecución de las Mismas. Corresponde imponer sanciones tanto a las autoridades públicas como sociales del trabajo, esto es, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobernadores de los Estados, inspectores del trabajo, etc., y a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y Tribunal de la Bucrocía. Impuesta la sanción correspondiente en la resolución que se dicte en el proceso administrativo laboral, las propias autoridades administrativas públicas, en ejercicio de sus funciones sociales y en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 889 de la Ley Federal del Trabajo, tienen la obligación de hacer efectivas dichas sanciones.

Como se verá la sencillez del régimen procesal administrativo del trabajo facilita en la vía más rápida el que se imponga el cumplimiento de toda la legislación administrativa laboral, haciéndose respetar los derechos de los trabajadores; en la inteligencia de -- que todo infractor de la Ley Federal del Trabajo será acreedor a -- una sanción, salvo la disposición protectora del artículo 21 Constitucional, en el sentido de que a los trabajadores no se les podrá -- imponer una sanción mayor de una semana de salario, y del artículo 107 de la ley que prohíbe imponer multas a los trabajadores y por -- consiguiente a sus sindicatos.

En las relaciones sociales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, los primeros, a través de sus representantes, órganos o agentes, en caso de violación de las disposiciones de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, se harán acreedores a las sanciones que determine la propia ley y que deberá imponer el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ante quien se hará la denuncia respectiva y previa audiencia del titular impondrá la sanción correspondiente en su caso.

CAPITULO V

PROCESOS ADMINISTRATIVOS LABORALES ANTE LOS
INSTITUTOS DE PREVISION SOCIAL

Concepto de los Recursos Administrativos Sociales.
 Concepto y Controversias Administrativas en el Instituto Mexicano del Seguro Social.
 Concepto y Controversias Administrativas en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
 Concepto y Controversias Administrativas en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Los Recursos Administrativos Sociales. Estos son propiamente las acciones que hacen valer los sujetos de la previsión social y los patrones contra los funcionarios de las Instituciones respectivas, ante los órganos encargados de resolver en la vía administrativa tales controversias. Generalmente los sujetos de la previsión social en las disputas que tienen con los órganos representativos de los institutos presentan su queja, denuncia o inconformidad ante los órganos creados por la ley, Consejos Técnicos o Juntas directivas, encargadas en los casos de su competencia de resolver los conflictos entre sus asegurados o aseguradores. Las normas que rigen dichas controversias corresponden al derecho procesal de la previsión social y se encuentran consignadas en las leyes respectivas.

Los recursos administrativos laborales se hacen valer por disposición expresa de las leyes creadoras de los Institutos de Previsión Social y de la Vivienda obrera, como organismos descentralizados de la administración social estructurada en el artículo 123 -- Constitucional.

Concepto y Controversias Administrativas en el Instituto Mexicano del Seguro Social. La inseguridad del hombre fue tal vez, -- junto con su calidad racional, la condición distintiva de la especie en el origen de la historia. De ahí que el fin primero de la comunidad humana haya sido la unión inteligente de los esfuerzos individuales para hacer frente a las acechanzas del medio y a los -- riesgos de la existencia. La obra de la civilización a través de los milenios no ha de entenderse sino como el marco que ha creado el -- hombre, por el ejercicio de la solidaridad y por el empleo combinado de la razón y la fuerza, para alcanzar condiciones de seguridad y bienestar que hagan posible el pleno desarrollo de su personalidad. 23/

23/ DR. I. MORONES PRIETO. TESIS DE SEGURIDAD SOCIAL. OB. CIT. P. 1, MEXICO, D.F.

Durante el siglo XIX la revolución industrial por una parte -- y la adopción irrestricta de los principios del liberalismo económico por otra, llevaron a las sociedades más avanzadas a una contradicción que explica las preocupaciones de nuestro tiempo: incorporaron grandes sectores de la población a los procesos de la modernidad; pero los convirtieron en meros instrumentos del progreso, sin concederles siquiera un mínimo de bienestar y de seguridad que les permitiera ser agentes eficaces de la producción. A tal punto que la vida del obrero llegó a ser sólo un lento proceso en el que se desgastaban la capacidad personal y la fuerza física.

La inconformidad de los grupos obreros dentro de las sociedades industriales y las teorías revolucionarias o reformistas que los invitaban a combatir la explotación de que eran víctimas, se hacen patentes desde mediados del siglo XIX. Frente a la inquietud y a los intentos de sublevación de las clases laborantes, las grandes naciones de aquel tiempo reaccionaron primero prohibiendo la agremiación, reprimiendo la acción política de los trabajadores, y posteriormente promulgando las primeras leyes modernas de protección al trabajo humano.

En Alemania se ponen en vigor las disposiciones que dan origen a las responsabilidades de los patrones por los riesgos profesionales de sus obreros, así como el establecimiento de cajas de ahorro y de reserva; por último el seguro obligatorio para enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y vejez. Anticipándose a la psicología moderna, Bismarck admitió que tanto la frustración como la incertidumbre despiertan en el hombre la agresividad y fomentan en los pueblos una permanente inquietud revolucionaria, decía: "el que tiene una pensión de vejez está mucho más contento y es más fácil de tratar" y añadía, "aunque se precise mucho dinero para conseguir la tranquilidad de los desheredados no será nunca demasiado cara, pues ello evita una revolución que consumiría cantidades muy superiores".

Contra la injusticia y contra la desigualdad creciente que la civilización moderna generó en favor de algunos países y en detrimento de la mayoría, se han levantado todos los movimientos, las ideas y las instituciones sociales que otorgan su fisonomía al siglo que vivimos. En sus inicios surgen las grandes revoluciones sociales y nacionales, como la mexicana de 1910. Más tarde se multiplican las guerras de emancipación de comunidades sujetas a la tutela y a la explotación de otras y, finalmente parece afirmarse la convicción de que, para vivir en paz, es preciso fortalecer los mecanismos de solidaridad internacional que promueven la igualdad económica y la justicia social.

En los comienzos del siglo XX empizan a desarrollarse los seguros sociales dentro de las naciones industriales, combatidos al --

mismo tiempo por las doctrinas revolucionarias radicales, que no --
 vefan en ellos sino un método para apaciguar la inconformidad de --
 los obreros, y por los detentadores del poder económico, que preten-
 dían definir -en su provecho-reivindicaciones sociales acumuladas y
 amenazantes. Fue así como al imponerse en Inglaterra las primeras
 medidas contemporáneas de prevención y seguridad social, Lloyd Geor-
 ge hubo de tranquilizar a los capitalistas, asegurándoles que nadie
 pretendía distribuir por igual entre los habitantes la riqueza del
 país; pero les advirtió que "la ley que protege a unos cuantos en -
 el disfrute de sus inmensas propiedades, ha de procurar también el
 amparo de quienes, con su trabajo producen esa riqueza".

Hemos hecho una pequeña exposición de como empezó en el mundo
 a surgir la idea de la seguridad social en beneficio como la expe-
 rimentamos en dicho desarrollo de las clases trabajadoras de los di-
 ferentes países, era esa la meta a seguir y lograr seguridad social
 para las clases económicamente más débiles, y así mismo compensar--
 los en algo de lo mucho que esas clases dejaban con su esfuerzo y -
 trabajo en beneficio de sus explotadores.

Así nos encontramos que también en nuestro país se hacían gran-
 des esfuerzos para lograr también la susodicha meta en favor de --
 nuestra clase obrera y campesina, clases que por siempre se encon-
 trarán en desventaja en comparación con la clase empresarial, por -
 lo tanto encontramos que en nuestro país desde la campaña presiden-
 cial de Don Francisco I. Madero hasta los debates del Congreso Cons-
 tituyente de 1917 en donde se reflejó la ideología social de nues-
 tro pueblo, para darle una nueva Constitución a la Nación. En aque-
 llas fechas memorables un puñado de hombres que habían luchado con
 las armas en la mano y que representaban la sustancia viva de la Re-
 volución triunfante, entre quienes destacan por su devoción a la --
 causa de los trabajadores, el obrero Victoria y los generales Jara
 y Múrgica, hicieron a un lado los cañones jurídicos aceptados en -
 aquella época e incorporaron a nuestra Carta Magna los principios -
 sociales que la ennoblecen y que le confieren su verdadero sentido.

Ciertamente, la idea de proteger y de dignificar el trabajo hu-
 mano está presente desde el pensamiento de los iniciadores de nues-
 tra independencia nacional, se afina en las inteligencias más lúcidas
 del movimiento liberal y se impone vigorosamente con la Revolu-
 ción de 1910. Al elevarse éstos principios al rango de mandatos --
 constitucionales, en 1917, quedó establecido el marco que permiti-
 ría a los trabajadores la defensa de sus intereses y obligaría al -
 Estado a velar por su dignidad y por su bienestar.

Los mandatos contenidos en la Constitución Política y Social -
 de los Estados Unidos Mexicanos por lo que se refiere a las rela-
 ciones entre el capital y el trabajo, a la garantía de asociación -

profesional, a la jornada máxima, al salario mínimo, al descanso -- obligatorio, a la prohibición del trabajo a menores y a las limitaciones del trabajo de las mujeres, así como a la higiene en las fábricas, a la indemnización por riesgos profesionales y a las prestaciones sociales en favor de los obreros y a cargo de los patrones, constituyen el marco jurídico del Sistema Mexicano de Seguridad Social.

El Gobierno de la República decidió, en el año de 1942 establecer en México el Seguro Social, dando testimonio fehaciente de su preocupación por las clases laborantes y del sentido que tomaba, en ese momento de nuestro desarrollo histórico, la ideología social de la Revolución. Se trataba de organizar, a partir del Estado y no de hábitos individuales o gremiales de previsión y de ahorro -- de -- los que carecía prácticamente nuestro pueblo --, un sistema permanente, estable y progresivo de bienestar social que habría de favorecer, en una primera etapa a todos los mexicanos sujetos a una relación de trabajo; pero que estaba destinado -- como se dijo entonces -- a "evitar que la miseria y la angustia" azotaran a los "grandes sectores de la población nacional".

Al protestar su cargo como Presidente de la República, el General Manuel Avila Camacho se fijó un compromiso con el pueblo de México y con su Partido: "en un día próximo -- advertió -- las leyes de Seguridad Social protegerán a todos los mexicanos en las horas de adversidad". Durante su mandato este compromiso quedó saldado con la promulgación de la Ley del Seguro Social el 19 de enero de 1943.

El Presidente Avila Camacho afirmó entonces que dicha ley era la culminación de un largo proceso de reivindicaciones proletarias, ya que venía a darles carácter permanente a los beneficios obtenidos en los contratos colectivos y a extenderlos a los grupos de trabajadores que no gozaban de esas prestaciones. Anunció, asimismo que se trataba del inicio de una nueva era de la Revolución Mexicana en la que, a la lucha de los sectores desposeídos, por obtener mejores condiciones de vida, debía sucederse una época de progreso constante y de solidaridad nacional para la distribución de la riqueza, a "fin de cancelar el régimen secular que, por la pobreza de la Nación, hemos tenido que vivir".

México promulgó su Ley del Seguro Social tomando en cuenta los sistemas más avanzados a que había llegado la seguridad social en el mundo e inspirándose en los principios sociales que han impulsado nuestra vida como nación independiente y dentro de la ideología y marco jurídico que los compendia: la Constitución de 1917. Así mismo nuestro país llegó a la Seguridad Social por su propio camino y de acuerdo con el ritmo de su proceso histórico. 24/

Así nació en nuestro país la Seguridad Social en beneficio de nuestras clases más débiles y cosa increíble pero así lo es, una clase básica e importantísima en el desarrollo económico de nuestro país.

Constituido ya el Instituto Mexicano del Seguro Social, y protegiendo actualmente a millones de seres humanos, nos encontramos que dentro de su mecanismo administrativo se llegan a suscitar controversias de éste tipo entre el Instituto y sus asegurados, controversias que son resueltas mediante procedimientos administrativos que regulan la propia Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Así encontramos que corresponde tanto a los trabajadores como a sus familiares o beneficiarios, así como a los patrones, plantear ante el Consejo Técnico del Instituto los conflictos que se relacionan con subsidios, pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clase o grado de riesgos, etc.; en razón de la insatisfacción de aquellos por las decisiones que tomen los funcionarios del seguro encargados de intervenir en las cuestiones antes mencionadas.

El órgano encargado de dirimir las controversias es el Consejo Técnico del Instituto, ya que conforme a lo ordenado por la fracción IX del artículo 117 de la Ley del Seguro Social, corresponde a éste conocer de todas las dificultades, diferencias, o conflictos entre los aseguradores y asegurados, independientemente de que unos y otros en caso de inconformidad contra la resolución del Consejo Técnico, podrán recurrir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para que en definitiva resuelva el conflicto.

Las normas procesales existentes al respecto, se consignan en los siguientes preceptos de la Ley del Seguro Social, que a la letra dicen:

Artículo 133.- En caso de inconformidad de los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgos, pagos de capitales constitutivos, así como de cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de los beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidirá en definitiva.

Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que contengan resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto, se reputarán consentidas por las personas a quienes se refieren o a quienes afecten, sino se presenta inconformidad acerca de los mismos.

El Reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se hará valer el recurso de inconformidad que establece este artículo.

Artículo 134.- Las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que ésta ley otorga, se resolverán una vez agotado el recurso que establece el artículo anterior, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 135.- La obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieren sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regulan las fases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Dichas Oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de los créditos por la vía económico-coactiva, ajustándose en todo caso a las bases señaladas por el Instituto. Obtenido el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad, entregarán al Instituto las sumas recaudadas.

Artículo 136.- "En los casos de concurso a otros procedimien--

tos en que se discuta prelación de créditos, -- tendrán preferencia los que fueren a favor del Instituto, por concepto de aportaciones o préstamos, sobre cualesquiera otros, excepción hecha de los fiscales y de los correspondientes al trabajador.

Los bienes del Instituto, afectos a la prestación directa de sus servicios, serán inembargables".

Concepto y Controversias Administrativas en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Para tener un concepto más a fondo sobre lo que es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vamos a estudiar sus orígenes y en que consiste su estructura jurídica, para bien de todos los servidores públicos en cuanto a su seguridad propia y la de sus familiares y así encontramos que desde épocas -- muy remotas ya se generaron y practicaron algunos principios de la seguridad social, tales como la acción masiva en favor del "Calpulli", y la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el que hacer de los "Pillis", "Macchuales", "Tamenes" y "Porchecas". Los unía la misma pena, el mismo dolor, acaso una actitud ante la explotación o la supremacía de unos sobre otros.

Así mismo, por cuanto se refiere a las medidas para proteger al pueblo en los momentos de carestía y por escasez de alimentos -- "en el gobierno de Moctezuma se organizaron los almacenes del Estado, llamados Petracalli o Petracalco, donde se almacenaban el fruto de las cosechas de las tierras del Palacio Tecpantalli y donde se ponían los productos de la recaudación fiscal".

Estos almacenes o graneros no sólo servían para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios del Estado, sino también eran a beneficio de la población, como lo hizo en 1505, después de varios años de sequía, cuando empezó a cundir el hambre, -- abrió al pueblo las puertas de dichos almacenes y remedió la situación que pasaban.

Así encontramos en anáhuac que Moctezuma, como gobernante extraordinario, en extremo providente, consideró que es deber del Estado mirar por los ancianos e impedidos, que construyó en Culhuacan un hospital y hospicio, dando orden "de que allí sirviesen y regala sen como a gente estimada y digna de todo servicio que no sería pequeño gasto, por igual motivo humanitario, y nunca por diversión como lo juzgaron los cronistas españoles.

Sin pretender seguir la secuencia histórica de la Seguridad Social, sólo como una referencia relativa a México, citaremos el he--

cho de que entre los antiguos mexicanos se generaron y practicaron algunos principios de la seguridad social, tales como la acción masiva en favor del "Calpulli" y también la educación era desde entonces un medio de agregación humana en el Calmecac y en el Telpchacalli (casa de los jóvenes), conservando las desigualdades sociales, pues en tanto que al primero iban los hijos de los poderosos, al segundo sólo iban los macehuales.

En la época de la colonia Juan Luis Vives, se opuso al derecho de la libre mendicidad. El opúsculo del socorro de los pobres o de las necesidades humanas fue publicado por Vives en latín el año de 1526. El primero que proclama el derecho de asistencia en favor de los pobres e inválidos por parte del Estado.

Durante ésta época con Vasco de Quiroga con su obra hospitalaria y Fray Bartolomé de las Casas con su humanísimo, fueron los precursores de los derechos humanos. Como un dato verdaderamente significativo anotamos que la primera pensión que se otorgó en aquella época fue la de Fray Bartolomé de las Casas y consistió en doscientos pesos anuales, con carácter vitalicio "por sus servicios prestados a la comunidad y al rey".

De ésta manera, los empleados al servicio de aquellos gobiernos y en particular del ejército van adquiriendo paulatinamente una serie de prestaciones que sientan las bases de un sistema de seguridad social.

Los artesanos estaban agrupados, por la religión en Cofradías, por la ley en gremios. Las cofradías eran las sociedades espontáneas que la fé mantenía unidas por el culto; los gremios, las clasificaciones de oficios que las leyes establecen para reglamentar la producción y los impuestos respectivos.

Durante la época colonial fueron los montepios los que realizan una labor similar a la que más tarde se conoció con el nombre de Pensiones Civiles. Por cédula real de 2 de junio de 1774 y con el fin de aliviar en algo las necesidades de los menesterosos, se fundó el Monte de Piedad de México similar al que existía en la Villa y Costa de Madrid. Carlos III fundó el primer Montepio en España en el año de 1761.

Este sistema de Montepios siguió operando ya dentro de la época independiente, como lo comprueba el hecho de que el 3 de septiembre de 1832 se expidió la ley sobre Montepios, en la que ya se ampliaron sus servicios para empleados de la Federación.

A Carlos III correspondió el mérito de promulgar y establecer la creación del primer montepío oficial, el militar, con fecha 26 de abril de 1761. Su finalidad, según sus propias palabras, era evitar el "lastimoso estado de indigencia a que por lo común quedaban reducidas las viudas e hijos de los oficiales militares de to-

das clases" por su naturaleza, este montepío llegaría a ser el más importante de los que operaron en América.

En la época independiente y el 14 de septiembre de 1813 el Generalísimo Don José María Morelos y Pavón, en el documento que la historia conoce con el nombre de "Sentimientos de la Nación", sienta las bases de un programa de seguridad social, cuando dice que es preciso se moderen la opulencia y la inteligencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia, es decir que se preven una serie de normas que hoy están incluidas en los programas de la seguridad social, tal como están también la lucha contra la esclavitud, la lucha contra las castas privilegiadas, porque se establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios.

Por aquella época revolucionaria en que se encontraba nuestro país, surgió en el Estado de Veracruz por iniciativa de su Gobernador Cándido Aguilar, quien decretaba en 1914 la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos, alimentos e indemnización mientras durara su impedimento; debiendo por lo tanto mantener por su cuenta "hospitales o enfermerías dotadas convenientemente de arsenal quirúrgico, drogas y medicinas, médico y enfermeras" todo esto porque consideraba que "el trabajo dignifica al hombre y coopera con el capital al progreso de los pueblos". "Por lo tanto debe el Poder Público dictar reglas que establezcan el equilibrio entre los intereses económicos y las del individuo.

En Yucatán, Salvador Alvarado, en 1915, dicta una Ley del Trabajo que constituye el antecedente más completo del derecho laboral mexicano, contempla la organización de una sociedad mutualista, que ampara según, su artículo 136, a todos los trabajadores del Estado, constituyendo la institución de seguros más factible y beneficiosa que pueda concebirse.

Quizá uno de los ordenamientos legales de mayor trascendencia en materia de seguridad social es el Decreto del 5 de diciembre de 1928, por el cual se establece la Sociedad Mutualista "El Seguro del Maestro", con el cual un gran sector de trabajadores al servicio del Estado (entonces 3,000 maestros en el Distrito Federal), empezaron a recibir los beneficios de la seguridad colectiva en el que se establece ya la obligación de pagar una "reducida cuota personal" para constituir el fondo. Y éste seguro ha perdurado por que ni se han desvirtuado sus propósitos ni se ha dejado de considerar que su "capital se hace sagrado por sus fines". Se aplica aquí el principio de la reciprocidad derecho-obligación.

Fue en Querétaro, finalmente, se enfrentó la Revolución al por venir, allí acudieron en 1917, a sellar un pacto, los campesinos desposeídos de la tierra, los obreros sin derechos laborales, los servidores públicos y privados, los intelectuales postergados en la

vieja sociedad, el pueblo en general, sin derechos políticos. Allí todos lo sabemos, se ventilaron las esperanzas del pueblo. Allí se legitimaron los derechos de los trabajadores en el artículo 123 -- Constitucional y, consecuentemente se crearon las bases de un programa mexicano de seguridad social.

Como se enuncia en el inciso XXIX del artículo original: "Se considera de utilidad el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el -- Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esa índole, para inculcar la previsión popular!"

A medida que las inquietudes aumentaban, los trabajadores al servicio de la Federación clamaban porque entre sus filas fuese operante el artículo IX Constitucional que establece que "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito". Así en 1918 surgieron las primeras organizaciones de maestros y en 1922 se lanzaron a la huelga por falta de pago de sueldos.

La paz, la libertad, la justicia económica y social, el disfrute de satisfactores para la vida, han sido los más caros anhelos del hombre de todos los espacios y de todos los tiempos. Los riesgos que el hombre tenía que atravesar lo hicieron pensar que la seguridad individual sólo se alcanza a través de la seguridad de todos, con la ayuda de todos y con el esfuerzo de todos.

Esta lección, grabada en la conciencia del hombre contemporáneo, lo dirige a crear mecanismos, instituciones, normas y políticas que en su conjunto inician un proceso de cambio de la estructura social, económica y política de grandes sectores de la humanidad. La búsqueda de la seguridad ha hecho que los pueblos realicen hazañas que van hasta el sacrificio, pues es incuestionable que sin esfuerzo no hay progreso para los pueblos.

Como un paliativo a la situación que existía en aquel momento o sea la lucha de los obreros y los servidores públicos, el Presidente Plutarco Elías Calles promulga el 12 de agosto de 1925 la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, cuya Dirección es el antecedente inmediato de nuestro Instituto, es el satisfactor incipiente de una necesidad creciente. Esta ley estaba destinada a los funcionarios y empleados de la federación.

La Constitución de 1917 de Querétaro, legisló ampliamente sobre el derecho laboral; preceptos substanciales del artículo 123, pero los trabajadores al servicio del Estado quedaron marginados.

El hombre que llegó al corazón del campesino y que llegó al -- alma del obrero, también llegó al alma del burócrata, ese hombre -- fue Don Lázaro Cárdenas, quien envió a las cámaras el Proyecto de - Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado el día 5 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación.

Son ya treinta y ocho años que los trabajadores lograron por - fin los instrumentos jurídicos, políticos y filosóficos que les ha- brían de servir para alcanzar mejores condiciones de vida, así la - angustia y la desconfianza que nacía en los servidores públicos se disipó; ya que con la Dirección de Pensiones Civiles y el Estatuto Jurídico encontraban generosa respuesta de la Revolución a su leal- tad y servicio.

Llegó más tarde el Sr. Lic. Adolfo López Mateos, quien en un - intento de impulsar nuevamente el movimiento de la burocracia mexi- cana, eleva al rango de Constitucional el citado Estatuto Jurídico convirtiéndolo en el Apartado "B", del artículo 123 Constitucional, colocando así los derechos de los servidores del Estatuto junto a - los derechos de sus hermanos de lucha, de clase y destino, y así -- unirse en un solo rubro: trabajadores mexicanos.

Al agregarse por decreto presidencial el citado Apartado "B" - al Artículo 123 Constitucional, logró así la clase trabajadora al - Servicio del Estado, sus más caros anhelos que fueron siempre el de la Seguridad Social para sí y sus familiares dependientes del mis- mo; y así tenemos que en su fracción XI, una de las más importan- - - tes del apartado "B" se dice:

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

- a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades pro-
fesionales; las enfermedades no profesiona
les y materiales; y la jubilación, la inva
lidez y muerte.
- b).- En caso de accidente o enfermedad se con-
servará el derecho al trabajo por el tiem-
po que determine la Ley.
- c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de des-
canso antes de la fecha que aproximadamen-
te se fije al parto y de otros dos después
del mismo. Durante el período de lactan-

cia tendrán dos descansos extras ordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.
- e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

La naturaleza jurídica del ISSSTE consiste en que tiene personalidad jurídica, pero al mismo tiempo tiene la obligación de acatar las disposiciones de otras leyes sobre la materia; esto quiere decir, en otras palabras, que el Estado cuida celosamente, lo que es su patrimonio. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público además tiene en torno al ISSSTE, la facultad de interpretar administrativamente su Ley, cuando algo no está claro o puede tener dos o tres interpretaciones, o debe buscarse solución a algo sobre lo que no está legislado claramente. Estos mecanismos de control y administración quieren decir que un organismo descentralizado, no puede hacer y deshacer las cosas según el criterio de los funcionarios en turno; es un organismo debidamente estructurado como parte del Gobierno Federal y por tanto, plenamente obligado a realizar las normas Constitucionales que rigen la vida de la nación, a realizar la política de seguridad social que orienta y dirige el régimen nacional y todo lo que, en concreto, deba realizar para servir al pueblo. 25/

Así constituido legalmente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, encontramos que como en cualesquiera otra institución descentralizada pueden surgir controversias de índole administrativa, por lo tanto en el Instituto -

citado anteriormente es posible que se den casos de diferencias o conflictos entre los asegurados y los funcionarios de dicho Instituto, que corresponderá su resolución llegado el caso a la Junta Directiva del propio Instituto, teniendo los asegurados el derecho de recurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para plantear jurisdiccionalmente el conflicto o bien recurrir al amparo de la Justicia Federal cuando se trate de un acto exclusivamente administrativo.

A la Junta Directiva de acuerdo con el artículo 103, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, corresponde dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en la ley, disponiendo en su fracción IV el conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de ésta Ley.

Las normas procesales para las controversias se encuentran dentro de la propia ley y son disposiciones de carácter administrativo que deberán aplicarse en el proceso correspondiente mediante procedimientos ligeros y ágiles, antes de llevar el conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para su resolución en la vía jurisdiccional.

El proceso administrativo burocrático es esencialmente rudimentario, pero en lo relativo a sanciones se establece la garantía de audiencia que comprende no sólo el derecho de ser oído en el proceso, sino de rendir pruebas, pero la revisión del proceso infraccionario corresponde a la Junta Directiva del propio Instituto.

Por la naturaleza del propio Instituto, la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la ley burocrática corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se confirma por lo que dispone el artículo 137 de la ley del ISSSTE, cuando afirma que:

Artículo 137.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para aplicar y vigilar el cumplimiento de ésta ley, así como para interpretarla administrativamente, por medio de disposiciones generales que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Así mismo corresponde a la Junta Directiva, conforme a la fracción III del artículo 110 de la propia ley, dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones a que tienen -

derecho los trabajadores.

La Junta Directiva es un organismo público con funciones sociales decisorias, en relación con los conflictos que puedan surgir entre el Instituto y los burócratas en todas las controversias que surjan con los trabajadores en el orden Administrativo, lográndose con ello que las posibles controversias que pudieren surgir, tengan con ésto una resolución mucho más rápida en la vía administrativa, que si ésta misma controversia se lleva al grado de convertirla en un conflicto de índole jurisdiccional.

Concepto y Controversias Administrativas en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Fue en el siglo XIX cuando se inició la transformación social de México. La Independencia no produjo de inmediato la desaparición del Sistema Colonial y, por tanto, la igualdad preconizada por los primeros insurrectos al parecer no tuvo la operancia que creyeron. En los debates del Constituyente de 1851 los representantes del Partido Liberal Progresista hicieron extensas consideraciones acerca de la triste situación que prevalecía para los trabajadores, debida tanto a los abusos patronales, como a la impotencia de la ley para corregirlos.

No obstante lo anterior, la tendencia que prevaleció en el Constituyente fue la de los moderados, que a pesar de recordar la existencia del problema, solo quisieron que se declarara la libertad de trabajo, dejando su regulación a disposiciones de carácter secundario.

Bajo las tesis del liberalismo, durante todo el siglo pasado, incluyendo desde luego la dictadura porfiriana, el país hubo de desarrollarse en forma desigual, ya que la libertad tantas veces invocada, al parecer, fue una libertad nominal, de tal manera que el trabajador, antes del movimiento armado de 1910, se encontraba, junto con los campesinos del país en la parte más baja de la pirámide social.

El 10. de julio de 1906, desde la ciudad de St. Louis Mo., fue lanzado el programa del Partido Liberal Mexicano que suscribiera Ricardo Flores Magón. En su exposición de motivos daba cuenta de la deplorable situación del obrero mexicano, de sus jornadas exhaustivas, de sus bajos salarios, de sus antihigiénicas y miserables habitaciones, denunciando en suma todas las formas de explotación del trabajo prevalecientes en aquellos años. En el capítulo laboral, abogaba por una mayor protección para los obreros, por una jornada no mayor de ocho horas, por el establecimiento de un salario mínimo, por la higiene de los talleres, el descanso dominical, por la prohibición del trabajo infantil, así como dar preferencia mayoritaria a los trabajadores mexicanos en relación con los extranjeros y,

además, consideraba la necesidad de que se prestara a los trabajadores alojamiento higiénico.

La influencia de este programa fue definitiva, pues fueron obreros magonistas los que promovieron las huelgas de Cananea y Río Blanco, y quienes también lucharon en el Constituyente de 1917, por la incorporación de los derechos de los trabajadores a la ley fundamental. En efecto, Esteban Baca Calderón, miembro de los grupos magonistas, participante en consecuencia de la nueva ideología del Partido Liberal Mexicano y, más tarde, Constituyente de Querétaro, representa indudablemente uno de los eslabones entre la ideología obrera, la lucha sindical y la programación constitucional.

En Río Blanco, es Heriberto Jara, magonista, activo participante en la misma huelga. Su intervención en el Constituyente de 1917 es de una alta relevancia para el triunfo obrero que representa la aprobación del Artículo 123 Constitucional. El proyecto de Reformas presentado por Carranza fue superado por la Asamblea Constituyente, al aprobar el artículo 123 que consagró un conjunto de garantías sociales para los trabajadores tendientes a corregir la injusticia a que, hasta ese entonces, venían siendo sometidos.

En dicho artículo se consagró también el derecho de los trabajadores a gozar de habitaciones cómodas e higiénicas, si bien la obligación correlativa de los patrones quedó condicionada para las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra forma de trabajo que estuvieran fuera de las poblaciones, o que estando dentro de ellas, ocupasen un número de trabajadores mayor de 100, dato revelador del incipiente desarrollo económico en que se encontraba el país al término de la revolución de 1910. Pese a que el precepto constitucional estableció la obligación de dotar de habitaciones a los trabajadores, la misma no fue cumplida, no obstante las regulaciones legales que al respecto se intentaron.

En el año de 1931 se expidió la primera Ley Federal del Trabajo, que dejaba a la iniciativa del ejecutivo Federal y a la de las entidades federativas vigilar las condiciones y plazos para dar cumplimiento a la obligación patronal, con base en diversos factores reales de la prestación de los servicios y de la capacidad económica de las empresas. En el año de 1941 se reglamentó la obligación de dotar de casas a las empresas de jurisdicción federal y se crearon al efecto sistemas que la graduaban y se otorgaban plazos razonables para cumplirla en atención a los recursos económicos de los patrones. A este respecto, debe indicarse que muchas circunstancias hubieren de impedir la aplicación de éste reglamento, y que sólo a través de la lucha de los organismos obreros más importantes del país, en sus contratos colectivos, se pudieron llevar a cabo programas habitacionales, si bien todo ello en forma aislada.

Por último, al promulgarse en 1970 la nueva Ley Federal del Trabajo, se estableció un capítulo especial para reglamentar la obligación habitacional, consciente el legislador de que el mandato constitucional relativo a las habitaciones para los obreros no había tenido una aplicación efectiva, entendiéndose que habían influido diversas causas, entre las que se deben subrayar las siguientes:

- a) La situación económica en que había quedado el país al terminarse el movimiento armado de 1910.
- b) La crisis económica internacional de 1929 que afectó desde luego en forma muy importante a México.
- c) El desarrollo desigual de la industria en el país.
- d) La tasa de crecimiento demográfico urbano, que está considerada como una de las más altas del mundo.
- e) La emigración del campo a las ciudades que ofrecían indudablemente mejores condiciones de trabajo, como resultado del desarrollo industrial de México.
- f) La resistencia de los patrones a cumplir con el mandato constitucional.
- g) El que los propios patrones no tenían los recursos económicos suficientes para afrontar en forma individual la construcción de viviendas, razón ésta última por la que en la nueva Ley Federal del Trabajo se consignó la obligación habitacional, regúlándola mediante un sistema de negociación contractual que preveía diversas posibilidades para dotar de habitación a los obreros, considerando que no era posible establecer un sistema rígido que pudiera cumplirse en forma inexorable.

Fue el Sr. Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, durante su campaña política para aspirar a la Primera Magistratura de la Nación, quien pudo constatar de la manera fehaciente el problema de la carencia de viviendas en el país y, en la reunión nacional de estudios para el desarrollo de la vivienda popular promovida por el Partido Revolucionario Institucional que lo postulaba para el más alto cargo de la República, llevada a cabo en

la ciudad de San Luis Potosí en julio de 1970, se comprometió a solucionar dicho problema fundamentalmente **por lo que concernía al derecho de los trabajadores a una vivienda higiénica y decorosa.**

Así fue y con la debida oportunidad, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reformar la Constitución Política de la República, con el objeto de crear un fondo nacional de la vivienda para los **trabajadores** que se integraría con aportaciones de los patrones, calculadas sobre el 5% de los salarios que percibían los mismos, como cuota diaria; una iniciativa para reformar y adicionar la Ley Federal del Trabajo adecuándola a la nueva disposición constitucional y, por último, una iniciativa para crear un organismo administrador de dichos fondos y que tendría a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores.

Con toda razón, la iniciativa de reformas a la fracción XII -- del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, señaló que el problema de la vivienda no puede abatirse con sistemas de arrendamiento o ayudas parciales, ni podrá ser resuelto con los convenios de obreros y patrones, por lo que planteó suplirlos mediante un plan que movilizará recursos masivos por tiempo indefinido y con un programa financiero revolvente de constante incremento y agil aplicación. Debe señalarse que la concepción de este nuevo marco jurídico fue producto de una ardua labor llevada a cabo por representantes de los trabajadores, de los patrones y del propio gobierno federal, a través de la Comisión Nacional Tripartita que presidió el licenciado Rafael Hernández Ochoa, Secretario del Trabajo, en aquel entonces, cuyas proposiciones para establecer una política habitacional para los trabajadores, fueron producto del más acendrado espíritu de solidaridad social entre los factores de la producción, es decir entre los trabajadores y los patrones, con el propio gobierno federal.

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que ésta expresión de solidaridad social, es singular y prácticamente única en la historia del país.

Qué es el fondo?

En que consiste?

Como se maneja?

Qué utilidad habrá de reportar?

Se podría agregar que dicho fondo es una conquista de y para los trabajadores; que es una garantía social de los trabajadores --

que representa su derecho a la habitación; que es un ahorro que pertenece a los trabajadores y que se integra con las aportaciones que deben hacer a su favor los patronos y que dicha aportación corresponde al 5% sobre los salarios ordinarios de los propios trabajadores, entendiéndose por salario ordinario la cantidad que percibe -- cada trabajador en efectivo por cuota diaria, sin que se pueda incluir ninguna otra prestación, como por ejemplo, gratificaciones, aguinaldos, etc.

Diríamos por último que con base en la captación masiva de recursos a través de las aportaciones de los patronos al Fondo, se ha creado la posibilidad de establecer además, sistemas definitivos para dotar de viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores.

El Fondo Nacional de la Vivienda es administrado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y que sus recursos habrán de ser aplicados, por mandato de la Ley, en financiamientos para que los trabajadores obtengan créditos suficientes y baratos para:

- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.
- b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.
- c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores por los propios trabajadores.

Afirmaríamos también que la utilidad que reportará, según los mecanismos del Fondo permitirán la incorporación de cuatro millones de trabajadores y que, en consecuencia, las prestaciones que se derivan del mismo, es decir, los créditos para la adquisición de viviendas, los seguros que liberan al trabajador de las obligaciones contraídas por dichos créditos, el fondo de ahorro que se constituya a su favor, etc., beneficiaran a sus familiares, lo que equivale a decir que se derramarán aproximadamente sobre veinte millones de personas quienes serán las beneficiadas por éste Fondo Nacional de la Vivienda en nuestro país. 26/

Este ha sido un concepto a grandes rasgos de lo que es en nuestro país, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y como en los anteriores Institutos citados también se llegan a dar casos de controversias de carácter administrativo,

entre los trabajadores y los funcionarios del propio Instituto, por lo tanto cuando por los mecanismos que emplea el Instituto se lleguen a crear estas situaciones, se resolverán tomando primeramente como base los preceptos de su propia Ley, que son muy claros y precisos en la materia, de los cuales transcribimos los principales -- que nos indican los procedimientos administrativos que se seguirán en los casos a los que anteriormente hacemos alusión.

Dichos preceptos a la letra dicen:

Artículo 16.- El Consejo de Administración sesionara por lo menos dos veces al mes.

Fracción X.- Designar en el propio consejo, a los miembros de la comisión de inconformidades y de valuación a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, respectivamente.

Artículo 25.- La comisión de inconformidades y de valuación se integrará en forma tripartita con un miembro de cada representación, designados conforme a lo dispuesto por el artículo 16. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

La comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que sobre el particular establezca el Consejo de Administración.

La Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las controversias en los términos del reglamento respectivo, la comisión presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su jui-

cio proceda.

Artículo 52.- En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

El reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere éste artículo.

Artículo 53.- Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto sobre derechos de aquellos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.

Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores, al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán ante los tribunales competentes.

Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los Tribunales competentes.

Artículo 54.- Las controversias entre los patrones del Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Artículo 55.- Independientemente de las sanciones específicas que establece ésta Ley, las infracciones a la misma que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto cometan los patrones, se castigarán con multas de \$ 100.00 a \$ 10,000.00.

"Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con los reglamentos respectivos y no se aplicarán a los patrones que enteren espontáneamente en los términos del Código Fiscal de la Federación, las aportaciones y descuentos correspondientes".

Los reglamentos administrativos de la ley establecerán las formas para tramitar las controversias administrativas correspondientes.

CONCLUSIONES

1a.- En la evidente y persistente evolución que sufre en sociedad nuestro derecho del Trabajo, así como las diferentes definiciones que de la Justicia nos proporcionan en sus obras autores y juristas, encontramos finalmente, que nuestra Justicia Administrativa del Trabajo, forma parte única y exclusivamente de la nueva Justicia Social Integral.

2a.- Como necesaria consecuencia de dicha evolución, se han --prohibido dentro del marco jurídico de nuestro Derecho del Trabajo, conflictos de órden administrativo y que por su mismo carácter, no encuadran legalmente dentro de aquel, por lo tanto pasan a formar parte de nuestro Derecho Administrativo del Trabajo.

3a.- El Derecho Administrativo del Trabajo, tiene como único fin, la potestad de administrar justicia en una forma rápida y expedita, tutelando o reivindicando y asimismo protegiendo a la clase trabajadora, cuando en el ejercicio de sus garantías sociales, éstas son violadas por la clase explotadora o empresarial, aplicándose en todo caso la sanción económica a éstos, lográndose así mismo no sólo el beneficio socio-económico del trabajador en sí, sino del grupo de personas que dependen económicamente de éste.

4a.- Un capítulo interesantísimo de nuestro Derecho Administrativo del Trabajo, lo constituye como base primordial para que opere éste, la inspección del trabajo, sin la cual consideramos nosotros que sería muy difícil el ejercicio del mismo. Por lo mismo y tomado en consideración lo anterior, proponemos que nuestras autoridades del trabajo tuvieren mayor interés en la inspección a pequeñas empresas, que es en donde realmente sabemos son explotados miles de trabajadores, y no como parece en nuestra Ley Federal del Trabajo, dedicar dicha inspección sólomente a las industrias de grandes capitales.

5a.- Creemos necesario e importante que en cualquier conflicto de carácter laboral, dejáse de tener intervención el Gobierno burgués, tanto Federal como Local, siendo propósito nuestro que sea reformada nuestra Ley Federal del Trabajo, principalmente en el capítulo referente al procedimiento a seguir en la celebración del --contrato-ley, dejándose en todo caso las resoluciones en materia de trabajo en manos de nuestras máximas autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que aunque nombradas por aquel, de-

berían tener autonomía jurídica suficiente para resolver cualquier conflicto obrero-patronal, sin necesidad de esperar colaboración -- en sus resoluciones del Sr. Presidente de la República o Gobernador del Estado, en cuanto ésto sea posible, podremos decir, que nuestro Derecho Laboral, si es un verdadero Derecho Autónomo.

va.- Capítulo aparte que mereció nuestra atención y nos produjo bastante interés su estudio, fue el relacionado con el Trabajador del campo, nos parece que ésta clase trabajadora se ha encontrado por siempre marginada por nuestra Ley Federal del Trabajo, ya -- que siendo como lo es, clase importantísima en la producción económica de nuestro país, también ha sido la clase trabajadora más explotada. Así es nuestro deseo proponer en este pequeño ensayo a -- nuestras autoridades competentes, fuese agregado al ya existente -- un capítulo de inspección exclusivamente para trabajo del campo; -- porque nos parece que el existente en nuestra Ley, según se desprende del estudio de su articulado, solamente se creó para llevar a cabo inspección de empresas industriales y comerciales.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Castorena J. Jesús. Procesos del Derecho Obrero. Imprenta Didot, S. de R.L. México, D.F.
- 2.- De Pina Rafaél. Curso de Derecho Procesal del Trabajo. Ediciones Botas. México, 1952.
- 3.- De la Cueva Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1972.
- 4.- De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Vol. II. México, 1970.
- 5.- Diario Oficial No. 1 Infonavit. México, 1972.
- 6.- García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1953.
- 7.- González Díaz Lombardo Francisco. Filosofía del Derecho. Ediciones Botas, México, 1956.
- 8.- González Díaz Lombardo Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios. México, 1973.
- 9.- Ley Federal del Trabajo. México, 1931.
- 10.- Ley Federal del Trabajo. México, 1970.
- 11.- Morones Prieto Ignacio. Tesis de Seguridad Social. México, D.F.
- 12.- Nava Negrete Alfonso. Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D.F. México, 1973.
- 13.- Revista El ISSSTE y la Seguridad Social Mexicana. México, D.F.

- 14.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1959.
- 15.- Tapia Aranda Enrique. Derecho Procesal del Trabajo. México, 1972.
- 16.- Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.

I N D I C E

PAGS.

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO I
LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO..... 3

Concepto Definiciones y Contenido de la Justicia.
Concepto y Definición del Derecho Administrativo del Trabajo.
La Función Jurisdiccional Administrativa.
Concepto de la Jurisdicción Administrativa del Trabajo.
Tribunales Administrativos del Trabajo.

CAPITULO II
DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO..... 35

Definición del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo.
Las Fuentes del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo.
Naturaleza Social del Derecho Administrativo del Trabajo.
La Teoría Integral en el Derecho Procesal Administrativo del Trabajo y de la Previsión Social.
Relaciones del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo.
Los Procedimientos Administrativos del Trabajo.

CAPITULO III
PROCESO ADMINISTRATIVO PARA LA FORMACION DEL CONTRATO-LEY.... 55

Concepto y Antecedentes del Contrato-Ley.
Jurisdicción y Competencia de las Autoridades Administrativas Públicas para Declarar la Obligatoriedad del Contrato-Ley.
El Proceso Contencioso en la Celebración del Contrato-Ley.
La Declaración de Obligatoriedad del Contrato-Ley.

CAPITULO IV
PROCESOS ADMINISTRATIVOS LABORALES ANTE LAS AUTORIDADES PUBLICAS DEL TRABAJO..... 77

Idea de los Procesos Administrativos del Trabajo.
Procedimientos para Sancionar Infractores de las Leyes y Reglamentos del Trabajo.

La Imposición de Sanciones y Ejecución de las Mismas.

CAPITULO V	
PROCESOS ADMINISTRATIVOS LABORALES ANTE LOS INSTITUTOS DE PREVISION SOCIAL.....	83
Concepto de los Recursos Administrativos Sociales.	
Concepto y Controversias Administrativas en el Instituto Mexicano del Seguro Social.	
Concepto y Controversias Administrativas en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores - del Estado.	
Concepto y Controversias Administrativas en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	
CONCLUSIONES.....	104
BIBLIOGRAFIA.....	106