

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO LABORAL**

**LA NATURALEZA SOCIAL DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Héctor Severo Cuenca Sáyago**



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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN
EL SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, CON LA AU
TORIZACION DEL DIRECTOR DR. ALBERTO
TRUEBA URBINA.

A MI MADRE:

A ti madre, que con tu abnegación y sacrificio hiciste posible la unidad moral y afectiva de nuestra familia, recibe el tributo de mi amor, que espero llegue a cubrir tus aspiraciones, y corresponda -- con algo tu gran amor de madre.

A MIS HERMANOS:

Roberto

Lilia

Alicia

Margarita

Con fraternal cariño.

A LA MEMORIA DE SERGIO Y MA. ELENA:

A quien ya sólo me unen los in
visibles lazos del espíritu y del -
pensamiento.

A MI ESPOSA:

A ti Annie que siempre has sido inspiración de mi vida, te dedico esta Tesis como fruto de nuestros esfuerzos y de nuestras ilusiones - conjuntas, con la promesa de mi --- amor invariable e indómito.

AL DR. BERNARDO MENDEZ ROSALES:

**Mi reconocimiento más sincero
por el apoyo constante que me brind
dó para lograr mis propósitos de
superación.**

AL SR. LIC. RICARDO CAMPOS ROMERO:

**A quien con su apoyo moral y
doctos conocimientos Jurídicos, me
encauzo para hacer realidad la ter
minación de mi carrera profesional.**

A LA FAMILIA VILLARREAL:

Quienes me honran con su amis-
tad y afecto.

**AL C. GRAL DE DIVISION,
ARTURO DURAZO MORENO:**

Con mi reconocimiento sincero
e inolvidable, porque fue usted --
base y mantenedor de mi recepción
como nuevo Abogado, patentizándole
mi admiración y mi gratitud por sus
nobles y desinteresados consejos.

AL SR. LIC. RICARDO CAMPOS ROMERO:

A quien con su apoyo moral y doctos conocimientos Jurídicos, me encauzo para hacer realidad la terminación de mi carrera profesional.

A LA FAMILIA VILLARREAL:

**Quienes me honran con su amis-
tad y afecto.**

**AL C. GRAL DE DIVISION,
ARTURO DURAZO MORENO:**

Con mi reconocimiento sincero
e inolvidable, porque fue usted --
base y mantenedor de mi recepción
como nuevo Abogado, patentizándole
mi admiración y mi gratitud por sus
nobles y desinteresados consejos.

**LA NATURALEZA SOCIAL
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO**

I N D I C E

PROLOGO I

CAPITULO I

- a) Antecedentes Históricos. 1
- b) El Derecho del Trabajo en la Constitución Política. 4
- c) El Derecho del Trabajo en la Constitución Social. 16
- d) El Nuevo Derecho Social del Trabajo. 37
- e) La Política Social y la Justicia Social. 44

BIBLIOGRAFIA 49-A

CAPITULO II

- a) El Derecho del Trabajo en la Administración Pública. 51
- b) Las Funciones Sociales de la Administración Pública. 63
- c) Las Funciones Sociales de la Administración Social. 71

d)	Las Transformaciones del Derecho Adminis <u>trativo</u> Público.	80
e)	El Derecho Social dentro del Artículo 123 Constitucional.	91
	BIBLIOGRAFIA	107-A

CAPITULO III

a)	El Nuevo Derecho Administrativo Social.	109
b)	Origen del Derecho Administrativo Social.	114
c)	Su Integración.	118
d)	Su Autonomía.	128
e)	Interpretación de sus Fuentes.	135
	BIBLIOGRAFIA	138-A

CAPITULO IV

a)	Contradicciones entre la Teoría y la <u>Práctica</u> del Derecho Administrativo del Trabajo.	140
b)	Influencia de las Autoridades <u>Administrativas</u> Públicas en la Legislación y en la Jurisdicción del Trabajo.	146

d)	Las Transformaciones del Derecho Administrativo Público.	80
e)	El Derecho Social dentro del Artículo 123 Constitucional.	91
	BIBLIOGRAFIA	107-A

CAPITULO III

a)	El Nuevo Derecho Administrativo Social.	109
b)	Origen del Derecho Administrativo Social.	114
c)	Su Integración.	118
d)	Su Autonomía.	128
e)	Interpretación de sus Fuentes.	135
	BIBLIOGRAFIA	138-A

CAPITULO IV

a)	Contradicciones entre la Teoría y la Práctica del Derecho Administrativo del Trabajo.	140
b)	Influencia de las Autoridades Administrativas Públicas en la Legislación y en la Jurisdicción del Trabajo.	146

c)	Reglamentación Administrativa del Trabajo y la Previsión Social.	170
d)	Los Organos Administrativos, Sociales y sus Funciones Laborales.	183
e)	Los Actos Administrativos de las Autoridades Públicas y Sociales.	196
	BIBLIOGRAFIA	208-A
	CONCLUSIONES	209
	BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA	211

PROLOGO

El devenir histórico de nuestro País en materia laboral, representa, sin lugar a dudas, un honesto y estoico esfuerzo de niveles nacionales para alcanzar la justicia social por medio del derecho; representa también nuestra, ejemplo y guía para el mundo entero, cuyas doctrinas sociales se han visto enriquecidas por las aportaciones de nuestra Carta Magna y de nuestra vigente Ley Federal del Trabajo, así como por otras leyes y reglamentos -de ellas derivadas- que las complementan y regulan, que han servi-

do de pauta e inspiración a los legisladores del mundo en
tero.

Sin embargo, un análisis aún superficial de la realidad
prevaliente, lleva necesariamente a una sola y te--
rrible conclusión: Entre la teoría pura e idealista y la
verdad escueta, existen profundas y notorias diferencias.

En efecto, la naturaleza eminentemente interpretativa
de las leyes y reglamentos aplicables, aunada a las múl
tiples deficiencias en la administración de justicia, pro
vocan frecuentes violaciones a los derechos de los trabaja
dores con obvia afectación a sus patrimonios.

Las razones anteriormente enunciadas, han creado en
el que suscribe, inquietudes de naturaleza personal y pro
fesional por coadyuvar -cediendo en esta Tesis, la expe--
riencia lograda en algunos años de trabajo, y los conocim
ientos adquiridos en el desempeño de la escuela profesion
al- en la concientización por igual, de gobernantes y go
bernados, de patrones y trabajadores, de la ingente neces
idad de establecer una verdadera y profunda justicia soci
al que equilibre adecuadamente los factores de la pro--

ducción, ubicando a cada uno de ellos en el lugar que ver
daderamente les corresponde.

Confío en haber cubierto totalmente el objetivo de -
este trabajo, y espero que del estudio de algunas de las
problemáticas nacionales que en él se analizan, puedan ob
tenerse conclusiones que sirvan para la mejor y más justa
estructuración de nuestro País.

C A P I T U L O I

- a) **Antecedentes Históricos**
- b) **El Derecho del Trabajo en la Constitución Política**
- c) **El Derecho del Trabajo en la Constitución Social**
- d) **El Nuevo Derecho Social del Trabajo**
- e) **La Política Social y la Justicia Social**

C A P I T U L O I

a) ANTECEDENTES HISTORICOS:

Incontables años han transcurrido desde el inicio del trabajo humano, llegando a considerarse, de acuerdo con ciertos indicios obtenidos por los estudiosos de la materia, que dichas actividades debieron reducirse en un principio a la recolección de frutos y productos vegetales que le eran proporcionados por la naturaleza misma, y que la sociedad y la actividad laboral o del trabajo, fueron evolucionando hasta llegar al conocimiento de las más primitivas técnicas de caza, pesca y trabajo de la tierra,

que viene a ser el punto de partida del que se desprende el subsecuente desarrollo y evolución que nos coloca en la complicada escala ascendente en que hoy vivimos. Las primeras normas sobre el trabajo del hombre se encuentran en el Código de Hamurabi en Babilonia, en donde se consideraba que el trabajo era una actividad propia de esclavos. En Roma y Grecia, también se sintió profundo desprecio por el trabajo; la influencia del Cristianismo fué decisiva, pero de la esclavitud se pasa a la servidumbre, - esto originó inconformismos y movimientos revolucionarios. Se inicia entonces la lucha contra las legislaciones civiles consideradas injustas, independizando las relaciones del trabajo de los códigos comunes, especialmente el concerniente al régimen de contratación del Derecho privado. Derrocado el régimen medieval, y en los principios del industrialismo, se expiden las primeras normas de trabajo - para proteger a la industria y la empresa; nace también - la preocupación por tutelar a los obreros que habían sustituido a los explotados en aquel régimen, hasta la reglamentación del trabajo en los Códigos Civiles.

A excepción de nuestro Código Civil de 1870 que dese

chó la idea del arrendamiento de servicios porque atenta contra la dignidad humana, los principios del Código de Napoleón fueron recogidos por casi todas las legislaciones de la tierra. La palabra del patrono era la verdad sagrada.

Con el establecimiento del sistema individualista y liberal, entre cuyos principales exponentes encontramos a Rousseau y Adan Smith, se construye un nuevo régimen basado en la libertad y la igualdad de todos los seres humanos. Los movimientos revolucionarios que combatieron el régimen de explotación del hombre por el hombre, la asociación internacional de los trabajadores, la lucha de la clase obrera, la difusión de las ideas de Carlos Marx, propiciaron la expedición de leyes de trabajo que suavizaron la lucha, regulando las relaciones de obreros-patronos, limitando las jornadas de trabajo y creando el derecho de huelga y la asociación profesional. Surge el Derecho del Trabajo para satisfacer la necesidad de regulación jurídica en las relaciones de trabajo, evitando así la explotación de los trabajadores, para señalar la existencia de contratos que determinaran los derechos y las obliga--

ciones de las partes integrantes de la relación laboral y salvaguardar los intereses de los individuos y de la sociedad en que laboran.

b) EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA CONSTITUCION POLITICA:

Antes de la Revolución de 1910, el pueblo mexicano, padecía de un gran atraso político. Los treinta años de dictadura porfirista, habían destruido las más elementales libertades cívicas. Los agrupamientos políticos e incipientes partidos, tuvieron siempre una vida efímera, ya porque la dictadura los aniquilara, o bien, porque sólo se formaran para participar en las farsas electorales que gustaba de "organizar" la misma dictadura. Desde que Porfirio Díaz llegó al poder, en 1876, ejerció un gobierno absolutista, de represión a todo intento de actividad política independiente. Sólo las logias masónicas continuaban con su actividad permanente, pero distaban mucho de tener la importancia que lograron de 1820 a 1840. Tanto en los primeros años de la dictadura, cuando los "cientí-

ficos" hablaron de la "política de conciliación", que fué una política de servilismo y supresión de la vida cívica, como en los últimos de su agonía, siempre sometió a la mayoría de las facciones o grupos políticos, por procedimientos de los más deleznable. El terror y el destierro, el soborno y la intimidación, el encarcelamiento y el asesinato, fueron los medios que siguió la dictadura para sofocar brutalmente cualquier actividad de los grupos políticos independientes, que pretendieron devolver al pueblo las libertades cívicas y los derechos democráticos. Las agrupaciones que en el pasado habían tenido cierta importancia (insurgentes y realistas, federalistas y centralistas, liberales y conservadores), desaparecieron por la persecución de los esbirros de la dictadura, y en su lugar surgieron las oligarquías regionales y los jefes políticos. En tales circunstancias, no era extraño que Joaquín Clausell, dijera en un artículo publicado en El Monitor Republicano, en abril de 1892, que:

"Por el procedimiento 'ad terrorem', con que se ha pretendido ahogar todo movimiento político en nuestra patria, legítimo o no, armado o no,

los partidos y los movimientos políticos han sido brutalmente suprimidos en su cuna...."

El mismo autor, ya destacaba la gran importancia de los partidos políticos en la vida democrática de los países al aseverar que:

"Un partido político organizado en la República es garantía de orden y estabilidad, porque por medio de él, se demuestran las aspiraciones de una fracción del pueblo, que de otro modo sufre calladamente y puede prepararse en sigilo a defenderse o vengarse por medios violentos".

Al finalizar el siglo pasado, la dictadura sólo había dejado actuar a grupos políticos que le eran incondicionales, como el Círculo de Amigos del General Díaz, el Círculo Nacional Porfirista y el llamado Unión Liberal. En realidad eran agrupaciones de paja, con las que Porfirio Díaz trataba de disimular su dictadura personal y omnipotente. Pero esta situación no podía prevalecer indefinidamente y la oposición fué tomando fuerza. Los grupos políticos más responsables, pronto se rebelaron. Así

aparecieron organismos políticos como el Club Liberal Ponciano Arriaga, que en 1900 formuló la Invitación al Partido Liberal, documento que exigía el cumplimiento de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, y reprobaba la nefasta influencia del clero en la vida pública de México. Además, señalaba que era "necesario abandonar la viciosa costumbre establecida entre nosotros de esperar de los gobiernos el remedio de todos nuestros males. La iniciativa particular, secundada y extendida hasta convertirse en acción colectiva, es el carácter de las democracias".

Pocos años después, en 1905, y no sin antes haber pasado por innumerables sacrificios y peligros, y de haber sostenido una lucha heroica y desigual contra la dictadura, Ricardo Flores Magón, Santiago de la Hoz, Juan Sarabia y otros esforzados ciudadanos, que vivían desterrados en los Estados Unidos, formaron en San Luis Missouri, EE. UU., la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano.

Aunque se frustró su formación, su Programa a la Nación fué conocido desde que apareció, el primero de julio de 1906.

Grupos precursores de la Revolución y posteriormente de los revolucionarios que enterraron a la dictadura porfirista, recibieron la influencia de los principios e ideales contenidos en el programa.

Es tal su importancia, que todavía en nuestros días tienen vigencia muchos de sus planteamientos.

En la exposición se recuerda que todo partido político persigue:

"La dirección de los negocios públicos de su país, está obligado a declarar ante el pueblo, en forma clara y precisa, cuáles son los ideales por qué lucha y cuál el programa que se propone llevar a la práctica, en caso de ser favorecido por la victoria".

Declara que el Partido Liberal lucha contra el despotismo reinante y hace un llamado a los ciudadanos para que comprendan:

"Que simples declaraciones de principios por muy altos que estos sean, no bastan para formar buenos gobiernos y evitar tiranías; lo principal es la acción del pueblo, el ejercicio del civismo, la intervención de todos -

Grupos precursores de la Revolución y posteriormente de los revolucionarios que enterraron a la dictadura porfirista, recibieron la influencia de los principios e ideales contenidos en el programa.

Es tal su importancia, que todavía en nuestros días tienen vigencia muchos de sus planteamientos.

En la exposición se recuerda que todo partido político persigue:

"La dirección de los negocios públicos de su país, está obligado a declarar ante el pueblo, en forma clara y precisa, cuáles son los ideales por qué lucha y cuál el programa que se propone llevar a la práctica, en caso de ser favorecido por la victoria".

Declara que el Partido Liberal lucha contra el despotismo reinante y hace un llamado a los ciudadanos para que comprendan:

"Que simples declaraciones de principios por muy altos que estos sean, no bastan para formar buenos gobiernos y evitar tiranías; lo principal es la acción del pueblo, el ejercicio del civismo, la intervención de todos -

en la cosa pública".

"Que las manifestaciones del pensamiento deben ser - sagradas para un gobierno liberal de verdad; la libertad de palabra y de prensa no deben tener restricciones que - hagan inviolable al gobierno en ciertos casos y que permi-tan a los funcionarios ser indignos y corrompidos...."

"La instrucción de la niñez debe reclamar muy espe--cialmente los cuidados de un gobierno que verdaderamente anhele el engrandecimiento de la patria.

En la escuela primaria está la profunda base de la - grandeza de los pueblos.... Si queremos que nuestros hi--jos guarden incólumes las conquistas que hoy para ellos - hagamos, procuremos ilustrarlos y educarlos en el civismo y el amor a todas las libertades. Que se supriman las es-cuelas del clero y que la instrucción laica se imparta en todas las escuelas sin ninguna excepción.... y que convi-ene reforzar la obligación de las escuelas particulares de ajustar estrictamente sus programas a los oficiales, esta-bleciendo responsabilidades y penas para los maestros que falten a este deber debiendo, por otra parte, pagarse a -

los maestros buenos sueldos como lo merece su labor; dignificándose así al magisterio."

"El clero católico, saliéndose de los límites de su misión religiosa, ha pretendido siempre erigirse en un poder político, y ha causado grandes males a la patria, ya como dominador del Estado, con los gobiernos conservadores, o ya como rebelde con los gobiernos liberales".

"Que el clero debe resignarse a aceptar la separación del Estado y de la Iglesia, en vez de seguir soñando con el dominio de la Iglesia sobre el Estado, que abandone en suma, la política y se dedique a la religión".

"Que el clero tiene muy buenas entradas de dinero, - el que no siempre es obtenido con limpios procedimientos, y que es público y notorio que el clero para burlar las - Leyes de Reforma ha puesto sus bienes a nombre de algunos testaferros. De hecho, el clero sigue poseyendo los bienes que la ley prohíbe poseer...."

En materia de trabajo reprueba las prolongadas jornadas que realizan los trabajadores del campo y la ciudad,

a cambio de miserables salarios. Por eso se inclina por la jornada máxima de ocho horas y el salario mínimo "para que el trabajador esté siquiera a salvo de la miseria, para que la fatiga no lo agote, y para que le quede tiempo y humor de procurarse instrucción y distracción después de su trabajo".

Que debe reglamentarse el servicio doméstico y el trabajo a domicilio y dictar una legislación laboral avanzada en cuanto a higiene industrial, habitación, garantías a la vida del trabajador,

"la prohibición del trabajo infantil; el descanso dominical; la indemnización por accidentes y la pensión a obreros que han agotado sus energías en el trabajo; la prohibición de multas y descuentos...."

La revolución de las ideas y en los hechos que culminaron con la Constitución Mexicana de 1917 originó la formulación de un Derecho Social del Trabajo, alcanzando plena autonomía en los supremos de la ley. En efecto, cuando el 23 de enero se presentó un proyecto de dictamen, de gran significación, prácticamente puede decirse que las -

líneas fundamentales del Artículo 123, quedaron trazadas. Con el dictamen se presentó el título VI del proyecto de Constitución, "Del Trabajo y de la Previsión Social". El Proyecto de Reformas del Primer Jefe ha quedado a un lado, ahora los radicales van a dar cima a sus anhelos, agregando un título que no figuraba en el proyecto original. Se presentan juntos, para las últimas discusiones, del Artículo 5º y la adición sobre el trabajo. Señalan, los diputados proponentes, que se trataba de las bases constitucionales para normar la legislación del trabajo, de carácter económico en la República.

Después de breves consideraciones, apuntan, que solucionar los problemas relacionados con el contrato de trabajo ha sido una de las aspiraciones legítimas de la Revolución, por lo que se debe dar satisfacción amplia a las necesidades de la clase trabajadora. La finalidad es, armonizar los encontrados intereses del capital y del trabajo "por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos de la producción". Ante la necesidad de llenar el vacío existente en nuestros códigos, se debe definir la naturaleza del contrato de trabajo.

Se hace hincapié en la necesidad de asociarse, reconocida como derecho natural del hombre, y que no hay casos de mayor necesidad de agruparse, como el de los trabajadores. Se reconoce el Derecho a la Huelga como uno de los medios eficaces para obtener el mejoramiento de los trabajadores, cuando los patrones no acceden a sus demandas. Como novedad apuntan, tomando en consideración la situación de los obreros en los tiempos anteriores a la Revolución, con las tiendas de raya y las deudas de generación en generación, que como elemental reparación justicia, aunque sea tardía, no sean reconocidos semejantes créditos. Así es como ahora se presenta el Artículo 5º con su adición sobre trabajo y previsión social.

El dictamen sobre el título VI de la Constitución es quizá la mejor expresión de la actitud de las fuerzas de izquierda en la asamblea de Querétaro; y la primera Comisión de Constitución puede decirse que interpretó fielmente el sentir de las mayorías, que sin duda estaban en el campo radical, a pesar de la mala fe de los renovadores. Acepta el Artículo 5º y hace la proposición concreta y clara de que la sección respectiva lleve por título: "Del -

trabajo y de la Previsión Social", en virtud de que a uno y a otra se refieren las disposiciones que contiene. Luego añade que le parece de justicia prohibir las labores - insalubres o peligrosas a las mujeres y a los niños, así como el trabajo nocturno en establecimientos comerciales.

El Artículo 5º, después de reiterar la declaración liberal de que nadie está obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, así como la obligación para el Estado de no permitir el sacrificio de la libertad del hombre por causas de trabajo, educación o voto religioso, ni admitir convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro para el - libre ejercicio del trabajo, de la industria o del comer- cio, consagra una norma de derecho social del trabajo in- compatible con el principio burgués de libertad, que es - un principio de derecho público. Dice el primer intento social:

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio - del trabajador, y no podrá extenderse, en nin- gún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de

cualquiera de los derechos políticos o civiles".

Se dispuso que la falta de cumplimiento de dicho contrato sólo lo obligaría a una responsabilidad civil, sin que en ningún caso pudiera hacerse coacción sobre su persona.

Los efectos de esta declaración individual sobre responsabilidad civil del trabajador, quedaron nulificados - en la Constitución Social, (fracción XXI Artículo 123) que suprimió la responsabilidad civil del trabajador, puesto que la vigencia indefinida del contrato de trabajo -a la cual puede negarse el trabajador- no podrá originarle responsabilidad civil, ni de ningún otro género.

Igualmente penetró el Derecho del Trabajo, en la fracción X del Artículo 73, en cuanto que faculta al Congreso de la Unión para dictar las leyes reglamentarias del Artículo 123, de acuerdo con los principios sociales del mismo. Por lo que respecta al orden jurisdiccional, en los conflictos que se susciten entre trabajadores y empresaarios, se impone a los tribunales Judiciales de la Federación, específicamente a la Suprema Corte de Justicia, el

deber de suplir las quejas deficientes de la parte obrera o campesina en los juicios de amparo, que implica una quiebra al principio de igualdad procesal para favorecer a la parte obrera en los conflictos laborales.

c) EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA CONSTITUCION SOCIAL:

Como un producto de la primera revolución en América en este siglo, la Mexicana de 1910, nace el nuevo Derecho del Trabajo. El Congreso Constituyente de Querétaro, al formular la célebre Declaración de Derechos Sociales en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, dio un ejemplo al mundo del presente siglo, en cuanto a la formulación de preceptos protectores y reivindicatorios de los trabajadores diferente de aquel viejo derecho privado, regulador de las relaciones entre jornaleros y patrones. La famosa Declaración de Derechos Sociales se consignó expresamente en el originario Artículo 123, cuyas normas fundamentales de carácter social y económico aún subsis--ten en los textos vigentes. Por la importancia histórica

que tiene, dentro de nuestra evolución social y política, se considera pertinente transcribirlo:

Los textos vigentes del Artículo 123, a la letra dicen:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:"

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

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho - horas.

"II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas; el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de - dieciséis años;"

"III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de - seis horas;"

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

"V.- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;"

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

Los salarios mínimos generales deberán ser suficien-

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

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

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

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

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

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

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

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

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

e).- Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de con

formidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;

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

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

"XI.- Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos;"

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

XIII.- Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

XIV.- Los empresarios serán responsables de los ac-

cidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario;

"XV.- El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;"

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, - etc.;

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;

"XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será - obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno;"

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente, cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo

para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

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

"XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y que dará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;"

"XXII.- El patrono que despidá a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, es tará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el -

contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio - por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;"

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores - por salario o sueldo devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera - otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajado-- res a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a -

los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deu
das por la cantidad excedente del sueldo del trabajador -
en un mes;

"XXV.- El servicio para la colocación de los trabajado
dores será gratuito para éstos, ya se efectúe por ofici--
nas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra -
institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuen-
ta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, -
tendrán prioridad quienes representen la única fuente de
ingresos en su familia;"

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un
mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legaliza-
do por la autoridad municipal competente y visado por el
cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en
el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se
especificará claramente que los gastos de la repatriación
quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a -
los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

a).- Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo;

b).- Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje;

c).- Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;

d).- Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos;

e).- Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados;

f).- Las que permitan retener el salario en concepto de multa;

g).- Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirseles de la obra;

h).- Todas las de más estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero -

en las leyes de protección y auxilio de los trabajadores;

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

"XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares;"

XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados;

"XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivos"

tivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, - abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrial que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la Ley respectiva."

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

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y -

nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el - trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que - nunca serán menores de veinte días al año;

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

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

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, - sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, - deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

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

"VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad - de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;"

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije - la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalen

te a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asi mismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

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

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

"c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de

la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar 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. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y sufi-

ciente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

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

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

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes;

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo

del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a -
que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este -
Apartado, en términos similares y a través del organismo
encargado de la seguridad social de los componentes de di
chas instituciones; y"

XIV.- La ley determinará los cargos que serán consi
derados de confianza. Las personas que los desempeñen -
disfrutarán de las medidas de protección al salario y go-
zarán de los beneficios de la seguridad social.

ARTICULO SEGUNDO.- Entretanto se expida la respecti
va ley reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de
los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión -
en cuanto no se oponga a la presente.

d) EL NUEVO DERECHO SOCIAL DEL TRABAJO:

Con la Constitución Mexicana de 1917, nace un Nuevo Derecho Social de Integración, protector y reivindicatorio de los trabajadores campesinos y obreros, rompe viejos moldes políticos y crea principios sociales en sus textos. Difiere radicalmente del Derecho Público y del Derecho Privado. Se manifiesta ese nuevo derecho positivo en las normas de nuestros artículos 27 y 123, constituyendo el Derecho Agrario y el Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, como partes integrantes del Derecho Social. Este tiene un contenido eminentemente social fundado en la teoría marxista de lucha de clases, en la reivindicación de la plusvalía y en el humanismo socialista; la protección y reivindicación es sólo aplicable en favor de los trabajadores. De aquí se deriva la teoría que distingue a nuestro Derecho del Trabajo frente al Derecho que surge de las relaciones laborales y de las legislaciones de otros países, por cuyo motivo, es el estatuto exclusivo del trabajador frente al empresario y al Estado, consignándose en la trama jurídica de sus textos el derecho a la revolución proletaria, para transformar las estructu

ras económicas y socializar los bienes de la producción.

El Derecho del Trabajo, es derecho de lucha y simultáneamente, es instrumento pacífico de la revolución social, es un derecho nuevo de carácter revolucionario. El derecho del Trabajo y de la Previsión Social contenido en el Artículo 123 de nuestra Constitución de 1931 para México y para el mundo, como un derecho revolucionario en sentido que sus derechos de privilegios se extinguirán en las nuevas sociedades. Es un derecho nacido desde la aparición de las organizaciones públicas y sociales para administrar justicia entre el productor y consumidor, el trabajador y el patrono que los propios trabajadores organizados en sindicatos se han dado cuenta de las condiciones de explotación en las actividades profesionales. Se organizan para defender sus intereses materiales y espirituales en las luchas de la vida cotidiana, de donde se deriva el derecho social del trabajador, el derecho del trabajador social, el derecho del trabajador y del consumidor.

I. El derecho del trabajador social, el derecho del trabajador y del consumidor, que surge en las condiciones de explotación y de lucha por el bienestar social, económico, material y espiritual.

primeros.

2) Derecho Sindical Obrero, integrado también por estatutos que se encargan de la organización y funcionamiento de la asociación profesional proletaria, del derecho sindical de los trabajadores, destinado al mejoramiento y reivindicación de sus derechos.

3) Derecho de Huelga, tanto económica como social, para alcanzar no sólo el mejoramiento de las condiciones económicas de los trabajadores, sino la reivindicación de sus derechos encaminados a la supresión del régimen de explotación del hombre por el hombre.

4) Derecho de Previsión y de Seguridad Sociales, - que tutelan la salud, higiene de los trabajadores, prevención de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, así como su trabajo o la seguridad social de los mismos, mediante el pago de pensiones y jubilaciones. Estas normas de previsión social, si bien es cierto que se aplican en forma exclusiva a los trabajadores activos, tienen como destino final hacerse extensivas a todos los hombres.

5) Derecho Procesal del Trabajo, cuyas disposiciones están impregnadas del mismo espíritu social que las -

sustantivas o administrativas, para aplicarse en los conflictos del trabajo, con objeto de tutelar a los trabajadores y reivindicar sus derechos al conjuero de la justicia social.

6) Derecho Administrativo del Trabajo, compuesto por normas fundamentales, reglamentos y ordenanzas, que en el ejercicio de sus funciones expide el Ejecutivo Federal para la mejor aplicación de la ley, incluyendo las actividades tanto de las autoridades públicas como de las autoridades sociales en función proteccionista y reivindicatoria de los trabajadores. Estas autoridades se encargan también de aplicar dentro de sus respectivas jurisdicciones, mediante decretos, resoluciones o decisiones, cualquier principio laboral incumplido en el campo de las relaciones laborales.

El nuevo derecho social del trabajo originó la transformación del Estado liberal en un nuevo Estado político-social, esencialmente transitorio, para propiciar su transformación en Estado socialista.

Para concebir la naturaleza y funciones del Estado Político Social se requiere, como lo recomienda el maes--

tro Trueba Urbina (1), la lectura crítica de los textos - de la constitución con el objeto de penetrar en su entraña y conocer a fondo la transformación de las instituciones políticas y las nuevas instituciones sociales del Derecho Constitucional Mexicano, evitando así desviaciones en su interpretación y aplicación exacta de su contenido jurídico y social, destacando desde el punto de vista metodológico sus normas políticas y sociales, las cuales - constituyen dos ramas jurídicas autónomas que conviven en desarmonía en la constitución, sin que ésta pueda definirse en favor de la ciencia social; en resumen, la constitución, en su conjunto, es Derecho Social, propiciando auténticas relaciones sociales, lo cual se afirma al estudiar el conjunto de principios básicos que preparan la - lectura crítica de los estatutos fundamentales sobre trabajo y Previsión Social, que enumera el citado maestro - Trueba Urbina.

(1) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Editorial Porrúa, Primera edición 1973, México. Pág. 19 T.I

1) Las normas sociales cuartearon y resquebrajaron el derecho político de la misma.

2) El derecho del trabajo, no obstante estar incluido en la Constitución, no es derecho público, tampoco derecho privado; se trata de un derecho nuevo de la más alta jerarquía que por su contenido proteccionista y finalidad reivindicatoria de los trabajadores, es derecho social.

3) El Artículo 123, como estatuto fundamental del trabajo, tiene una función revolucionaria, como que fué producto de nuestro movimiento armado, alentado por principios sociales encaminados a la supresión del régimen de explotación capitalista.

4) Las normas fundamentales del trabajo se extienden no sólo en el campo de la producción económica, sino en toda actividad laboral en que una persona presta un servicio a otra o vive de su trabajo.

5) El derecho del trabajo, por su tendencia protectora y reivindicatoria de los trabajadores, en el ejercicio de los derechos de asociación profesional y huelga económica y social, está destinado a cambiar las estructuras para socializar los bienes de la producción y la vida misma.

6) El Estado mexicano está en crisis y el derecho a la revolución proletaria pondrá fin a nuestra inconclusa revolución de 1910, que habló socialmente en la asamblea legislativa de 1917.

7) Nuestra Teoría integral de derecho del trabajo, permite mirar con claridad los textos del Artículo 123, revelando no sólo el cambio de las estructuras, sino la transformación o desaparición del Estado moderno por una nueva organización social más justa, más humana....

8) En consecuencia, cuando los textos del Artículo 123 usan los términos "Trabajo" y "Capital", habrá que pensar que no se trata de simples factores de la producción, sino que implican relaciones sociales de clases, de lucha de clases y revolución, que es propiamente la teoría revolucionaria.

e) LA POLITICA SOCIAL Y LA JUSTICIA SOCIAL:

El Estado moderno como Estado Político-Social nace - en nuestra Constitución de 1917, en cuya dogmática política queda absorbido el Estado Liberal burgués de derecho, reconociendo frente al mismo los románticos derechos del hombre "base y objeto de las instituciones sociales", en tanto que el Estado Político-Social proclamó los derechos de los campesinos y de los trabajadores frente a los explotadores o propietarios, de donde emanan relaciones entre los hombres y las cosas, bienes o patrimonio, cuyo destino será entregar éstos a aquellos, para transformar la relación jurídica en relación auténticamente social.

El Estado político ejerce sus funciones a través de la Legislación, la Administración y la Jurisdicción, pero el ejercicio de la Política Social incumbe al Jefe del Poder Ejecutivo, al aplicar normas de carácter político y de carácter social que conjuga a través de la Política Social. La Administración Pública ejerce actividades de carácter social, independientemente de sus funciones de servicio público, en función de proteger y auxiliar a los -

campesinos y a los obreros reivindicando los derechos de unos y otros, cuando decreta a través del Poder Ejecutivo expropiaciones nacionalizaciones, expide acuerdos, ordenanzas y reglamentos, protege a los núcleos débiles de la colectividad; en su carácter de Órgano del Poder Público realiza actividades sociales que quedan comprendidas bajo los conceptos idiomáticos de Política Social y de Justicia Social, como ciencia nueva que abarca el campo de la Filosofía.

Nuestra Constitución de 1917, que por su contenido y esencia es Política-Social, al lado de los clásicos derechos individuales, se crearon nuevos derechos en favor de los campesinos y obreros conocidos como derechos económicos y sociales o garantías sociales, porque tienden a proteger y reivindicar la tierra y el trabajo, así como el producto de ambos en favor de aquellos elementos humanos como creadores de la riqueza pública.

La Política Social, es simplemente proteccionista de los grupos débiles de la colectividad. Uno de los primeros Filósofos que se ocupa en definir a la Política Social es LUDWIG HEYDE, que expresa:

"Es el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto primordial es regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí y con respecto a los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas especialmente la de la equidad" (2).

Más explícito es WILHELM SAUDER cuando dice:

"La Política Social, en las abundantes acepciones en que se usa, tanto cuanto no es más que una serie de frases hechas en los programas políticos o económicos, como cuando se la usa sin significación alguna, tiende siempre al mejoramiento del Estado Social y es una subespecie de la filosofía social. En concreto, es lo siguiente:

1) La doctrina de los bienes asequibles, en particular el mejoramiento del Estado social; la finalidad remota e inasequible de la filosofía social se traslada al reinado de lo prácticamente posible. Esa finalidad plasma en los fines concretos de las diversas materias jurídi

(2) LUDWIG HEYDE, Compendio de Política Social, Ed. Labor, S.A., Barcelona, 1931. Pág. 6

cas, como el derecho político, el derecho penal, el derecho administrativo, el del trabajo. Además de esto la Política Social es:

2) La Doctrina especial de los medios adecuados para lograr aquellos fines, en tal sentido coincide esta - acepción de la Política Social con la idea de política en general, por lo que esta rama puede ser designada como Política Social en sentido estricto" - La filosofía social encuentra una creación en la Política Social; la lejana - finalidad inasequible de la primera desplaza el reino de las ideas al plano de las realidades asequibles. La política social en sentido estricto se ocupa de los medios - adecuados para conseguir una estructura más favorable de la situación social en cada momento. Por diversos que en los detalles aparezcan los deseos y proposiciones, a todos los programas es común la aspiración de atribuir al - trabajo el lugar que se merece en la vida social, con lo que, ciertamente, se trata de dar satisfacción a un interés legítimo y valioso. Y un capítulo de este complejo - de problemas está constituido por la llamada cuestión social (3).

(3) WILHELM SAUER, Filosofía Jurídica y Social, Editorial Labor, Barcelona, Madrid, Buenos Aires, 1933. pág. 10 y ss.

Los Artículos 27 y 123 de nuestra Carga Magna, constituyen la estructura básica de la Justicia Social, de manera que el Estado ejerce una función "sui generis" distinta a la de la Política Social que tiene limitaciones, es decir, que impone al Estado el deber de realizar actividades puramente sociales.

La Justicia Social es la expresión del Derecho del Trabajo en nuestro Artículo 123, que como estatuto exclusivo de los trabajadores no sólo se propone alcanzar la dignidad del obrero y obtener la parte que le corresponde de la producción, para conservar el "equilibrio y la justicia social", sino la reparación de las injusticias sociales, la plusvalía, socializando los bienes de la producción, evitando que a través del equilibrio dichos bienes queden en poder de los explotadores. Dentro del cuadro de actividades del Estado de derecho social, tanto la Administración Pública del trabajo como la Administración Social, tienen las mismas facultades reivindicatorias del proletariado, y es más, a través del ejercicio de estas facultades, e independientemente del derecho a la revolución proletaria que corresponde a la clase obrera, desde

mayor altura en el orden jurídico-políticosocial, se puede obtener el cambio de las estructuras económicas, conforme a los dictados de la Justicia Social. De aquí resulta que dentro de los causes del Derecho Administrativo del Trabajo, el poder político puede ejercer actividades tendientes a hacer efectiva la Política Social, o bien - aplicar los instrumentos jurídicos para la realización de la Justicia Social que implicará el cumplimiento del destino histórico del Estado moderno en nuestro País.

CAPITULO I

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BERNAR, L.L.; Principales formas de Integración Social, Biblioteca de Ensayos Sociológicos, - Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional, México, D.F.
- 2.- CARPIZO JORGE: La Constitución Mexicana de 1917, - Universidad Nacional Autónoma de México, México 1969.
- 3.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917.
- 4.- DIARIO DE DEBATES: Congreso Constituyente, Tomo I, México 1922.
- 5.- LASSALLE, FERNANDO: ¿Qué es una Constitución?, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires.
- 6.- LUDWING HEYDE: Compendio de Política Social, Editorial Labor, S.A., Barcelona 1931.
- 7.- TRUEBA URBINA ALBERTO: Homenaje a los Constituyentes de 1916-1917, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1949.

¿Qué es una Constitución Político-Social?
México 1951.

Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, S.A., México 1970.

Tratado de Legislación Social, Librería Herrero Editorial, México 1954.
- 8.- WILHELM SAUNDER: Filosofía Jurídica y Social, Editorial Labor, Barcelona, Madrid, Buenos Aires 1933.

C A P I T U L O I I

- a) El Derecho del Trabajo en la Administración Pública
- b) Las Funciones Sociales de la Administración Pública
- c) Las Funciones Sociales de la Administración Social
- d) Las Transformaciones del Derecho Administrativo Públi
co
- e) El Derecho Social dentro del Artículo 123 Constitucio
nal

C A P I T U L O I I

a) EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública ha conservado una tendencia de constante expansión. Resulta difícil precisar sus límites, sin embargo, siguiendo las ideas de Gazcón y Marín (1), puede decirse que la actividad de la administración pública puede estar jerarquizada en diversos sectores:

(1) Gazcón y Marín José, Derecho Administrativo T.I, Madrid, 1955. p. 30

a) La actividad encaminada al cumplimiento de los -
fines del Estado.

b) La relativa a la conservación de la entidad mis-
ma del Estado y su soberanía.

c) La acción del poder público en sus relaciones -
con otras entidades públicas, ya sean internacionales o -
de Derecho interno.

d) La actividad encaminada a mantener el orden jurí-
dico y la seguridad interna e internacional.

e) La función relativa a dar orientación filosófico-
política a la administración.

f) La gestión económica relativa a promover en todas
las esferas de la economía el crecimiento a un ritmo ade-
cuado, incluyendo en ésta a la planeación.

g) Los servicios necesarios para la ejecución de -
las Leyes del Congreso de la Unión, salvo las relativas a
la función jurisdiccional.

h) La relativa a la recaudación, concentración y -
distribución posterior de los ingresos públicos, incluyen-
do en este aspecto toda la gestión tributaria y financie-
ra.

i) La disposición, destino y manejo de los bienes -

que integran el patrimonio del Estado.

j) La actividad de las entidades o corporaciones - que cumplen fines de carácter e interés público y empresas de Estado.

k) Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores, desde su selección, entrenamiento, funciones, hasta la terminación de esa relación.

l) La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos.

La Administración Pública está ordenada metódica y políticamente en todas las Constituciones democráticas, como expresión del poder y fuerza que se concentran en el Jefe del Estado o Presidente de la República, que dispone de todos los instrumentos necesarios, entre estos los dineros del pueblo, recaudados a través del régimen de impuestos o contribuciones para la realización de sus fines de servicio público. A partir de nuestra Constitución de 1917, la Administración Pública quedó no sólo ligada a la historia política, sino que inició nuevas actividades de carácter social, que han originado la transformación de la misma en cuanto a que la Ley Fundamental le impone el

ejercicio de funciones sociales. En su función dinámica, ejerce no sólo actividades públicas, en representación de la Administración y frente a los ciudadanos o particulares, sino frente a las dos clases sociales en que quedó dividida la sociedad mexicana, o sea trabajadores y empresarios, debiendo vigilar y cuidar a los primeros y especialmente tutelarlos y reivindicarlos en sus derechos. La Administración Pública queda sujeta a una nueva relación jurídica con sus trabajadores, de donde resulta que entre ella y estos existen relaciones de carácter social, específicamente laborales, limitándola en cuanto a los derechos que creó el Artículo 123 en favor de la burocracia en su apartado "B".

Así, la teoría del empleo ya no corresponde al Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público, sino al Derecho del Trabajo, como rama del Derecho Social, porque tanto la Ley Federal del Trabajo, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen las dos ramas o vertientes que integran el derecho del trabajo de los obreros, jornaleros, empleados públicos y privados, domésticos, artesanos, artistas, toreros, aboga

dos, médicos, ingenieros y de todo aquél que presta sus servicios en el campo de la producción económica o en cualquier actividad laboral. La Administración Pública, por medio de su titular, debe realizar una auténtica función social, independientemente de su función de servicio público, ya que esta política corresponde a una actividad específica para favorecer a los grupos económicamente débiles de obreros y campesinos, nacionalizando los bienes que sean producto del régimen de explotación del hombre por el hombre y en último extremo aplicar los principios reivindicatorios de la Justicia Social. El Derecho del Trabajo, como norma de las relaciones entre patrones o Estado y obreros o trabajadores y empleados públicos, transforma las antiguas funciones de la Administración Pública, obligándola no sólo a cumplir el Artículo 123 Constitucional, sino que le impone al Poder Ejecutivo una orientación típicamente social en función de proteger a los trabajadores en los reglamentos que dicte, impulsando de tal modo sus actos, que estos sean canalizados hacia el mejoramiento y reivindicación del proletariado. Sólo así se justi-

fica la definición de Jiménez Castro (2), que dice: "La Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr".

En relación al origen sociológico de la Administración, Pública, escribe Mendieta y Nuñez (3):

"La organización administrativa del Estado, como tenemos dicho, se deriva de las necesidades sociales que le dan origen y que justifican su existencia".

"La Administración Pública, tiene por ello un carácter de generalidad, de necesidad que pone de relieve su valor sociológico. En efecto, la organización pública y la actividad administrativa, de cualquier entidad social-

-
- (2) W. Jiménez Castro, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, Fondo de Cultura Económica, México, 3a. ed. 1970, p. 21.
- (3) Lucio Mendieta y Nuñez, La Administración Pública en México, 1942, p. 19 y 20.

política, se desarrollan indefectiblemente, dentro del es quema apuntado".

"En los pequeños Estados primitivos, los lineamien--
tos esenciales de la organización administrativa que se -
han transcrito, se presentan con la mayor sencillez; en -
forma embrionaria si se quiere, pero fácil de descubrir.
A medida que el Estado adquiere desarrollo, su organiza--
ción administrativa se transforma en el sentido de una -
complejidad creciente y de una mayor justesa o perfección
en su funcionamiento".

"Pero no es menos cierto que en los Estados modernos
tiende a ensancharse excesivamente la órbita de la acción
administrativa del Estado. El Estado interviene ya en in
numerables asuntos que antes correspondían a la esfera de
las acciones privadas y aún llega a monopolizar el manejo
de esos asuntos".

"Es verdad que la vida moderna exige la multiplica--
ción de las funciones estatales, y que, imperativos de -
justicia, de equidad, obligan a los Gobiernos a estable--
cer una serie de instituciones de servicio exclusivo o -
preferente para las clases sociales desvalidas; pero esto

trae consigo el crecimiento immoderado de la burocracia, de los impuestos, de la legislación, una complicación exagerada en las tramitaciones oficiales que favorecen la intervención, que muchas veces se antoja inútil -cuando no perjudicial- de innumerables empleados y funcionarios que representan en conjunto una carga en la economía de un país".

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

"La organización de la Administración Pública está ligada estrechamente a la historia política de todo país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden con exactitud, sus actuales instituciones".....

Sin embargo, la teoría progresista del desarrollo de

la Administración Pública, en nada modifica la concepción burguesa del Estado en que se realizan transformaciones progresivas que redundan siempre en bienestar de las clases poseedoras, ya que la repercusión en el proletariado es insignificante o casi nulo. Así tenemos que la Administración Pública para el desarrollo integral es una teoría administrativa de carácter burgués, democrático-capitalista, cuyos resultados no llegan a traducirse en ventajas sistemáticas para el proletariado, sino simplemente para el aumento de la producción y el desenvolvimiento progresista del Estado burgués conservando el régimen de explotación del hombre por el hombre. Es aquí donde podría interponerse la TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO DEL TRABAJO, como fuerza dialéctica para la transformación de la Administración Pública de burguesa en socialista, para el bienestar colectivo, estimulando la conciencia clasista del proletariado, a fin de que pueda reivindicar sus derechos y recuperar la plusvalía como expresión elocuente de la Justicia Social.

En consecuencia, la Teoría Integral del Derecho del Trabajo, creada, descubierta y estudiada por el maestro,

Alberto Trueba Urbina (4) por la influencia decisiva que tiene en el Derecho Administrativo del Trabajo y porque el Artículo 123 rompió los viejos moldes del derecho y del Estado al crear una disciplina nueva cuyo destino es transformarlos y socializarlos, así como a la vida misma:

1^o La teoría integral divulga el contenido del Artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero parte de éste. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2^o Nuestro derecho del trabajo, a partir del 1^o de mayo de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: A todo aquel que presta un servicio personal subordinado a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "subordinados o dependientes" y a los autónomos.

(4) ALBERTO TRUEBA URBINA, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, P. 207 y ss.

Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, del Código de Comercio, son contratos de trabajo, la Nueva Ley Federal del Trabajo del 1º de mayo de 1970, reglamenta actividades laborales de las que no se ocupaba la ley anterior.

3º El Derecho Mexicano del Trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias que tienen por objeto que estos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen capitalista.

4º Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a los patrones, - de la misma manera en que en el Poder Judicial Federal, - están obligadas a representar las quejas de los trabajado res. (Art. 107 fracción II de la Constitución). También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

5º Como los poderes políticos son ineficaces para -

realizar la reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del Artículo 123 de la Constitución so--
cial que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria, podrán cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

"La Teoría integral es, en suma, no sólo la explicación de las relaciones sociales del artículo 123 -- precepto revolucionario -- y de sus leyes reglamentarias -- productos de la democracia capitalista --, sino fuerza dia--
lectica para la transformación de las estructuras económi
cas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas funda
mentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que vi--
ven en nuestro país".

b) LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Los tres poderes públicos, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, integrantes del Estado Político ejercen funciones sociales específicas, así tenemos que la Ley Federal del Trabajo le impone a la administración pública el deber de interpretar y aplicar las normas laborales en sus artículos 2º y 18, que a la letra dice:

Artículo 2º) "Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la Justicia Social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

La teoría del precepto deriva de la Fracción XVIII - del Artículo 123 Constitucional, que se refiere a las huelgas, cuando dice que éstas deben tener por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del capital con el trabajo; este equilibrio lo logra la clase obrera a través - de las distintas revisiones anuales de contrato colectivo y a través del ejercicio de la huelga, así la nueva Ley - del Trabajo trata de conseguir el equilibrio entre trabajadores y patrones en sus relaciones, pero al mismo tiem-

po dispone expresamente que debe conseguirse también la Justicia Social. Sin embargo, esta tesis resulta incompleta en virtud de que en la exposición de motivos del proyecto de la Nueva Ley Federal del Trabajo, es la justicia del Artículo 123 Constitucional; a fin de que los trabajadores obtengan beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita.

La idea integral emerge del ideario y de los textos del Artículo 123 Constitucional, siendo más amplia, porque no sólo tiene por objeto que los trabajadores alcancen su dignidad de personas humanas y su mejoramiento de condiciones económicas, sino que también logren la reivindicación de sus derechos. Por esto es que las normas de la Ley Del Trabajo son incompletas, ya que sólo se refieren a la idea de Justicia Social como una tendencia niveladora y proteccionista, olvidándose del sentido más importante que tiene la misma, como es el de la reivindicación de los derechos del proletariado, tendientes a la socialización de los bienes de la producción.

Artículo 18) "En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los Artículos 2º y 3º.

En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador".

El precepto establece una norma general de interpretación obligatoria para los juzgadores, pues estos siempre deben tomar en consideración, al interpretar los preceptos laborales, la Justicia Social y la tutela, mejoramiento y dignidad de los trabajadores. Sin embargo, este precepto entraña una contradicción ideológica, porque si bien es cierto, que las normas de trabajo conforme al Artículo 2º tienden a conseguir el equilibrio y la Justicia Social y en el Artículo 5º se completa el concepto estableciendo que las leyes de trabajo son de orden público, más cierto es que entre el orden público y la Justicia Social existe una contradicción ideológica. En virtud de que el orden público se encuentra integrado por los llamados derechos públicos subjetivos, es decir, por normas de derecho público que son normas de subordinación e imperativos, en tanto que las normas laborales, entrañan principios sociales que tienden a conseguir la Justicia Social con carácter tuitivo e integrador en beneficio del trabajador. De aquí que el derecho público se aplique riguro-

samente; en cambio el Derecho Social es susceptible de interpretarse con objeto de superar el sentido del precepto. Por tal razón se afirma que la Ley del Trabajo no es derecho público, es Derecho Social; no es norma de subordinación, sino de protección, integración y reivindicación en beneficio del trabajador.

El Derecho del Trabajo y de la Previsión Social estructurado en nuestra constitución de 1917, influye hondamente en los textos de la Constitución Política, atribuyéndole a los supremos poderes de la Federación, al Estado Político facultades sociales que nunca había tenido y que ahora se consignan en la Constitución, en preceptos expresos, como se verá enseguida:

a) Poder Legislativo:

El Congreso de la Unión ejerce funciones sociales específicas, cuando en cumplimiento de las facultades que le atribuye el Artículo 73, Fracciones X y XXX, de la Constitución, dicta leyes en materia agraria, económica y del trabajo, preceptos que forman parte del capítulo político de la ley fundamental:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

.....

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

.....

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

b) Poder Ejecutivo:

El Presidente de la República, además de sus funciones políticas o públicas, ejerce funciones sociales cuando usa de las facultades y obligaciones que le impone la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución, promulgando y ejecutando leyes agrarias, económicas y del trabajo y expidiendo los reglamentos de dichas leyes para proveer

en la esfera administrativa social a su exacta observancia. Así mismo, el poder administrativo se organiza a través de sus agentes u órganos para la aplicación de las leyes sociales, lo cual propicia a su vez la tutela social de la administración en favor de los trabajadores:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

.....

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

c) Poder Judicial:

La Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de la Federación ejercen funciones sociales dentro de sus res--

pectivas competencias al conocer del juicio de amparo agrario y laboral y especialmente cuando suplen las deficiencias de las quejas de campesinos o trabajadores, para tutelar a estos socialmente, en acatamiento del Artículo - 107, Fracciones I y II de la Constitución:

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

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

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

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

Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en

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

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

c) LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION SOCIAL

La Administración Social se integra por la totalidad de los organismos administrativos del trabajo, como son - las Comisiones del Salario Mínimo y para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, - los Institutos de Previsión Social, así como la Asociación Profesional Obrera; los primeros son organismos administrativos del trabajo que al fijar los salarios mínimos y el porcentaje de utilidades, realizan actividades protectoras y reivindicatorias de los obreros, y los segundos, son en cuanto a su propia función, de naturaleza social y fiscal ejecutiva. Por lo que se refiere a la Asociación Profesional Obrera, no tiene el carácter de autoridad; - sin embargo, los estatutos y reglamentos que formula se aplican en las relaciones laborales y en los conflictos - que se originan con motivo de estas relaciones, como si - se trataran de normas jurídicas inmersas en la legislación del trabajo, reconocidas por la Ley en el Artículo 359 al facultar a los sindicatos para expedir sus estatutos y reglamentos y a organizar su administración y sus activida-

des, así como su programa de acción; además, no debe soslayarse que de acuerdo con la teoría marxista de lucha de clases, que informa la vida de la Asociación Profesional Obrera en el Artículo 123, el derecho de asociación obrera no sólo tiene por objeto la defensa y mejoramiento de los agremiados, sino también el derecho de lucha para cambiar las estructuras económicas hasta conseguir la supresión - del régimen de explotación del hombre, mediante la socialización de los bienes de la producción. En general, las autoridades sociales administrativas del trabajo y de la previsión social en el campo de la administración laboral tienen la misión de aplicar la teoría protectora de los - preceptos constitutivos de la Declaración de Derechos Sociales del Artículo 123. Independientemente, los representantes del gobierno en dichos organismos forman parte de la Administración Pública, pues son designados por el Presidente de la República; sin embargo, tales representantes, al quedar incluidos dentro de la Administración - Social, tienen el deber de actuar socialmente para no traicionar los principios fundamentales del derecho mexicano del trabajo y de la previsión social.

La Administración Social del Trabajo, se organiza en el Artículo 123 de nuestra Constitución, en las instituciones encargadas de fijar los salarios mínimos y el porcentaje de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, a través de las Comisiones Regionales y la Comisión Nacional encargadas de fijar los salarios mínimos y la Comisión Nacional que determina el porcentaje de utilidades que debe repartirse entre los trabajadores. Los salarios mínimos son puntos de partida para satisfacer necesidades normales de la familia obrera y la participación en las utilidades de las empresas es un derecho para limitar la plusvalía y combatir en parte el régimen de explotación capitalista, cuando se obtiene por medio de la lucha de clases.

La Administración Social en el ejercicio de sus funciones no podrá lograr la transformación de las estructuras económicas, por la fuerza decisoria que tienen los representantes del gobierno en las Comisiones que fijan los salarios mínimos generales del campo y profesionales y la que determina el porcentaje de utilidades de los trabajadores.

Como la Constitución política crea los poderes públicos denominados legislativo, ejecutivo y judicial, la Constitución social establece también los poderes sociales: las Comisiones que fijan los salarios mínimos o el porcentaje de participación de utilidades de los obreros, las Juntas Locales y Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, para dirimir los conflictos entre el Capital y el Trabajo y entre los Poderes de la Unión y sus servidores; siendo órganos estatales que ejercen funciones sociales legislativas, administrativas y jurisdiccionales, correspondientes propiamente al Estado de derecho social.

Así tenemos que las Comisiones Nacionales del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades, en resoluciones administrativas crean un derecho objetivo de carácter social:

Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

a) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato

de trabajo:

.....

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

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

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

Los salarios mínimos se fijarán por Comisiones Regionales, integradas con Representantes de los Trabajadores, de los Patrones y del Gobierno y serán sometidos para su

aprobación a una Comisión Nacional, que se integrará en -
la misma forma prevista para las Comisiones Regionales",

.....

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una partici-
pación en las utilidades de las empresas, regulada de con-
formidad con las siguientes normas:

a) Una Comisión Nacional, integrada con representan-
tes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno,
fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse en-
tre los trabajadores.

b) La Comisión Nacional practicará las investigacio-
nes y realizará los estudios necesarios y apropiados para
conocer las condiciones generales de la economía nacional.
Tomará asimismo, en consideración la necesidad de fomen-
tar el desarrollo industrial del país, el interés razona-
ble que debe percibir el capital y la necesaria reinver-
sión de capitales.

c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fi-
jado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que
los justifiquen.

d) La ley podrá exceptuar de la obligación de repar-
tir utilidades a las empresas de nueva creación durante -

número determinado y limitado de años, a los trabajos exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares.

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

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

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, jurisdiccionalmente, dirimen conflictos laborales y deben reivindicar los derechos sociales de los trabajadores, aplicando la ley y creando derechos o normas. La cláusula relativa del Artículo 123 Constitucional, dice:

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

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la burocracia también ejerce funciones sociales, pues forma parte de la Constitución social en otro apartado del Artículo 123 que rige las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores. Precisamente, en el apartado b) se estructura un órgano jurisdiccional, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de los conflictos entre el Estado como persona de derecho social y sus trabajadores, que se identifican en la lucha con las clases sociales. En efecto:

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

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

Conforme al Artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el mencionado Tribunal se integra por un magistrado representante del Gobierno -

Federal, otro por los trabajadores y un tercer árbitro designado por los dos representantes citados, que fungirá como presidente.

Las resoluciones de estos órganos del poder social de la Constitución, con exclusión de las del Pleno de la Suprema Corte, son revisables a través del juicio de amparo por órganos judiciales del poder político de la Constitución, como son los tribunales de la Federación, pero con obligación de suplir la deficiencia de las quejas de campesinos y obreros, burócratas, en una palabra trabajadores.

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

d) LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

PUBLICO:

La clasificación del Derecho en Público y Privado, -
fué un dogma intocable hasta finales del siglo pasado en
que se estremeció y comenzó a derrumbarse; desde entonces
se empezó a hablar de la socialización del Derecho como -
una consecuencia natural de la evolución dinámica del mis-
mo, hasta consignarse en normas legislativas de Derecho -
Social, que en la actualidad resulta indiscutible como -
norma autónoma. El Derecho Público, desde sus principios
más remotos, hasta los tiempos actuales ha sido inaltera-
ble, su tradición jurídica incombible, pero su función
ha llegado a la nacionalización del poder público, conser-
vando su estructura y en varias ocasiones ha logrado ex-
tenderse en las esferas privadas. Las normas jurídicas -
que regulan la organización y funcionamiento de la Adminis-
tración Pública incluyendo a los tres poderes: Legislati-
vo, Ejecutivo y Judicial, en sus relaciones con los parti-
culares forman el Derecho Público, encontrando su expre-
sión jurídica y vigencia en la parte política de nuestra
Constitución, las Instituciones del Estado, las leyes fun

damentales, integraron el Derecho Administrativo como la expresión más vigorosa del Derecho Público en su dinámica y aplicación.

Cierto es que las materias son determinadas por el Estado, sin que puedan ser modificadas las públicas por las particulares, no sucediendo lo mismo con el Derecho Privado en que la voluntad de los particulares se convierte en regla constitutiva de este derecho; así tenemos la distinción de los Derechos que nos explica el Profesor BLUNTSCHLI (5):

"En el Derecho Público predomina el espíritu de la totalidad y en el Derecho Privado se manifiesta separadamente el espíritu de los agregados, que en ella entran; de donde no toca a los individuos variar o anular por medio de mutuos contratos el Derecho Público, al paso que nadie duda serles dado poder fijar, por regla general, a su talento y usando de mutuas convenciones, -

(5) J.J. BLUNTSCHLI, Derecho Público Universal, t. II Madrid, 1880, pág. 11 y ss.

el Derecho Privado; de suerte que cuanto más comprometidos estén en ciertas leyes de Derecho Privado los públicos intereses del Estado, tanto menos deberán los contratos particulares perder arbitrariamente de vista la norma ofrecida por aquellos".

Con relación al Derecho Administrativo, existe discrepancia en cuanto a su contenido y función; entre los más destacados tratadistas figura el Profesor RAFAEL BIELSA (6), quien nos dice:

"El Derecho Administrativo es el conjunto de normas positivas y de principios de Derecho Público, de aplicación concreta, a la institución y funcionamiento de los servicios públicos, y el consiguiente control jurisdiccional de la administración pública".

(6) RAFAEL BIELSA, Derecho Administrativo, Legislación Administrativa, Argentina, T. I, Buenos Aires, 1955, Pág. 6.

El Profesor MAURICE HAURIUO (7) define la función administrativa como aquella que tiene por objeto manejar - los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de Derecho Público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por - medio de policía y de organización de los servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que - ha asumido la empresa de la gestión administrativa, tanto el Derecho Público como el Derecho Administrativo, encuentran expresión viviente en las constituciones; por lo que el citado Profesor estima que el significado del Derecho Constitucional se traduce en la misión de organizar en el marco del Estado-Nación una coexistencia pacífica del poder y de la libertad, lo cual resume en tres importantes puntos que el Derecho Administrativo como rama del Derecho Público regula:

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

(7) MAURICE HAURIUO, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona, 1971, Pág. 36.

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

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

El Derecho Administrativo sigue siendo para nuestros administrativistas la disciplina del poder de la Administración Pública o sea, el tradicional e inmovible Derecho Público en el que se fundamentan las constituciones - puramente políticas. El Profesor GABINO FRAGA (8) nos dice que el Derecho Administrativo tiene variantes que regular, cuya complejidad es evidente:

"Como el poder se integra por múltiples elementos, - surgen necesariamente variadísimas relaciones entre estos y el Estado, y entre ellos mismos, siendo además indispensable coordinarlos en una organización adecuada para que

(8) GABINO FRAGA, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 14 Edición, México, 1971, Pág. 93 y ss.

puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forman.

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

Dentro del Estado, como se ha dicho antes, las atribuciones, facultades o derechos que ejercita no son distintos según el órgano que los realiza, de tal modo, que no puede hablarse de facultades o atribuciones (entendien do por ellas el contenido de la acción y no la esfera de competencia) que sean especiales y exclusivas de cada uno de los tres Poderes. En realidad todos ellos realizan las mismas atribuciones, que son las atribuciones del Estado. Lo único que varía es la forma que se emplea para su realización.

Pues bien, el derecho administrativo se limita a nor mar el ejercicio de las atribuciones del Estado, cuando di cho ejercicio reviste la forma de la función administrati va.

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

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

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

Las normas que regulan los derechos y deberes de los particulares frente a la administración directa o indirectamente, y que obligan a mantener el orden y la seguridad pública, así como el régimen de policía en los cauces de la ley, forman parte del Derecho Público Administrativo,

aun en los casos en que el Estado actúa como persona de Derecho Privado. El ejercicio de las demás facultades y obligaciones que el Poder Público tiene asignado en la Constitución Política y en la Ley Administrativa, también integran la función pública.

Con la Constitución Mexicana de 1917 nace un nuevo Derecho Social de integración, rompiendo viejos moldes políticos y creando principios sociales en sus textos difiere radicalmente del Derecho Público y del Derecho Privado. Ese nuevo Derecho Positivo se manifiesta en las normas de nuestros Artículos 27 y 123 Constitucionales. El Derecho Público Administrativo se transforma a la vez en político-social, de tal manera que el Derecho Público queda limitado al ejercicio de las funciones y servicios públicos. Las nuevas funciones sociales que se le otorgan a la Administración Pública y al Poder Ejecutivo en la nueva Constitución, dejan de pertenecer al Derecho Público Administrativo e integran una nueva disciplina EL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL, frondosa rama del Derecho del Trabajo que se constituye por normas e instituciones protectoras y reivindicatorias de los trabajadores.

Por esto, y de acuerdo con el Maestro ALBERTO TRUEBA URBINA (9), que sostiene que el Estado Moderno es como Jano, tiene dos caras, una pública y otra social y que las funciones de la Administración Pública quedan divididas en públicas y sociales, según las leyes que tenga que aplicar o las actividades que realice en ejercicio de estas funciones.

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

Tampoco nuestros tratadistas de Derecho Administratio advierten que, al margen de su disciplina, nació como consecuencia de la transformación del Estado moderno en

-
- (9) ALBERTO TRUEBA URBINA, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, Pág. 96.
ALBERTO TRUEBA URBINA, Nuevo Derecho del Trabajo, - Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, Pág. 175 a 183.

político-social, El Nuevo Derecho Social Administrativo.

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

- a) Los derechos que rigen en favor de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo; y
- b) Las relaciones entre los Poderes de la Unión, -

los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales que contienen los derechos de sus trabajadores.

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

e) EL DERECHO SOCIAL DENTRO DEL ARTICULO 123

CONSTITUCIONAL:

Como consecuencia de un importantísimo fenómeno ocurrido a principios de este siglo, la Revolución Mexicana de 1910, se transformó el Derecho Constitucional. Fue la Constitución Mexicana de 1917 la primera en establecer, al lado de los derechos individuales, los derechos sociales de obreros y campesinos; con las actividades del Congreso Constituyente de Querétaro, se puede afirmar que en su seno se socializó el Derecho Mexicano, al establecer preceptos que tutelan a los económicamente débiles y subordinan los intereses del individuo a los de la sociedad. En efecto, en la sesión inaugural del 1º de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, pronunció un importante discurso, entregando al Supremo Parlamento de la Revolución Mexicana el Proyecto de Constitución, siguiendo el mismo corte de la Constitución Política de 1857, con la circunstancia, de que el Primer Jefe reiteró su credo revolucionario dejando a cargo de las leyes ordinarias todo lo relativo a REFORMAS SOCIALES.

"...y con la facultad que en la reforma de la Frac--
ción XX del Artículo 72 se confiere al Poder Legislativo
Federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que
se implantarán todas las instituciones del progreso social
en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores,
con la limitación del número de horas de trabajo, de maner
ra que el operario no agote sus energías y sí tenga tiemp
o para el descanso y el solaz y para atender al cultivo
de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus
vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de
cooperación para el logro de la obra común; con las res--
ponsabilidades de los empresarios para los casos de acci--
dentes; con los seguros para los casos de enfermedad y vej
ez; con la fijación del salario mínimo bastante para subv
enir a las necesidades primordiales del individuo y de -
la familia y para asegurar y mejorar su situación..."

"... Con todas estas reformas, repito, espera funda-
mente el gobierno de mi cargo que las instituciones polí-
ticas del país responderán satisfactoriamente a las nece-
sidades sociales, y que esto, unido a que las garantías -
protectoras de la libertad individual serán un hecho efec

tivo y no meras promesas irrealizables, y que la división entre las diversas ramas del poder público tendrá realización inmediata, fundará la democracia mexicana, o sea el gobierno del pueblo de México por la cooperación espontánea, eficaz y consciente de todos los individuos que la forman, los que buscarán su bienestar en el reinado de la ley y en el imperio de la justicia, consiguiendo que ésta sea igual para todos los hombres, que defienda todos los intereses legítimos y que ampare a todas las aspiraciones nobles".(10)

Se dio lectura al tercer dictámen referente al proyecto del Artículo 5º de la Constitución, en la sesión del 26 de diciembre de 1919, siendo éste el definitivo, encontrando aquí el origen del Artículo 123.

"Ciudadanos Diputados:

La idea capital que informa el Artículo 5º de la Constitución de 1857, es la misma que aparece en el Artí-

(10) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, tomo I. pp. 265 y ss.

culo 5º del proyecto de la Primera Jefatura. El primero fué reformado por la ley del 10 de junio de 1898, especificando cuáles servicios públicos deben ser obligatorios y cuáles deben ser, además, gratuitos. También esta reforma se incluye en el proyecto; pero sólo se dejan como gratuitas las funciones electorales. La prohibición de las ordenes monásticas es consecuencia de las leyes de Reforma.

El proyecto conserva la prohibición de los convenios en los que el hombre renuncia a su libertad, y hace extensiva aquella a la renuncia de los derechos políticos. Todas estas ideas fueron discutidas en el Congreso de 1857 o se han estudiado posteriormente en la prensa: la Comisión no tiene, pues, necesidad de desarrollarlas para demostrar su justificación.

El Artículo del proyecto contiene dos innovaciones: una se refiere a prohibir el convenio en que el hombre renuncia temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio. Esta reforma se justifica por el interés que tiene la sociedad de combatir el mo

nopolio, abriendo ancho campo a la competencia. La segunda innovación consiste en limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo, y va encaminada a proteger a la clase trabajadora contra su propia imprevisión o contra el abuso que en su perjuicio suelen cometer algunas empresas.

La Comisión aprueba, por tanto, el Artículo 5º del proyecto de Constitución, con ligeras enmiendas y algunas adiciones.

La expresión: "La ley no reconoce ordenes monásticas", parece ociosa, supuesta la independencia entre la Iglesia y el Estado; cree adecuado la Comisión substituir esa frase por ésta: "La ley no permite la existencia de ordenes monásticas". También proponemos se suprima la palabra "proscripción", por ser equivalente a la de "destierro".

En concepto de la Comisión, después de reconocerse que nadie puede ser obligado a trabajar contra su voluntad y sin retribución, debe advertirse que no por eso la ley autoriza la vagancia; sino que, por lo contrario, la persigue y castiga.

Juzgamos, asimismo, que la libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por esta observación proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas.

Ha tomado la Comisión estas últimas ideas de la iniciativa presentada por los diputados Aguilar, Jara y Góngora. Estos ciudadanos proponen también que se establezca la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho a indemnizaciones por accidentes del trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales; así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje. La Comisión no desecha estos puntos de la citada iniciativa; pero no cree que quepan en la sección de las garantías individuales; así es que aplaza su

estudio para cuando llegue al de las facultades del Congreso.

Esta honorable Asamblea, por iniciativa de algunos -
diputados, autorizó a la Comisión para retirar su anterior
dictamen respecto del Artículo 5º, a fin de que pudiera -
tomarse en consideración una reforma que aparece en un es-
tudio trabajado por el Licenciado Aquiles Elorduy. Este
jurisconsulto sugiere como medios de exterminar la corrup-
ción de la administración de justicia, independier a los -
funcionarios judiciales del Poder Ejecutivo e imponer a -
todos los abogados en general la obligación de prestar sus
servicios en el ramo judicial. El primer punto atañe a va
rios artículos que no pertenecen a la sección de las ga--
rantías individuales; el segundo tiene aplicación al tra-
tarse del Artículo 5º que se estudia. La tesis que sus--
tenta el Licenciado Elorduy es que, mientras los abogados
postulantes tienen acopio de fuerzas intelectuales, mora-
les y económicas para hacerse dominantes, los jueces care-
cen de estas mismas fuerzas para resistir el dominio y bus
ca por lo tanto, la manera de contrabalancear la fuerza -
de ambos lados o de hacerla predominante del segundo lado.

Hace notar el autor de dicho estudio, que los medios a que se recurre constantemente para obligar a los jueces a fallar torcidamente, son el cohecho y la presión moral y opina que uno y otro se nulificarían escogiendo el personal de los tribunales entre individuos que por su posición económica y por sus caudales intelectuales y morales, estuviesen en aptitud de resistir aquellos perniciosos in flujos.

Pero cree el Licenciado Elorduy que no puede obtenerse el mejoramiento del personal, finado en la espontaneidad de los ciudadanos, sino por medio de obligaciones impuestas por el Estado. Tal obligación sería justa, supuesto que la instrucción pública ha sido siempre gratuita en nuestro país, y nada más natural como que los que la han recibido, compensen el beneficio en alguna forma.

La Comisión encuentra justos y pertinentes los razonamientos del Licenciado Elorduy y en concordancia con ellos, propone una adición al Artículo 5º, en el sentido de hacer obligatorio el servicio en el ramo judicial a to dos los abogados de la República.

por tanto, consultamos a esta honorable Asamblea la aprobación de que se trata, modificada en los términos siguientes:

Artículo 5º. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. La ley perseguirá la vagancia y determinará quiénes son los que incurren en este delito.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, el servicio en el ramo judicial para todos los abogados de la República, el de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite la existencia de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación y objeto con que pretendan erigir

se. Tampoco puede admitir convenio en el que el hombre -
pacte su destierro o en que renuncie temporal o permanen-
temente a ejercer determinada profesión, industria o co-
mercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el -
servicio convenido, por un período que no sea mayor de un
año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, -
pérdida o menoscabo de cualquier derecho político o civil.

La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá
de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por senten-
cia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las
industrias a los niños y a las mujeres. Se establece co-
mo obligatorio el descanso hebdomadario.

"Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, diciembre
22 de 1916. - Gral. Francisco J. Mújica. - Alberto Román.
L. G. Monzón. - Enrique Recio. - Enrique Colunga"

Así, nace un nuevo Derecho Social de Integración pro-
tector y reivindicatorio de los campesinos y obreros, di-
fiere radicalmente del Derecho Público y del Derecho Pri-
vado. El Derecho Social se compone de normas económicas,

de trabajo, agrarias, cooperativas, familiares, inquilinarias, educativas, asistenciales, de seguridad social, las bases fundamentales de nuestro Derecho Social Positivo, - las encontramos en los Artículos 3º, 5º, 21º, 27º, 28º y 123 Constitucionales:

El derecho a la educación y a la cultura, primero - laicista, después socialista y actualmente democrática, - para fomentar el amor a la patria y el mejoramiento económico y social (Art. 3º).

La limitación de la prestación de servicios a un año, cuando sea en perjuicio del trabajador (Art. 5º).

Prohibición de imponer a los obreros o jornaleros - multa mayor del importe de su sueldo en una semana (Art. 21).

En el Artículo 27 no sólo se declara el dominio eminente de tierras y aguas, minas, petróleo, etc., del Estado, sino que la nación en todo tiempo podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para ha-

cer una distribución equitativa de la riqueza pública y - para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de - los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos - centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; es decir, para socializar la tierra y la riqueza.

Se establece expresamente en el Artículo 28 que no - constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los - mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera - necesidad, siempre que tengan autorización del gobierno - federal o local.

Los derechos sociales en favor de la clase obrera y de los trabajadores en particular se consignan en el Artículo 123, bajo el rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social", en función de socializar el trabajo y los bienes -

de la producción.

Además las disposiciones consignadas en la Fracción XVI del Artículo 73 de la Carta Magna se establecen reglas básicas en materia de salubridad, de lucha contra el alcoholismo y las drogas enervantes; son normas constitutivas de garantías sociales que protegen a la sociedad.

Las garantías sociales consignan los derechos del hombre social y de los grupos débiles. Frente al régimen de garantías individuales se ha levantado el régimen de garantías sociales, con objetivos distintos: Los primeros protegen al individuo contra el Estado. Los segundos tutelan a los económicamente débiles frente a los poderosos y tienen por objeto librar al hombre de la explotación y de la miseria.

Las garantías sociales son derechos establecidos por el Estado, con el objeto de tutelar a la sociedad, a los campesinos, trabajadores, artesanos, como grupos y en sus propias personas, en función siempre del bienestar colectivo. Son derechos que la Constitución reconoce para garantizar la convivencia humana, la convivencia social. En -

consecuencia, la tutela de la sociedad significa, la protección a la mayoría de los que la integran que son las víctimas del grupo pequeño de explotadores.

Las diferencias sustanciales que existen entre el régimen de garantías individuales y el de garantías sociales, corresponden a etapas históricas distintas, siendo sus funciones diversas:

- 1) Unas son la base y esencia del individualismo.
- 2) Las otras constituyen la expresión del socialismo.

Las dos conviven en nuestra carta fundamental, pero al proyectarse en la vida producen el consiguiente choque en las relaciones humanas, el fuerte siempre alegará la garantía individual en su provecho, el débil alegará la garantía social para su defensa.

La grandiosidad del Derecho Mexicano del Trabajo, radica, precisamente, en que protege por igual a todos los que prestan un servicio a otro o viven de su trabajo, consignando derechos sociales para la reivindicación de la clase trabajadora.

Las normas del Artículo 123 constituyen los siguientes principios:

1º El trabajo no es mercancía ni artículo de comercio, es actividad humana protegida y tutelada por el Poder Social y por el Poder Político, constitutivos de la doble personalidad del Estado moderno, como persona de derecho público y como persona de derecho social, con facultades expresas en la Constitución.

2º El Derecho del Trabajo, sustantivo y procesal, se integran por leyes proteccionistas y reivindicadoras de los trabajadores y de la clase obrera; consiguientemente es derecho de lucha de clases.

3º Los trabajadores y los empresarios o patronos son desiguales en la vida, ante la legislación social y en el proceso laboral con motivo de sus conflictos.

4º Los órganos del Poder Social, Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades y Juntas de Conciliación y Arbitraje, están obligados a materializar la protección y la reivindicación de los trabajadores, a través de sus funciones legislativas, administrativas y ju-

risdccionales.

5º La intervención del Estado político o burgués en las relaciones entre Trabajo y Capital, debe sujetarse al ideario y normas del Artículo 123, en concordancia con las atribuciones sociales que le encomiendan los Artículos 73, 89 y 107 de la Constitución Política.

6º El Derecho del Trabajo es aplicable en el campo de la producción económica y fuera de él: a todo aquel que presta un servicio a otro, en condiciones de igualdad, sin subordinar al obrero frente al patrono.

7º El Estado burgués en ejercicio de sus atribuciones sociales crea en unión de las clases sociales, Trabajo y Capital, en las Comisiones de los Salarios Mínimos y del Reparto de Utilidades, derechos objetivos mínimos en cuanto a salarios y porcentajes de utilidades para los trabajadores.

8º Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, siguiendo el ideario proteccionista del Artículo 123, están obligadas a redimir a los trabajadores para cuyo efecto debe tutelarlos en el proceso laboral en el que impera el prin

cipio de desigualdad de las partes con todas sus consecuencias sociales.

9^o El derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas, es reivindicatorio en cuanto obtienen un mínimo insignificante de la plusvalía.

10^o Los derechos sociales de asociación profesional obrera y huelga, en su libre ejercicio, son esencialmente reivindicatorios porque tienen por objeto transformar el régimen capitalista mediante el cambio de las estructuras económicas, socializando los bienes de la producción.

CAPITULO II

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BELSA RAFAEL: Derecho Administrativo, Legislación -
Administrativa, Argentina T.I., Buenos Aires
1955.
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA--
NOS 1917.
- 3.- DIARIO DE LOS DEBATES: Congreso Constituyente, Tomo
I, México 1922.
- 4.- FRAGA GABINO: Derecho Administrativo, Editorial Por--
rua, S.A., Edición México 1971.
- 5.- GAZCON Y MARIN JOSE: Derecho Administrativo, T.I.,
Madrid, 1955.
- 6.- HAURIDU MAURICE: Derecho Constitucional e Institu--
ciones Políticas, Barcelona 1971.
- 7.- J.J. BLUNTSCHLI: Derecho Público Universal, Tomo II,
Madrid 1880.
- 8.- JIMENEZ CASTRO W.: Introducción al Estudio de la -
Teoría Administrativa, Fondo de Cultura Eco--
nómica, México 1970, 3a. Edición.
- 9.- MENDRIETA Y NUÑEZ LUCIO: La Administración Pública
en México, 1942.
- 10.- TRUEBA URBINA ALBERTO: Nuevo Derecho del Trabajo, -
Editorial Porrúa, S.A., México 1970.

Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, -
Editorial Porrúa, S.A., México 1973.

C A P I T U L O I I I

- a) **El Nuevo Derecho Administrativo Social**

- b) **Origen del Derecho Administrativo Social**

- c) **Su Integración**

- d) **Su Autonomía**

- e) **Interpretación de sus Fuentes**

C A P I T U L O I I I

a) EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

Como consecuencia de la transformación del Derecho - Constitucional Mexicano y por consiguiente, del Derecho - Administrativo Público, así como del Estado Moderno en Po- lítico Social, nace un nuevo Derecho: EL DERECHO SOCIAL POSITIVO, éste se manifiesta expresamente en los Artícu- los 123, 27 y el 28 de nuestra Carta Magna de 1917. Fren- te al viejo Derecho Público Constitucional y Administrati- vo, surge esplendoroso el DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL, nuevo en su contenido y en su dinámica, sus normas se ex- tienden no sólo en el campo de la producción económica, -

sino en toda actividad laboral en que una persona presta un servicio a otra o vive de su trabajo, por su tendencia protectora y reivindicatoria de los trabajadores, en el ejercicio de los derechos de asociación profesional y huelga económica y social, está destinado a socializar los bienes de la producción y la vida misma.

La Declaración de los Derechos Sociales en nuestra Carta Magna, trajo consigo la penetración del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, del Derecho Agrario y del Económico, en la parte política como en la Social, pero lo más importante es la penetración en los poderes Públicos y Sociales del Estado Moderno, originando así, una verdadera teoría de las funciones de carácter eminentemente social.

La Teoría Política del Derecho Administrativo del Trabajo, obliga a la Administración Pública, por mandato Constitucional, a ejercer funciones sociales por lo que se refiere a la legislación, a efecto de que ésta tenga un claro acento social, en su aplicación y reglamentación. El acto ritual de los funcionarios de protestar, cumplir y hacer cumplir la Constitución (Art. 128), los obliga no

sólo políticamente, sino también socialmente, ya que se trata de un cuerpo jurídico compuesto de normas políticas y sociales.

Es así, como el Derecho Administrativo del Trabajo, encuentra el fundamento para el cumplimiento de preceptos sociales, en el orden político.

El Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, es norma de Derecho Social para el cumplimiento de sus fines en el campo de la Administración Pública, en las relaciones laborales, en la Administración Social y en la vida misma, sus normas se aplican exclusivamente a la clase obrera, a los trabajadores, para su dignificación, tutela y reivindicación; por lo que tampoco repercuten en la clase empresarial. Es precisamente esta teoría social, la base de nuestro Derecho Administrativo del Trabajo, que también aplican las autoridades administrativas sociales como son las Comisiones que fijan el salario mínimo general y profesional y las que determinan el porcentaje de utilidades que corresponden a los trabajadores.

El Artículo 123, estatuto básico de la Constitución

Social, se infiltra en el Estado Político, en cuyos textos se identifican las normas que tutelan y reivindican a los ejidatarios o comuneros, o a los económicamente débiles y para los cuales la norma social del trabajo agraria y económica, les otorga las potestades que generan.

Con el nacimiento del Estado Político-Social, el Nuevo Derecho Administrativo Social se dividió en dos grandes partes:

1) LA DOGMATICA POLITICA.- Base del Derecho Administrativo Público, con su declaración de derechos individuales, organización de los Poderes Públicos y responsabilidad de los funcionarios, originaria del Derecho Público - Administrativo, y

2) LA DOGMATICA SOCIAL.- Base del Derecho Administrativo Social, con su declaración de Derechos Agrarios, Económicos, del Trabajo y de la Previsión Social, para comuneros o ejidatarios y trabajadores, integrantes de la clase obrera, con sus correspondientes Poderes Sociales, comisariados ejidales, comisión agraria mixta, sindicatos obreros, comisiones de los salarios mínimos generales, -

profesionales y del campo y la participación de los trabajadores en las utilidades empresariales, así como los organos de la jurisdicción social, para dirimir los conflictos entre explotadores y explotados, latifundistas y ejidatarios.

Por otra parte, EL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL difiere del Derecho Administrativo Público.- El Público - concibe a los hombres por igual y los rige como tales, para conservar el equilibrio político en el seno de la colectividad y a través de las funciones públicas que realiza el Estado; en tanto que el Derecho Administrativo Social, se caracteriza por estatutos fundamentales y reglamentos encaminados a proteger y reivindicar los derechos del proletariado a través del propio Estado, cuando éste ejerza funciones revolucionarias tendientes a realizar la Justicia Social.

El Derecho Administrativo Social, unas veces es tronco y otras rama: Es tronco del Derecho Administrativo - Agrario, Económico y del Trabajo y Previsión Social y rama del Derecho Social inmerso en los Artículos 27, 28 y - 123 de la Constitución.

Como ramas integradoras del Derecho Administrativo -
Social tenemos:

- a) Derecho Administrativo del Trabajo y de la Previsión Social.
- b) Derecho Administrativo Agrario.
- c) Derecho Administrativo Económico.

b) ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

Mucho antes que el ilustre Profesor Otto Von Gierke, 1868, el insigne mexicano Ignacio Ramírez "El Nigromante", 1856, habló en la sesión del 10 de junio de ese año, de los derechos sociales de la mujer, de los menores, de los huérfanos y de los jornaleros, reprochándole a los autores del Proyecto de Constitución no haber consignado tales derechos. En el Congreso Constituyente de 1917 otro gran legislador José Natividad Macías (28 de diciembre de 1916), proyectó el Derecho Constitucional de Huelga como DERECHO SOCIAL ECONOMICO. Nuestra Constitución Mexicana de 1917, proclamó la primera Declaración de Derechos So-

ciales en los Artículos 123, 27 y 28, antes que la Consti
tución de Weimar de 1919.

En el año de 1947 el Maestro Trueba Urbina, en su Tratado de Derecho Procesal del Trabajo, precisa el carácter reivindicatorio del Derecho del Trabajo y su identifi
cación con el Derecho Social al afirmar que:

"La naturaleza del nuevo derecho se deriva de -
las causas que originaron su nacimiento y de su
objetivo fundamental, pudiendo concretarse así:
-El Derecho del Trabajo es reivindicador de la
entidad humana desposeída que sólo cuenta con
su fuerza de trabajo para subsistir, caracteri-
zándose por su mayor proximidad a la vida; pro-
pugna por el mejoramiento económico de los tra-
bajadores y significa la acción socializadora
que inicia la transformación de la sociedad bur-
guesa hacia un nuevo régimen social del dere-
cho-".

El ampliar su definición del Derecho Social, el cita

do Maestro Trueba (1) dice:

"Conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles".

Por esto se puede afirmar que ninguna doctrina, ningún texto Constitucional en el mundo, supera a nuestra Ley Suprema, porque fué en el Gran Debate, donde se creó el DERECHO SOCIAL POSITIVO, para proteger a los obreros y campesinos, así como para redimir los derechos del proletariado, convirtiendo los textos de nuestra Carta Magna en instrumento de cambio de la estructura Político-Social, en Legalidad Socialista.

El Derecho Administrativo Social, emerge de las normas sociales contenidas en los Artículos 27, 28 y 123 Constitucionales y por ende, de la aplicación del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, Agrario y Económico:

(1) ALBERTO TRUEBA URBINA, Nuevo Derecho del Trabajo, México, 1970, págs. 155 y ss.

por ello, el Poder Público Legislativo expide los reglamentos administrativos de las normas reglamentarias e interviene en la aplicación de la Legislación Social Administrativa, que es un conjunto de actividades dirigidas a tutelar y reivindicar a ejidatarios o comuneros, trabajadores o a los económicamente débiles y para los cuales la norma social del trabajo, agraria y económica, les otorga las potestades que generan dichas actividades.

El Estado Moderno, como se ha entendido, es el Estado Político tradicional que tan sólo difiere del Estado Liberal por la intervención que tiene el Poder Público en las relaciones entre los miembros de la colectividad y en beneficio de estos; de aquí su significado social, ya que su tendencia es exclusiva para proteger y reivindicar a la clase social obrera.

c) SU INTEGRACION

Frente a las garantías individuales y frente al Estado tradicional, brota un NUEVO DERECHO SOCIAL y frente al Estado Público un nuevo Estado intervencionista, originándose nuevas funciones del mismo, tanto en su capítulo de Derecho Público, como en su capítulo de Derecho Social. El Estado de Derecho Social forma parte de nuestra Constitución, originando que los Poderes Públicos ejerzan no sólo funciones políticas, sino también funciones similares a la que tienen los órganos exclusivamente sociales de nuestra Constitución.

El Derecho Administrativo Social del Trabajo, es rama del Derecho Social del Trabajo, que penetra en el Poder Público Legislativo para que éste dicte la norma administrativa laboral, y para que el Poder Ejecutivo expida los reglamentos de esta norma. Así, se tienen como ramas integradoras del Derecho Administrativo Social, tanto al Derecho Administrativo del Trabajo, como a la Previsión Social que constituyen de suyo propio un extenso campo. El conjunto de normas fundamentales administrativas emanadas

del Artículo 123 Constitucional, en sus leyes reglamentarias, reglamentos administrativos e instituciones derivadas de las normas legales y también destacan como partes, las normas y actividades de la administración sindical y cooperativa del trabajo, para su observancia en las relaciones entre los factores de la producción o entre trabajadores y patrones, a fin de observar el orden jurídico y económico en dichas relaciones. Se sancionan en la vía administrativa, a no ser que originen conflictos laborales, cuyo conocimiento corresponde a los organos de la jurisdicción social del trabajo: Juntas de Conciliación y Arbitraje o Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

La aplicación del Derecho Social Administrativo laboral está en manos de las autoridades políticas, es decir, de la Administración Pública del Trabajo: Presidente de la República, Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público, de Industria y de Educación Pública, Inspección Federal del Trabajo, Procuraduría Federal del Trabajo, en asuntos o materias de carácter federal especificados en las Fracciones XXXI del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, y por lo que se refiere a materias de la competencia de las autoridades lo-

cales, a través de los Gobernadores, Direcciones o Departamentos de Trabajo, Inspectores y Procuraduría de la Defensa del Trabajo dependientes de aquéllos.

Los dos grupos de autoridades políticas, federales y locales, tienen a su cargo la vigilancia y el cumplimiento de las normas de trabajo por patronos o empresarios, sobre porcentaje de trabajadores extranjeros en las empresas o establecimientos, duración máxima de jornada, descansos, vacaciones, salario mínimo, incumplimiento de obligaciones patronales, como inobservancia de las normas de seguridad, higiene y medidas preventivas de riesgos de trabajo, violación a las prohibiciones patronales, a las normas de trabajo de mujeres y menores, a la obligación de proporcionar alimentos a bordo de las embarcaciones, repatriar a trabajadores marítimos, a las normas protectoras del trabajo del campo, del doméstico, en hoteles y restaurantes, así como de las demás violaciones previstas en las leyes y reglamentos.

En estos casos impera la teoría social del Derecho Administrativo del Trabajo, en su función proteccionista y reivindicatoria de los trabajadores. Cuando las viola-

ciones patronales a las normas administrativas, no sean reparadas en el campo de la Administración Pública, los trabajadores podrán ejercitar sus acciones ante los Tribunales Sociales del Trabajo, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones administrativas tipificadas en las leyes y reglamentos laborales.

b) DERECHO ADMINISTRATIVO AGRARIO

Al consignar las normas fundamentales en el Artículo 27 Constitucional, se estructura un nuevo tipo de autoridades administrativas sociales, al lado de las autoridades administrativas públicas que intervienen en las dotaciones y restituciones de tierras, como son:

a) La Comisión Mixta.- Compuesta por representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales y de un representantes de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorios y

Distrito Federal, con las atribuciones que determinen las leyes orgánicas y reglamentarias.

b) Los Comités Particulares Ejecutivos.- Para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

c) Los Comisariados Ejidales.- Para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

En el Artículo 27 se consignan las normas de procedimiento administrativo agrario para llevar a cabo las dotaciones y restituciones de tierras, especificándose los derechos a los campesinos, esto es, ejidatarios y comuneros, así como las funciones sociales de las autoridades sociales agrarias. Las autoridades políticas, Presidente de la República y Gobernadores de los Estados y los Agentes que los auxilien, al ejercer las actividades que les encomienda el Artículo 27, ejercen funciones sociales que son completamente distintas de sus atribuciones públicas, por cuanto que la función que ejercen en favor de los campesinos, ejidatarios y comuneros, es de carácter eminentemente social y no puede hacerse extensiva a la comunidad.

El Derecho Administrativo Agrario, se compone de normas sustantivas y procesales, contenidas en el Artículo - 27, las cuales se reglamentan en la Ley Federal de la Reforma Agraria y en la Ley Federal de Aguas, así como en - reglamentos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Federal.

c) DERECHO ADMINISTRATIVO ECONOMICO

En el Artículo 28 de nuestra Carta Magna, se establecen normas administrativas sociales con respecto a las - asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus - propios intereses, al declarar que no constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente a los mercados extranjeros - los productos nacionales o industriales que sea la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sea artículo de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones esten bajo la vigilancia o amparo del - Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización

que al efecto se obtenga de los Legisladores respectivos en cada caso.

El Derecho Administrativo Económico no sólo se integra por normas fundamentales y leyes reglamentarias, como la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, sino que los Estatutos y Reglamentos de las asociaciones o cooperativas que aun cuando no son objeto de explotación por parte de patrones, sin embargo deben de alentar en las mismas el principio de lucha de clase para su superación y estar alertas al llamado del movimiento obrero cuando éste anuncie el cambio integral o realice la revolución proletaria, como culminación de nuestra inconclusa Revolución Mexicana.

Para fundamentar las atribuciones del Estado Mexicano en materia económica, que confirma el carácter social positivo del mismo, el pensamiento del Profesor Armando Herrerías (2), se reproduce:

(2) ARMANDO HERRERIAS, Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico, Editorial Limusa-Wiley, S.A., México, 1972, pág. 333.

"El Artículo 28 subordina los derechos particulares a los de la sociedad, al prohibir los monopolios de "jure" y de "facto", que perjudiquen al Público o a una clase social en particular. Trata de proteger la libre concurrencia en cuanto que su violación pueda perjudicar a los consumidores.

Al prohibir los monopolios-producto natural - del libre juego de la economía --consagra las - excepciones de correos, telégrafos, radiotele--grafía y banco de acuñación de moneda y de emisión de billetes. Expresamente el Constituyente advirtió que, no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores para proteger sus propios intereses".

"Este artículo, que da atribuciones al Estado para - intervenir en la actividad económica, es complementado - con las siguientes disposiciones de rango Constitucional".

El 4 que consagra la libertad de trabajo, industria o comercio; el 89, Fracción XV, que faculta al Presidente de la República para conceder .

privilegios a los inventores, descubridores o - perfeccionadores de alguna mejora; el 117, Fracción III, que prohíbe a los Estados acuñar moneda y emitir papel moneda; el 123, que otorga a los trabajadores el derecho de asociación profesional en defensa de sus intereses; el 131, que prevé el caso de facultades al Ejecutivo, concedidas por el Congreso de la Unión, para restringir o prohibir la circulación de productos.

"Con base en la Constitución se expidió la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, uno de los instrumentos legales más importantes con los - que cuenta el Estado para intervenir en la vida económica. El Artículo 1^o de dicho cuerpo legal, enumera una amplísima gama de casos en los que debe intervenir el gobierno. Tampoco debe dejarse de mencionar a este respecto la Ley de Monopolios".

"Por último, el Artículo 123 concede al Estado atribuciones importantes para que interfiera en las relaciones que se sostienen entre el capital y el trabajo".

El Artículo 123 contiene los principios básicos del contrato laboral, los derechos fundamentales del trabajador y las bases tutelares, imperativas e irrenunciables - del orden jurídico laboral. Las normas contenidas en este artículo en cuanto al apartado A, pueden ser clasificadas en tutelares del trabajador individual, tutelares de las mujeres y los menores, tutelares de los derechos colectivos, sobre previsión social y sobre jurisdicción de trabajo; en cuanto al apartado B, además incluye normas - propias a la relación particular que se da entre el Estado y sus trabajadores.

El Artículo 123, en su Fracción XXIX principalmente, da al Estado pie para que intervenga decisivamente, implantando el sistema de la seguridad social nacional.

d) SU AUTONOMIA

Del contenido y esencia del Derecho Administrativo - Público y del Derecho Administrativo Social, resalta su - incompatibilidad, correspondiendo a dos épocas distintas: Al Viejo Estado Liberal y al Nuevo Estado Social. Tienen la misma categoría jurídica en la Constitución, sin embargo su destino es distinto. El Derecho Administrativo Público convierte al Estado en un instrumento de presión para beneficio de proletarios, en cambio el Derecho Administrativo Social es un instrumento de redención de estos, - provocando la lucha constante; la contradicción permanente.

El Derecho Público anterior a nuestra Constitución - de 1917, no le otorgaba facultades al Estado Político para intervenir en las relaciones laborales, cuya abstención se reflejaba en la Administración Pública, cuando ésta intervenía, lo hacía en favor de los explotadores sin importarles los grupos débiles. La función del Presidente de la República se concretaba al servicio público que se extendía a la colectividad y a solidarizarse con los propie

tarios e industriales, solidaridad que tuvo como consecuencia la gran huelga de Rio Blanco.

En nuestra Carta Magna de 1917 quedó comprendida la facultad reglamentaria de las leyes de trabajo, conforme a su espíritu y textos de naturaleza social; así nació una nueva actividad administrativa protectora y reivindicatoria de los derechos del proletariado. Por lo que el Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo nada tiene que ver con la función pública, tampoco trata de regular ningún servicio público, ni mucho menos forma parte del tradicional Derecho Público, sino que corresponde a una nueva función social laboral que se encomienda al Estado Moderno, en su actual actividad social; aún cuando se vincula íntimamente con una autoridad que emana del Derecho Público - Administrativo. Es así como queda precisado el Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo como norma independiente del Derecho Público, como rama del Derecho del Trabajo - consignada en el Artículo 123, en sus leyes reglamentarias y en diversos estatutos jurídicos y sindicales, materias inmersas en el DERECHO SOCIAL.

La aplicación práctica corresponde a las autoridades políticas y sociales dentro de sus respectivas jurisdicciones y ámbito territorial.

La conjugación del Derecho Administrativo Público y del Derecho Administrativo Social, en un mismo cuerpo de leyes fundamentales produce hibridismo; dominando el primero por ser la superestructura política del poder capitalista; por esto, dice al respecto el Maestro Trueba Urbina (3):

"Es bien sabido que los derechos del hombre o libertades fundamentales constituyen límites al poder estatal en tanto que los derechos sociales impulsan al poder estatal para la realización de sus fines y crean derechos en contra del poder capitalista, o sea de los propietarios o explotadores; aunque entre los derechos del hombre o libertades fundamentales y los derechos sociales median diferencias profundas -casi un abismo- no sólo por estar -

(3) ALBERTO TRUEBA URBINA, La Primera Constitución Político-Social del Mundo, México, 1971, Pág. 370.

fundados en ideologías jurídicas distintas, sino porque - los primeros limitan el abuso del Estado y los segundos - constituyen instrumentos en contra del poder capitalista, empresarios o patronos, resultando unos autónomos de los otros. Algunos tratadistas de derecho constitucional, entre estos el Profesor Loewenstein, incluyen en el capítulo que podría denominarse de Instituciones Políticas y su Régimen de Garantías, los derechos económicos, sociales y culturales".

En otro párrafo complementario expresa:

"Las ideas del Profesor Loewenstein confirman nuestro punto de vista en el sentido de que las instituciones sociales merecen un tratamiento especial y separado de las políticas, para sustraer del Estado burgués la apreciación y destino de éstas".

"Precisamente el haber incluido dentro de las instituciones políticas las instituciones sociales, pero principalmente por el gran poderío que tiene el poder político entre nosotros, las instituciones sociales no tienen la fuerza ni el vigor que debieran tener, no obstante el fundamento marxista de las mismas, pues nuestro Artículo

123 está alentado e influido por los principios de lucha de clases, teoría del valor, humanismo e inclusive nuestro derecho social, no sólo es proteccionista como el occidental, sino reivindicatorio, creando en el propio precepto el derecho a la revolución proletaria; pero el mismo fenómeno ha ocurrido en relación con nuestras instituciones sociales, ya que el desarrollo económico ha sido, sin duda, con mengua de la justicia social".

La protección de los derechos del hombre, que se consignan en la parte dogmática de todas las constituciones políticas, en función de conservar incólume los derechos de los individuos frente a los poderes públicos, es teoría tradicional; estos derechos se han conservado y mantenido mediante recursos establecidos en favor de los individuos para frenar las arbitrariedades del poder público.

De esto resulta, que las garantías de los derechos - económicos y sociales se incluyan en las constituciones a través de los recursos y medios que la dogmática y la ciencia política que dichas cartas establecen; es decir, la - garantía de los derechos del hombre, el ejercicio de sus

derechos políticos y de sus derechos sociales, quedan a cargo de los poderes políticos, por lo que la protección de tales derechos sociales ha traído consigo que se dé un mismo tratamiento a derechos diversos, produciendo contradicciones que han resultado, a la luz de la ciencia jurídica, incompatibles por sí mismos, acrecentando la inconformidad de los grupos económicamente débiles, cuyos derechos económicos y sociales quedan sujetos al dominio del poder político.

Así se contempla la ineficacia de las instituciones políticas, para resolver los problemas que se originan por las instituciones sociales, y para la satisfacción progresiva de los mismos derechos, que constituyen la base y esencia del moderno derecho constitucional y de sus instituciones sociales, que por ningún motivo deben confundirse o mezclarse con las instituciones políticas, por que responden a necesidades y a concepciones jurídicas distintas unas de otras.

Los tratadistas extranjeros tienen una idea del Derecho Administrativo del Trabajo diferente a la nuestra: Por una parte, los alemanes lo consideran como un capítu-

lo del derecho del trabajo de amparo al trabajador, para los italianos, lo pretenden identificar en toda la legislación social laboral, otros lo contemplan a través de los empleadores y de los trabajadores en sus relaciones de subordinación con el Estado, como sujetos de derecho laboral; inclusive, se ha llegado a sostener la tesis de que en las relaciones laborales existen normas de derecho privado y público, por cuyo motivo, para comprender estas dos clases de normas dentro de la disciplina laboral, le dan a ésta la denominación de DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, lo cual resulta absurdo e incompatible en nuestra legislación, porque como ya hemos afirmado anteriormente, el Derecho del Trabajo es rama del Derecho Social, independientemente del Derecho Público y del Derecho Privado, nuestro derecho estructura el contrato de trabajo como una figura social, en que desaparece la autonomía de la voluntad de los particulares. Los trabajadores son sujetos sociales; tiene nuestro Derecho, una trascendental función reivindicatoria, que pasa también al Derecho Administrativo Laboral, en cuanto puede hacerse efectiva gradualmente a través de la política social, por lo mismo, es función de este derecho tutelar a todos los trabajadores,

obreros, empleados, abogados, médicos, profesores, deportistas, toreros, en todo lo que se relaciona con la prestación del trabajo, la vigilancia, la higiene que tienden a conservar la vida del trabajador, pero también con tendencias reivindicatorias.

Por lo tanto, el Artículo 123 es el único que en los países democráticos proclama derechos sociales con sentido redentor.

e) INTERPRETACION DE SUS FUENTES

Los preceptos contenidos en el Artículo 123 Constitucional, sobre Trabajo y Previsión Social, así como los principios que se derivan del mismo son fuentes jurídicas del Derecho Administrativo Laboral para los obreros, jornaleros, empleados domésticos y en general para todo prestador de servicios, empleados de los Gobiernos de los Estados, Municipio y de la Federación. En el Derecho Administrativo del Trabajo, puede aprovecharse la división de las fuentes del Derecho Administrativo en general: Las -

directas fuentes escritas como la Constitución, las leyes administrativas y las no escritas o indirectas, como las costumbres, la doctrina científica y los principios generales del Derecho Social del Trabajo, que se formulan en el proceso de los conflictos laborales.

Se reconoce también como fuentes del Derecho Laboral, a las materiales y a las formales; unas provienen de hechos de la vida política, económica, social, cultural; y otras son las formas de hechos o consecuencias que se aprecian en normas jurídicas, en documentos legislativos. En consecuencia, las fuentes jurídicas se integran por el conjunto de normas o principios creados por el Poder Público, con imperio o mando que las hagan obligatorias para trabajadores y patrones y para las propias autoridades, entre estas fuentes destaca principalmente el Artículo 133 Constitucional, que dispone expresamente:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la

Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, - leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Como fuentes formales del Derecho Administrativo Laboral, tenemos a:

- a) La Constitución Política-Social de 1917.
- b) Las leyes del Trabajo Reglamentarias del Artículo 123, expedidas por el Poder Legislativo Federal.
- c) Las leyes y reglamentos administrativos del trabajo y de la previsión social.
- d) Los tratados y recomendaciones de Derecho Internacional del Trabajo.
- e) Los estatutos y reglamentos de los sindicatos, - de las federaciones y confederaciones de los trabajadores.
- f) Las costumbres laborales y
- g) La jurisprudencia del trabajo.

Las fuentes espontáneas brotan en la vida de relación social del proletariado entre los trabajadores y sus sindicatos, no emanan de la autoridad pública ni de la autoridad social, sino de la organización sindical obrera, pero cumplen y ejercen la misma función de la ley en las relaciones entre trabajadores y repercuten en la empresa y frente a los patrones.

La propia Ley Federal del Trabajo reconoce como fuentes espontáneas las que brotan de la asociación de trabajadores, en su Artículo 359 que nos indica:

"Los sindicatos tienen derecho a redactar sus - estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y - sus actividades y formular su programa de acción".

Las fuentes espontáneas constitutivas del Derecho Sindical Proletario, tienen la misma fuerza jurídica que la ley y por consiguiente son fuentes de Derecho Administrativo del Trabajo que se proyectan en las relaciones laborales, en la Administración Social del Trabajo, en la Jurisdicción y en el Derecho Proletario.

CAPITULO III

BIBLIOGRAFIA

- 1.- CASTORENA JESUS J.: Tratado de Derecho, Obrero, México 1948.
 - 2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917.
 - 3.- DE LA CUEVA MARIO: Derecho Mexicano del Trabajo, - T.I., Editorial Porrúa, S.A., México 1969.
 - 4.- HERRERIAS ARMANDO: Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico, Editorial Limusa - Wiley, S.A., México 1972.
 - 5.- LASTRA Y VILLAR ALFONSO: Las Leyes del Trabajo de la República Mexicana, Interpretados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
 - 6.- LEROY MAXIMO: El Derecho Consuetudinario Obrero, Publicación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, México 1922.
 - 7.- TRUEBA URBINA ALBERTO: Nuevo Derecho del Trabajo, - Editorial Porrúa, S.A., México 1970.
- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, - Editorial Porrúa, S.A., T. II, México 1973.
- La Primera Constitución Político - Social del Mundo, Editorial Porrúa, S.A., México 1971.
- El Nuevo Artículo 123, Editorial Porrúa, S.A. México 1962.
- Tratado de Legislación Social, Librería Herrero Editorial, México 1954.

C A P I T U L O I V

- a) Contradicciones entre la Teoría y la Práctica del Derecho Administrativo del Trabajo.
- b) Influencia de las Autoridades Administrativas Públicas en la Legislación y en la Jurisdicción del Trabajo.
- c) Reglamentación Administrativa del Trabajo y de la Previsión Social.
- d) Los Organos Administrativos, Sociales y sus Funciones Laborales.
- e) Los Actos Administrativos de las Autoridades Públicas y Sociales.

C A P I T U L O I V

a) CONTRADICCIONES ENTRE LA TEORIA Y LA PRAC- TICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Se ha venido afirmando, a lo largo de esta Tesis que el Derecho del Trabajo en nuestro País, por su multitud de aportaciones al resto del mundo, ha conservado hasta la fecha un sitio de privilegio y de vanguardia. Esto no significa, sin embargo que pueda considerarse que ha alcanzado su óptimo desarrollo, ya que de hecho, tanto el Artículo 123 Constitucional, en sus apartados A y B, como la Ley Federal del Trabajo y todas las leyes y reglamen-

tos que de estos instrumentos jurídicos se derivan, con--
templán objetivos y programas de naturaleza eminentemente
social, que a pesar de la nobleza e idealismo de sus pro-
pósitos, no dejan por ello de representar una condición -
de tal naturaleza idealista, que quizá pasen mucho años -
para que puedan convertirse en una realidad de derecho.

Puede citarse como ejemplo fé-haciente de lo ante--
rior, el inciso XII del Artículo 123 de Nuestra Carta Maq
na, relacionado con la obligación de las empresas a pro--
porcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higié
nicas que, estando en vigor desde el 1º de mayo de 1917,
vino a convertirse en realidad hasta el día 24 de abril -
de 1972, a pesar de que ya se contemplaba en la Ley Fede-
ral de Trabajo de 1931 dicha obligación -como letra muer-
ta-.

Como contrapunto a lo anteriormente mencionado, debe
afirmarse que existe una buena disposición -evidente- por
parte del Estado, para mantener una revisión constante de
todos los preceptos que regulan las relaciones laborales,
tanto entre Patrones y Trabajadores, como entre el Estado
y sus Servidores, con el obvio propósito de actualización

e implantación de todas aquellas normas tutelares y protectoras de los trabajadores que ya existiendo, no generan - en la realidad ni beneficios ni derechos para la clase - trabajadora.

En un intento por resumir lo expresado anteriormente, debe decirse que, aún cuando en derecho estricto, se han previsto una gran cantidad de conceptos en materia laboral, que en "teoría" han provocado que nuestro país vaya punteando a nivel mundial por lo profundo y avanzado de sus conceptos, la realidad, es por desgracia distinta.

En efecto, un breve -pero concienzudo- análisis de la Ley Federal del Trabajo vigente, que de suyo propio es de naturaleza interpretativa, hace llegar a conclusiones -adecuadamente fundamentadas- que pueden resultar totalmente controvertidas, ya que independientemente de las barreras que crea la semántica, elemento cuya existencia es imposible desconocer, dada su importancia y trascendencia, existen también intereses creados, de gran magnitud que -desafortunadamente suelen inclinar la balanza de la justicia hacia el sector equivocado.

Adicionalmente, tomando a guía de ejemplo los Artículos 82, 83, 84, 85, 90 y siguientes hasta el 97, así como el 124 de la Ley Federal de Trabajo en vigor, todos ellos referidos a Salario -concepto básico en cualquier relación laboral- son notorias la ambigüedad y la multitud de contradicciones en que incurre la mencionada Ley, ya que contempla cuando menos tres diferentes definiciones de Salario, que han provocado como consecuencia lógica, problemas de gran fondo, tanto entre Patrones y Trabajadores, - como entre Patrones y algunos organismos oficiales, como el "Instituto Mexicano del Seguro Social", que en su propia Ley contempla una cuarta y diferente definición de Salario y el "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", que tanto en su Ley Orgánica, como en sus Reglamentos, como en los "Criterios Expedidos por el Departamento Legal", contienen una quinta y diferente definición del concepto Salario.

Quizá podría considerarse que todas las definiciones mencionadas anteriormente, son complementarias unas de otras, pero si se supone que el Estado solo puede cumplir su compromiso ante el Pueblo aplicando en forma óptima -

los recursos de que dispone, fundamentalmente con base en la legislación tributaria, y ésta contiene tantos puntos nebulosos, contradictorios y conflictivos, la resultante necesaria será una inadecuada e insuficiente recaudación y por lo tanto una también inadecuada e insuficiente aplicación de recursos, lo que significa lo mismo que decir... Un inadecuado sistema administrativo de servicios públicos.

La problemática en cuestión, todavía se agrava, adquiriendo características alarmantes, cuando se está consciente de que los dispositivos oficiales de naturaleza administrativa han creado una cantidad tremenda de diversos puestos públicos -generalmente mal retribuidos- que provocan la consabida imagen negativa de la burocracia que, - con honrosas excepciones, TIENEN NECESIDAD de complementar sus raquíticos ingresos recurriendo a artificios deleznable en detrimento precisamente de la clase trabajadora que, paradójicamente es precisamente la clase que debería resultar beneficiada en términos estrictamente legales y de justicia.

Quizá fuera más conveniente contar con menos recursos

humanos, mejor remunerados y con estímulos e incentivos, acordes con el progreso y resultados personales obtenidos, para facilitar así una adecuada administración de la Justicia que tanto ha sido perseguida -inútilmente- por el Pueblo, por la clase trabajadora y por los legisladores.

Por lo que se refiere a las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, desafortunadamente existe una situación similar, pero quizá más crítica, ya que en un análisis estrictamente lógico y no jurídico, resulta difícil, si no imposible, tener éxito en un juicio laboral en el que, como funcionario o empleado público, detentando una cierta autoridad -conferida precisamente por el Estado- pueda ésta revertirse en su contra con buenas posibilidades. De ahí la práctica viciada de la negociación de convenios entre el Estado y los servidores públicos - que han osado intentar hacer valer por la vía legal sus legítimos derechos, que generalmente quedan inconclusos - y solo parcialmente liquidados los créditos a favor de dichos trabajadores.

b) INFLUENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PUBLICAS EN LA LEGISLACION Y EN LA JURISDICCION DEL TRABAJO.

El término administrar se origina en la etimología latina del vocablo "administro", compuesta de "ad", cuyo significado es "a" o "hacia" y la palabra "ministro", que significa servir. El término administración tiene su origen en la palabra "administatio" que indica gobierno, dirección de alguna cosa, prestar ayuda. Por administrar - se entiende también en su acepción más simplista, el hacer a través de otros; por lo tanto, administrar públicamente implica la confusión de los términos hacia o a el gobierno de los bienes y servicios del Estado.

Tomando como punto de partida el Derecho Administrativo, que en su parte fundamental representa precisamente la administración de los bienes y servicios bajo la responsabilidad del Estado, se pueden encontrar perfectamente definidas dos actividades en toda Administración Pública: Una externa y otra interna.

DE LA ACTIVIDAD EXTERNA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

se puede afirmar que está condicionada a las normas y principios de trabajo administrativo en cuanto a que interfiere el ámbito jurídico de terceros, siendo por tanto indispensable que los funcionarios públicos generadores de tales actos, respeten estrictamente el principio de legalidad; es precisamente a través de estos actos externos, que el Estado se relaciona jurídicamente con una o más personas, ya sean físicas o morales, de acuerdo con las normas jurídicas correspondientes, siendo fundamental el hecho de que todos los actos en que se incurran deben siempre ser de interés público, ya que en caso contrario se estaría a lo que contempla el Derecho Administrativo del Trabajo como desviación del poder, también conocida como desviación de autoridad y que en términos comunes se conoce como abuso de autoridad, ya que el Estado siempre está en condición de ejercitar en forma imperativa e impositiva cualquier decisión bajo el pretexto de considerarla de conveniencia general, es decir, de interés social. Esta es una de las principales diferencias que existen entre el Estado y los particulares, pues con base en el Derecho, el Estado puede imponer a los particulares su voluntad en

forma unilateral y con frecuencia aún contra la voluntad y a pesar de los esfuerzos que los particulares realicen para contravenir lo dispuesto por el Estado.

Esta facultad económico-coactiva que el Estado puede ejercer unilateralmente sobre los particulares, fué analizada en nuestro país por el Jurista Ignacio L. Vallarta, quien declaró constitucional dicha facultad en un voto, - que en su carácter de Ministro de la Suprema Corte de Justicia emitió, proponiendo al Tribunal en pleno, en el juicio de amparo indirecto que interpusieron a fines del año de 1880 los señores Juan Calva Romero y Miguel Dominguez Toledano contra actos del Gobierno del Estado de Puebla, consistentes en la fijación y cobro coactivo de un impuesto especial establecido por una ley local.

Posteriormente a dicho suceso, en su obra "Estudio sobre la Constitucionalidad Económico-Coactiva" amplió y fundamentó claramente dicho criterio.

De acuerdo con la naturaleza del Derecho Administrativo Moderno, todos aquellos particulares que consideren afectados sus derechos por actos jurídicos de la Adminis-

tración Pública pueden impugnarlos a través de la interposición de juicios ante los Tribunales del Contencioso Administrativo, que no forman parte de los Tribunales del Poder Jurisdiccional. Además en materia estricta de trabajo público, si los actos de referencia son considerados violatorios de las garantías individuales que consagra la Constitución en el Artículo 1 del Capítulo I de su Título primero, puede interponerse el juicio de amparo que se establece en los Artículos 103 a 107 inclusive, de los cuales se transcribe para mayor claridad el Artículo 107.

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

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

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

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

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

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

"En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población -

que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, y no procederán, en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal. Tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal";

"III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán

exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio";

"IV.- En materia administrativa el amparo procede, - además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión".

"V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia.

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por Tribunales Judiciales del Fuero Federal incluso los castrenses; tratándose de autoridades judiciales del orden común, cuando las sentencias que motiven la interposición de la demanda de amparo impongan la pena de muerte o comprendan una sanción privativa de libertad que exceda del término que para el otorgamiento de la libertad caucional señala la fracción I del artículo 20 de esta Constitución.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por Tribunales Federales, Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley secundaria.

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios del orden común, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley secundaria. Sólo la Suprema Corte conocerá de amparos contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

En los juicios civiles del orden federal, las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de - las partes incluso por la Federación en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos - dictados por Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje de las entidades federativas, en conflictos de carácter - colectivo; por autoridades federales de Conciliación y Arbitraje en cualquier conflicto, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado";

"VI.- Fuera de los casos previstos en la fracción anterior, el amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida la autoridad que pronuncie la sentencia o el laudo.

En los casos a que se refieren esta fracción y la anterior, la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo señalará el trámite y los términos a que deberán someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Cole-

giados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones";

VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

"VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparos los jueces de Distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

- a) Cuando se impugne una ley por estimarla inconstitucional.
- b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.
- c) Cuando se reclamen del Presidente de la Repúbli-

ca, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos en materia federal, expedidos de acuerdo con el artículo 89, - fracción I, de esta Constitución.

d) Cuando, en materia agraria, se reclamen actos de cualquiera autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad.

e) Cuando la autoridad responsable, en amparo administrativo sea federal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley, y

f) Cuando en materia penal, se reclame solamente la violación del artículo 22 de esta Constitución.

"En los casos no previstos en los incisos anteriores, así como en los amparos promovidos contra actos de las autoridades administrativas, constituidas conforme a la fracción VI, base primera del artículo 73 de esta Constitución, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno";

IX.- Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la incons

titucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que se rán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

La resolución del Tribunal Colegiado de Circuito no será recurrible cuando se funde en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia sobre la - constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución;

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a - terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza

za que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, en cuyo caso el agraviado le comunicará a la propia autoridad responsable, dentro del término que fije la ley y bajo protesta de decir verdad, la interposición del amparo, acompañando dos copias de la demanda, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de Distrito;

XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos

por la fracción VIII.

Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

"XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que decida cuál tesis debe prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Su

prema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas - concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y"

"XIV.- Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida";

"ARTICULO SEGUNDO.- En los juicios de amparo pendientes de resolución ante la Suprema Corte de Justicia, en los que esté reclamada la inconstitucionalidad de una ley, turnados al ministro relator antes de que entre en vigor esta reforma, para decretar la caducidad de la instancia

se requiere que transcurra un término de cien días, incluyendo los inhábiles, sin que el recurrente haya hecho promoción o se haya registrado acto procesal alguno en los autos. Dicho término se contará a partir del día siguiente en que entre en vigor esta reforma.

ARTICULO TERCERO.- Se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar las medidas necesarias para la efectividad e inmediato cumplimiento de la presente reforma".

XV.- El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio de interés público;

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda;

XVII.- La autoridad responsable será consignada a - la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto - reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que re sulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últi-- mos casos solidaria la responsabilidad civil de la autori-- dad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare;

XVIII.- Los alcaides y carceleros que no reciban co pia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguien tes, lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta dispo-- sición serán consignados inmediatamente a la autoridad - competente.

También será consignado a la autoridad o agente de - ella, el que, realizada una aprehensión, no pusiere al de tenido a disposición de su juez dentro de las veinticua--

tro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que reside el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se efectuó la detención".

Los artículos mencionados anteriormente representan las únicas posibilidades de defensa en materia procesal - que el Estado y la ley conceden a los particulares para - dejar sin efecto los actos que el Estado mismo origine en perjuicio de los particulares, proporcionando así una cierta forma de equilibrio entre el Gobierno del Estado y los particulares.

DE LA ACTIVIDAD INTERNA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, como su nombre implica, se refiere a todos aquellos actos ejercidos por el Estado en su propia e interna administración, que por lo tanto no producen ningún efecto jurídico hacia los particulares, caracterizándose además porque no se apoyan ni en disposiciones legales ni en disposiciones reglamentarias, ya que responden a diversas circunstancias que se presentan en la práctica administrativa y que no -

son posibles de prever, por otra parte, al no verse afectados los derechos de terceros, no pueden dichos actos - ser canalizados por la via contenciosa.

Debe aclararse sin embargo, que muchos de los actos internos, tales como las medidas disciplinarias que afectan a funcionarios y empleados oficiales están regulados por el Derecho Administrativo y que aún siendo actividades de tipo interno, existen algunas en donde el Estado tiene necesariamente que participar, tal como si fueran actividades de las típicas externas. Ejemplos clásicos de dichas actividades podrían ser la preparación de presupuestos anuales de ingresos y de egresos.

Existen algunas otras actividades de naturaleza interna que por sus características deben ser manejadas con - apoyo en la ley y frecuentemente a nivel de diversas oficinas públicas, cuyo objetivo consiste en determinar los organigramas, los objetivos de la organización, las políticas y los procedimientos a seguir, mismos que en la actualidad se manejan a través de sistemas de procesamiento de datos y cómputo de información sobre todas aquellas - áreas de actividad, como investigación de operaciones, en

las cuales la rapidez, la confiabilidad y el costo bajo provocan casi simultáneamente una mejoría en la eficiencia de los trabajos típicos de índole administrativa.

Por todo lo anterior, puede concluirse que al hacer referencia a la Administración Pública, se involucran indispensablemente, tanto el Derecho Constitucional como los Principios de la Teoría General del Estado Moderno, que se integra por los elementos Gobierno, Pueblo y Territorio.

Al Gobierno le corresponde el compromiso de administrar la cosa pública para lo cual se vale de una organización tal que le permita ejercer en forma justa la soberanía que reside esencialmente en el pueblo.

Una de las manifestaciones más importantes de la intervención del Estado en el ámbito del sector privado, es la actividad que realiza para proteger a la clase trabajadora.

Es indudable que la Revolución Industrial que principió a fines del siglo XIX y que ha venido concretándose sobre todo a principios del siglo actual, ha modificado la

antigua noción de trabajo que durante siglos se vió envilecida al ser considerada como un instrumento esclavizador para pasar a convertirse paulatinamente en un medio de liberación a través del equilibrio de los factores de la producción.

El progreso técnico industrial de principios de siglo, aunado a otros factores de singular importancia, tales como las dos guerras mundiales, las diversas crisis económicas de los últimos tiempos, tanto en países desarrollados como en países en via de desarrollo, el constante incremento de los circulantes en los distintos países que han provocado altísimas tasas de inflación, ha originado un fuerte sacudimiento en la clase trabajadora que por fortuna ha cristalizado en la creación de normas de naturaleza jurídica que enaltecen el trabajo, el derecho al mismo y el cada vez más rápido desarrollo del derecho del trabajo, que como es sabido, ha provocado una gran variedad de polémicas y opiniones encontradas y divergentes de los Juristas en esta materia más destacados en todo el mundo.

En un marco conceptual como el descrito, es lógico -

el orgullo que todos los mexicanos debemos sentir al saber que nuestro país, a raíz de la Revolución y de la firma de nuestra Carta Magna ha estado siempre a la vanguardia a niveles mundiales en materia de Derecho del Trabajo, que aún cuando está todavía en proceso evolutivo, dadas las características de su contenido social sigue, efectivamente siendo de los países más adelantados del mundo, - encontrando los principales orígenes de esta evolución en los siguientes documentos:

- * Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856.
- * Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856.
- * Artículo 32 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857.
- * Artículo 70 y 79 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865.
- * Decreto expedido por "Maximiliano Emperador de México", el 1º de septiembre de 1856.
- * Laudo Presidencial dictado por el Gral. Porfirio Díaz, para solucionar los problemas laborales de los trabajadores textiles de Puebla y Tlaxcala, -

del 4 de enero de 1907.

- * punto 34 del "Pacto de la Empacadora", firmado por Pascual Orozco Jr. el 25 de marzo de 1912.
- * El Artículo 2º de las adiciones al Plan de Guadalupe, efectuadas por Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914.
- * El Decreto expedido por Venustiano Carranza contra la suspensión del trabajo en las empresas de servicios públicos, el 1º de agosto de 1916.
- * El Proyecto Constitucional de Venustiano Carranza del 1º de diciembre de 1916.
- * El Artículo 123 de la Constitución del 5 de febrero de 1917.
- * La Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931.
- * La Ley Federal del Trabajo del 1º de mayo de 1970.

Congruente con lo expresado respecto de la naturaleza jurídica del derecho del trabajo, es pertinente precisar que la administración laboral actúa en dos situaciones: la primera en relaciones características de derecho administrativo, en igual forma en que lo hacen los demás

órganos de la administración; la segunda, en relaciones - que corresponden exclusivamente a los particulares, fundamentalmente en via de Conciliación y Arbitraje, en cuyo - caso los laudos que dictan las juntas son actos formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales porque están encuadrados en el aparato administrativo, y porque resuelven conflictos suscitados entre partes que son distintas del Estado, de donde se establece la diferencia entre estas Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo en que siempre la administración pública es parte, porque en estos últimos se revisa la legalidad de sus actos y en aquéllas no.

Ciertamente, el artículo 123 constitucional dispone en su fracción XX que las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una - Junta de Conciliación y Arbitraje formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno. A este respecto la jurisprudencia de - la Suprema Corte ha definido que estas juntas no son tribunales de derecho, por lo que no están obligadas al pronunciar sus laudos, a sujetarse a los mismos cánones que los tribunales ordinarios.

c) REGLAMENTACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO
Y DE LA PREVISION SOCIAL

Según se ha definido en capítulos anteriores, el devenir del tiempo ha provocado el nacimiento de un verdadero y auténtico Nuevo Derecho del Trabajo dentro del cual quedan englobados diversos aspectos que aún cuando de suyo propio general nuevos y diferentes derechos de trabajo y que por lo tanto están destinados por fortuna para los trabajadores a seguir creciendo y mejorando con el tiempo, son incipientes pero sólidas conquistas de una clase social también en constante desarrollo.

Tal es el caso de la previsión social, que adquiere una importancia relevante al formar parte del Título 6º de la Constitución Política Mexicana "Del Trabajo y de la Previsión Social", no como una mera casualidad, sino como una necesidad ingente de resolver la problemática, representada por la indiscriminada explotación del trabajador.

Como concepto específico, debe aceptarse sin embargo, que el término previsión social tiende, aparentemente, a

desaparecer con el curso del tiempo para ser sustituido por el término "Seguridad Social".

Es también cierto que ha existido una constante polémica entre diversos autores para determinar cuál de los dos nombres designa más ampliamente el concepto social implícito. Desde el punto de vista jurídico, puede decirse que independientemente de que se utilice el término seguridad social o previsión social, se está realmente hablando de una rama jurídica con características propias, producto del Derecho Social, tal y como era definido por Ulpiano, es decir como un derecho de integración del hombre en grupos pertenecientes a una clase social económicamente débil, íntimamente relacionado con la comunidad a la que pertenece y por lo tanto con el Estado. Sin embargo, técnicamente debe también aceptarse que si el Derecho Social genera la seguridad social y el término seguridad implica la existencia de un seguro -regido por el Derecho Privado- es lógico entonces comprender la confusión existente en cuanto al término que debe ser considerado más propio para referirse a este derecho.

En nuestro País, en donde se conoce tradicionalmente

como previsión social con apoyo en la propia Constitución Política, fundamentalmente en el Artículo 123 Constitucional, es innegable la interrelación con el trabajo y sobre este particular es importante hacer notar que aparentemente el Constituyente de Querétaro no tuvo una idea precisa y por lo tanto no tuvo una adecuada definición para la previsión social, ya que en los debates modificados por el Artículo 5º del Proyecto de Constitución, elaborado por Carranza, ninguno de los Diputados deliberantes utilizó expresamente ese término, aún cuando se utilizaron conceptos que definían la necesidad inmediata de tutelar a las clases desvalidas. En el proyecto del Artículo 123 Constitucional, formulado por una comisión presidida por Pastor Rouais, el actual Título 6º de nuestra Constitución, se denominaba exclusivamente del trabajo y fué modificado a través del dictamen emitido por la comisión de constitución, presidida por Francisco J. Mújica, donde se agregaron las palabras "y la previsión social".

Fué así como quedó íntimamente ligado el concepto de previsión social al Derecho Mexicano del Trabajo y por lo tanto esta íntima vinculación ha provocado una evolución paralela, en general, con nuestro Derecho Laboral. De es

ta forma, a pesar del sentido restringido que constitucional y legislativamente tiene en nuestro país el concepto de previsión social, éste se ha ido ensanchando en la misma proporción en que se han modificado positivamente los conceptos del trabajador y del trabajo, de las relaciones laborales ya definidas legalmente en la jurisprudencia - procedente de los diversos Tribunales del Trabajo.

Con los antecedentes mencionados, es conveniente recordar la tesis del Maestro Alberto Trueba Urbina, por la importancia de su aportación al Derecho Laboral Mexicano, quien analizando los antecedentes de los debates del Constituyente de Querétaro de 1917, llegó a la conclusión de que el Derecho del Trabajo debe proteger no solo al trabajador dependiente, sino también al trabajador independiente, basándose en que la comisión presidida por Pastor Rouaix se refería exclusivamente al trabajo económico como materia propia de nuestras leyes laborales y en que no obstante, el dictamen de la Comisión de Constitución, presididada por Francisco J. Mújica modificó lo anterior para referir la materia laboral a todo trabajo en general.

A pesar de la importancia del Maestro Trueba Urbina,

resulta incongruente con nuestro Derecho del Trabajo, ya que constitucionalmente no puede considerarse a los trabajadores independientes, ya que estos jurídicamente no son sujetos de un contrato y por lo tanto no existe el acuerdo de voluntades que generaría la dependencia en todo su amplio sentido.

Por lo que respecta a la reglamentación de estos términos, las fracciones V, XI, XII, XIII, XIV, XV, XXV, XXIX y XXX del Artículo 123 Constitucional, transcritas textualmente en el Capítulo I de este trabajo, contienen todas las medidas básicas de previsión social entre las cuales resalta por su trascendental importancia la fracción XII, que a través de las reformas del decreto de fecha 22 de abril de 1972, publicado en el Diario Oficial del día 24 del mismo mes, define las obligaciones de los patrones de proporcionar habitación a sus trabajadores, de acuerdo con los artículos siguientes:

"ART. 136.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación las em

presas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda - el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

ART. 137.- El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de funcionamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiéni--cas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus - casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

ART. 138.- Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

ART. 139.- La ley que cree dicho organismo regulará los procedimientos y formas conforme a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137.

ART. 140.- El organismo a que se refieren los artí--culos 138 y 139, tendrá a su cargo la coordinación y el -

financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

ART. 141.- Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases siguientes:

I.- Cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.

II.- Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.

III.- Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor.

IV.- El trabajador tendrá derecho a que se le haga

entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad.

V.- Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al trabajador o a sus beneficiarios en los términos de la ley a que se refiere el artículo 139.

VI.- En el caso de que los trabajadores hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago del crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y II de este artículo.

ART. 142.- Cuando una empresa se componga de varios establecimientos, la obligación a que se refiere el Artículo 136 de esta ley se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

ART. 143.- Para los efectos de este capítulo, se entiende por salario la cantidad que perciba cada trabaja--dor en efectivo por cuota diaria.

ART. 144.- Se tendrá como salario máximo para el pa

go de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

ART. 145.- Los créditos que se otorguen por el organismo que administre el Fondo Nacional de la Vivienda estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito.

ART. 146.- Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el Artículo 136 de esta ley por lo que toca a los trabajadores domésticos.

ART. 147.- El Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del organismo que se constituya para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las modalidades y fechas en que incorporarán al régimen establecido por este capítulo:

I.- Los deportistas profesionales y

II.- Los trabajadores a domicilio.

ART. 148.- El Ejecutivo Federal podrá establecer modalidades para facilitar la aportación de las empresas -

que tengan un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo determine. Estas resoluciones podrán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio - existan circunstancias que lo justifiquen.

ART. 149.- El organismo que se cree para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en - propiedad por los trabajadores y los que se aplicarán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras de dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuirán equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o - grupos de trabajadores.

Para el otorgamiento individual de los créditos se - procederá en caso necesario conforme a un sistema de sorteos, en los términos que establezca la ley a que se refiere el artículo 139.

ART. 150.- Cuando las empresas proporcionen a sus -
trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están -
exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, -
en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exen-
tas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores
que hayan sido favorecidos por créditos del fondo.

ART. 151.- Cuando las habitaciones se den en arren-
damiento a los trabajadores, la renta no podrá exceder -
del medio por ciento mensual del valor catastral de la -
finca y se observarán las normas siguientes:

I.- Las empresas están obligadas a mantenerlas en -
condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las
reparaciones necesarias y convenientes;

II.- Los trabajadores tienen las obligaciones siguien-
tes:

a) Pagar las rentas.
b) Cuidar de la habitación como si fuera propia.
c) Poner en conocimiento de la empresa los defectos
o deterioros que observe.

d) Desocupar las habitaciones a la terminación de -
las relaciones de trabajo dentro de un término de cuaren-
ta y cinco días y

III.- Está prohibido a los trabajadores:

a) Usar la habitación para fines distintos de los -
señalados en este capítulo.

b) Subarrendar las habitaciones".

"ARTICULO SEGUNDO.- La obligación de enterar las apor-
taciones a que se refiere el nuevo capítulo III del títu-
lo IV, empezará a correr a partir de la fecha que señale
la Ley que cree el organismo encargado de administrar los
recursos del Fondo Nacional de la Vivienda".

"ARTICULO SEGUNDO.- Las aportaciones a que se refie-
re el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal -
del Trabajo empezarán a causarse a partir del 1º de mayo
del presente año".

ART. 152.- Los trabajadores tendrán derecho a ejer-
citar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las ac-
ciones individuales y colectivas que deriven del incumpl-
miento de las obligaciones impuestas en este capítulo.

ART. 153.- Las empresas tendrán derecho a ejercitar
ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones
que les correspondan en contra de los trabajadores por in

cumplimiento de las obligaciones que los impone este capítulo.

En la misma Ley Federal del Trabajo se establecen en forma adicional beneficios en materia de previsión social en el Capítulo VIII del título tercero "Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas", en el Capítulo I del Título cuarto "Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y los Patronos", concretamente en los Artículos 132 Fracciones XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX, en el Título quinto, Trabajo de las Mujeres, en sus Artículos 166, 167, 170, 171 y 172, en el Título quinto Bis, Trabajo de los Menores, en sus Artículos 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179 y 180 y principalmente en el Título noveno, en sus Artículos 472 al 515 inclusive.

d) LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS, SOCIALES Y

SUS FUNCIONES LABORALES

En lo que la Ley Federal del Trabajo es el instrumento a través del cual se rigen las relaciones laborales entre patronos y trabajadores, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional rige las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Esta ley, publicada en el Diario Oficial el 17 de abril de 1941 abrogó, el instrumento conocido como "Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión".

Cabe decir, que de efectuarse un análisis comparativo entre ambas leyes, se llegaría a la conclusión de que la Federal del Trabajo en su gran mayoría está más adelantada socialmente en beneficio de los trabajadores que la Federal de estos al servicio del Estado; en abundancia a la conclusión mencionada anteriormente, en lo que la primera ha venido sufriendo constantes modificaciones que le han permitido actualizarse cada día, la segunda, a excepción

hecha de algunas mejoras entre las cuales destaca por su importancia la introducida por el Gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez, quien en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 89 Constitucional, en su Fracción I y en los Artículos 2º, Fracciones XXVI y XXVIII; 6º, Fracciones VII, IX y XV; 15, Fracción I; 16, Fracción IV y Artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, así como en el Artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1972, el siguiente acuerdo:

CONSIDERANDO: Que el Ejecutivo Federal, en uso de sus facultades constitucionales, promueve un proceso deliberado de cambio para reorientar el desarrollo del país hacia una sociedad más equilibrada, capaz de generar mayor riqueza, bienestar y cultura y distribuir más equitativamente los beneficios de su crecimiento.

Que dentro de este marco, desde el inicio del presente período de Gobierno, se puso en marcha un programa de reforma administrativa para lograr el mejor funcionamiento del aparato gubernamental, en el que la atención y apro

vechamiento de los recursos humanos constituye uno de sus principales objetivos.

Que, en consecuencia, es imprescindible que el Gobierno Federal renueve y amplíe las estructuras y los sistemas de que dispone para prever sus necesidades de personal; - las normas y criterios para la selección e incorporación de los trabajadores y sus condiciones de trabajo; la ministración de emolumentos y prestaciones; la formación y capacitación de servidores públicos; y la información sobre todos los aspectos de quienes participan en el desarrollo de las actividades del estado.

Que conforme a la política de diálogo, participación y corresponsabilidad que promueve el gobierno de la República, es conveniente que los trabajadores al servicio del Estado participen en la configuración de las reformas y cambios laborales que los afecten y que sus opiniones y esfuerzos encuentren canales institucionales amplios para integrarse a las tareas de la reforma administrativa.

Que por otra parte, las complejas tareas del Gobierno Federal, requieren de mayores esfuerzos y espíritu de

colaboración, lo que incide en el desgaste físico y nervioso de su personal, que requiere de un tiempo razonable de reposo, que pueda dedicar a actividades recreativas y a las que propicien la unidad familiar, y que al mismo tiempo le permitan estar en aptitud de entregarse al máximo de su capacidad, a las labores que le han sido encomendadas y así lograr un mejor rendimiento humano mediante jornadas de trabajo más productivas, que le impriman al sector público mayor racionalidad y dinamismo.

Que lo anterior, de acuerdo con los estudios realizados y las disposiciones legales vigentes en la materia, puede lograrse con el establecimiento de una semana laboral de cinco días para los trabajadores al servicio del Estado, que además coadyuvaría con los objetivos de la reforma administrativa, a través de su mejor preparación y capacitación, tanto durante las jornadas de trabajo como en algunas de las horas de descanso, he tenido a bien dictar el siguiente

A C U E R D O

PRIMERO.- Se establece la semana laboral de trabajo diurno, de cinco días de duración, para los trabajadores

de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto disfrutarán, por cada cinco días de trabajo de dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario.

Los titulares de las entidades mencionadas, de común acuerdo con la Secretaría de Gobernación, dictarán las medidas pertinentes para redistribuir las horas hábiles de trabajo correspondientes al día sábado, en el resto de los demás días laborables de la semana. En todo caso la hora de salida no podrá exceder de las quince horas.

SEGUNDO.- Las disposiciones del punto resolutivo anterior no se aplicarán a las entidades o unidades administrativas en los siguientes casos:

a) Cuando el horario de entrada y salida de los trabajadores rija por disposiciones especiales;

b) Cuando la jornada de trabajo sea por hora, discontinua, alternada o por turnos.

Los horarios y días de descanso de los trabajadores de estas entidades, se señalarán en las condiciones generales de trabajo, o en las disposiciones correspondientes.

TERCERO.- Los titulares de las entidades a que se refiere este Acuerdo, tendrán la facultad de determinar la forma en que las funciones y servicios que consideren necesarios no se suspendan sin menoscabo de que los trabajadores disfruten de dos días de descanso, procurando que sean continuos.

CUARTO.- De acuerdo con la entidad administrativa correspondiente, la Secretaría de Gobernación, tomando en cuenta las diversas regiones del país, determinadas épocas o las necesidades del servicio, podrán modificar el horario, los días laborables, o establecer jornadas de trabajo discontinuas.

QUINTO.- Las entidades administrativas del Gobierno

Federal a que alude este Acuerdo, promoverán en coordinación con sus trabajadores y conforme a las disposiciones legales vigentes, programas culturales, deportivos, recreativos y de unidad familiar, para desarrollarse en los días de descanso.

SEXTO.- Se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrada por sendos representantes de los Titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, presidida por el representante de la Secretaría primeramente mencionada, con el objeto de obtener la mejor organización de los sistemas de administración del personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado.

SEPTIMO.- La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Coordinar el ejercicio de las facultades de las diversas dependencias del Ejecutivo en las materias señaladas en el punto resolutivo Tercero de este acuerdo.

II.- Proponer sistemas de organización para reestructurar las Unidades de Personal con el objeto de que atiendan las funciones de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, ministración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado;

III.- Coordinar el levantamiento de un censo de recursos humanos del Sector Público;

IV.- Elaborar un programa general y permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales, dependencias y sectores administrativos y establecer los lineamientos de las Unidades de Capacitación;

V.- Establecer mecanismos técnicos bipartitas con representantes del Estado y de sus trabajadores, para mejorar los sistemas de administración del personal y elaborar un plan para el funcionamiento técnico y administrati

vo de las comisiones mixtas de escalafón; y

VI.- Preparar los estudios necesarios para configurar un sistema integral de administración de recursos humanos del Gobierno Federal.

OCTAVO.- Los estudios, trabajos y, en general, las funciones técnicas de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal estarán a cargo de la Secretaría de la -
Presidencia.

NOVENO.- En la realización de los estudios y en el cumplimiento de las resoluciones y acuerdos de la Comisión, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio - del Estado y el Sindicato de cada dependencia u organismo, tendrán la intervención que les corresponda conforme a la Ley de la materia y a las disposiciones de este acuerdo.

Algunas otras diferencias entre una ley y otra por - la medida en que representan adelantos en materia laboral y mejoras en beneficio de los trabajadores al servicio - del Estado, son las contenidas en los Artículos 6, 11, 30

y 38, que se transcriben a continuación para mejor claridad y entendimiento de lo expresado.

ART. 6o.- Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, - por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no se rán inamovibles sino después de seis meses de servicios - sin nota desfavorable en su expediente.

ART. 11.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de - Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la cos tumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

ART. 30.- Los trabajadores que tengan más de seis - meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos perío dos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada - uno, en las fechas que se señalen a efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia -

los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los períodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutarán de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago del sueldo.

ART. 38.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

I.- De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de Salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;

II.- Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad;

III.- De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;

IV.- De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador, y

V.- De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto.

"VI.- Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario".

El monto total de los descuentos no podrá exceder - del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este artículo.

e) LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LAS AUTORIDADES

PUBLICAS Y SOCIALES

No puede concluirse un trabajo de la naturaleza de esta tesis, sin destacar en forma muy especial, el que siendo el Derecho de Trabajo un derecho de naturaleza social, su objetivo fundamental tiene que ser, necesariamente, entendido como el de la eliminación de una lucha social- de clases.

Si tradicionalmente el capital por conducto de los patronos ha hecho valer su fuerza para imperar por encima de la clase trabajadora, ésta a su vez en un loable esfuerzo, arrastrando múltiples peligros, confrontando problemas por la vía de hecho, ha logrado a pesar de todo - conquistas de naturaleza sindical en ejercicio de la facultad de coalición que consigna la ley vigente del Derecho de Trabajo y esto a su vez, ha logrado que el notorio desequilibrio entre ambos factores haya ido disminuyendo poco a poco.

En efecto, sin negar que todavía existe una poca adecuada distribución de la riqueza, debe también aceptarse

que en la actualidad la lucha de clases es un problema - del pasado. La energía pujante, la fuerza cada vez mayor de los sindicatos de nuestro país, la más amplia preparación de los líderes obreros, el auténtico deseo de servir de la mayoría de ellos, han propiciado que la clase bur-- guesa desarrollada como resultante de la Revolución Indus-- trial y que quizá a su vez haya quedado entre dos clases sociales de mucho mayor fuerza, vaya tomando poco a poco conciencia de su responsabilidad, inclinándose hacia la - integración de la clase trabajadora. Es debido a esto - que en la actualidad existen sindicatos de empleados en - un número y con una capacidad tan amplia, como posiblemente nadie había imaginado jamás.

En el marco conceptual descrito anteriormente, pueden todavía considerarse dos grandes y diferentes grupos de - trabajadores; grandes en cuanto al número y diferentes en cuanto a la naturaleza de sus servicios y del patrón a - quien sirven.

El primero de estos grandes grupos es el de la clase trabajadora, que ha contribuido al engrandecimiento de la banca, la industria y el comercio, trabajando para el ca-

pital privado; grupo que adecuadamente organizado y dirigido ha sabido lograr conquistas imperecederas para bienestar propio de la familia y en último término del país; fuerza de recursos humanos que han acortado la distancia con los grupos privilegiados, tanto económica como social, como moralmente. Grupo que amparado por una Ley Federal del Trabajo, cuyo contenido además de tutelar a los trabajadores y a los derechos que les corresponden por el simple hecho de serlo, es un instrumento rico en conceptos filosóficos-sociales, ambicioso en sus proyectos a corto, mediano y largo plazo, idealista y visionario por haber sabido prever con una antelación imposible de determinar la solución a problemas sociales que tanto en nuestro país como en Centro y Sudamérica han originado una lucha de clases, una lucha entre hermanos de raza y de nacionalidad que nunca debiera haber existido por los efectos nocivos que arrastra sobre la principal fuente de producción, que es el trabajo y por lo tanto sobre el trabajador.

Las relaciones laborales entre este gran grupo y los representantes del capital son, como es del dominio público, la inspección del trabajo, las Juntas Locales y Fede-

rales de Conciliación y Arbitraje y en último término la Suprema Corte de Justicia de la Nación; autoridades oficiales, integradas en forma tripartita, que ven sistemáticamente obstaculizada su labor social, al ejercer sus actos y decisiones administrativas a través de una maquinaria cuyo diseño y medio de operación es obsoleto y viciado.

Las razones mencionadas provocan que juicios laborales que por su fondo y poca complejidad podrían resolverse en un tiempo razonablemente corto, suelen extenderse, algunas veces por años enteros, en detrimento de los intereses personales y familiares del trabajador involucrado en la problemática; la desafortunada existencia de grupos minoritarios -aves de rapaña- que lucran sin autorización oficial alguna, simulando un inexistente deseo de favorecer la clase trabajadora, que mediando entre ésta y los representantes patronales, ayudan a prolongar innecesariamente los juicios mencionados para, finalmente beneficiarse a título individual, independientemente del resultado obtenido en un juicio y siempre a costas del trabajador, contribuyen negativamente a incrementar la lentitud operativa de las autoridades administrativas, en-

torpeciendo aún más su labor.

El segundo de estos grandes grupos que complementa y conforma la totalidad de la clase trabajadora, es el representado por los trabajadores al servicio del Estado, - cuya relación laboral, para casos de controversia es administrada por el Tribunal Federal del Trabajo; integrado - a su vez por servidores públicos.

Independientemente de la notoria contradicción que - implica el dividir primero a una fuerza trabajadora en - dos grandes sectores que pugnan entre sí y después conferir a un sector minoritario la autoridad necesaria para - tomar decisiones que frecuentemente afectan derechos de - terceros, que en ocasiones ostentan posiciones y rangos - superiores administrativa, social y políticamente a los de dichas autoridades, es ya, de suyo propio, una aberración jurídica, pues como se mencionó anteriormente, es poco menos que imposible tener éxito en una iniciativa cuyo fin equivale a, en defensa de los propios intereses, reclamar al Estado el hecho de haberle conferido responsabilidad, autoridad y poder para, posteriormente, reclamarle - al mismo las razones por las cuales le han sido retirados

-justa o injustamente- los privilegios referidos.

Lo anteriormente mencionado equivale casi con exactitud a considerar que tanto el Estado como los trabajadores a su servicio, incurran en una dualidad de posiciones, en la cual ambos son juez y parte en el mismo problema, lo que debiera ser considerado en Derecho como inexistente.

LA COGESTION Y AUTOGESTION ADMINISTRATIVA

Desde el punto de vista teórico, la Cogestión y la Autogestión Administrativas podrían ser consideradas como una parte de las soluciones de actualidad, para hacer frente al fenómeno de la problemática mundial de la lucha de clases.

La Cogestión, está se desarrolló en forma expansiva al término de la Segunda Guerra Mundial como una respuesta anticipada del Gobierno a las tensiones sociales, que lógicamente se presentan después de conflictos de tan gran magnitud y que de no controlarse a tiempo, suelen llevar

al Estado a un sistema real de anarquía.

Tuvo su nacimiento en Alemania, país en el que el -
sindicalismo ha logrado un alto grado de desarrollo, debi-
do tanto a la responsabilidad ancestral del pueblo alemán,
como a que el nivel académico promedio del pueblo es uno
de los más altos del mundo.

Desde el nacimiento, en su país de origen, se habló
de tres instituciones básicas para abarcar la Cogestión:

- * La organización de los trabajadores dentro del es-
tablecimiento de trabajo.
- * La Cogestión al nivel de los Consejos de Vigilan-
cia de las sociedades.
- * La Cogestión dentro de los Consejos de Vigilancia
y de dirección, tanto en las sociedades industria-
les, como en las metalúrgicas y mineras, cada una
de las cuales están reglamentadas por leyes espe-
ciales y particulares.

Hablando en términos más específicos y situando el -
fenómeno de Cogestión a nivel de empresa, ésta puede exis-
tir:

1º En los establecimientos considerados como unidades técnicas de producción.

2º En las distintas sociedades dentro de los mecanismos de administración general.

3º Simultáneamente en ambos niveles.

Para la existencia real de la Cogestión, deben presentarse simultáneamente tanto la codecisión, como la cooperación, como la participación.

Dentro de la primera, puede considerarse que está representada por los acuerdos que toman las dos partes involucradas, que como organismos de administración suelen tener niveles similares de autoridad y responsabilidad.

Por lo que se refiere a la cooperación, ésta implica una consulta previa de una parte a la otra, que es la que decide, previo informe y fundamentación de las bases que han originado dicha decisión. Por participación se entiende a niveles mundiales la distribución de las utilidades de las empresas involucradas.

Abundando en los antecedentes históricos, habiendo nacido la Cogestión en Alemania y logrado un alto desarro

llo, tanto en dicho país, como en Francia, como en Yugoslavia, en donde su principal impulsor, el Dr. Todovid Mijalko, en su obra "La Autogestión, Anhelado Histórico de la Clase Obrera", en 1970 ofrecía ya al mundo algunos conceptos considerados por su gran adelanto como posible sustentación a la implantación de este régimen a niveles mundiales.

Puede también considerarse que en todos los países en que existe la Cogestión Administrativa, ésta se maneja a través de delegados de personal, de comités de empresa y de sindicatos locales de empresa.

Por lo que se refiere a los delegados de personal, estos suelen tener equivalencia a lo que en nuestro país se conoce como delegados sindicales y en el orden mundial, suele existir un delegado por cada 500 trabajadores, por lo que puede asegurarse que al existir en el sindicalismo mexicano delegados sindicales por cada departamento que funcione en la empresa, están por ello mejor representados los intereses de la clase obrera.

Una característica distintiva de los delegados de

personal en el régimen de la Cogestión, es que estos mismos delegados representan simultáneamente, tanto a obreros como a empleados, como a técnicos y que además son a su vez miembros integrantes de los comités de empresa, cuya característica fundamental es su integración mixta por cinco diferentes elementos, que son los siguientes:

- a) Director de la empresa.
- b) Miembros titulares (Representantes Ejecutivos).
- c) Miembros sustitutos (Con carácter exclusivo de asesoría).
- d) Representantes de la organización sindical (Como asesores exclusivamente).
- e) Consejero representante del Gobierno (Sin voto pero con opinión).

Por lo que respecta al sindicalismo, cuyo propósito está orientado a las conquistas de la clase obrera y al engrandecimiento del movimiento sindical, no solo en las empresas, sino a niveles nacionales, suele funcionar dentro de la Cogestión como un elemento notoriamente radical, que acude frecuentemente al Derecho de Huelga instituido en la mayoría de los países, como medio de presión para -

la obtención de las conquistas mencionadas.

Según la opinión vertida por el Dr. Valerio Agostino ne, experto regional de la OIT en materia de educación obrera en la conferencia que sustentó en la XV Asamblea Nacional del Derecho del Trabajo, llevada a cabo en San Cristobal de las Casas, México, en el año de 1975, la Cogestión y la Autogestión Administrativas son formas específicas y particulares en que se lleva a cabo, al nivel de las empresas el concepto de la participación activa de los trabajadores en la toma de decisiones de orden económico, técnico y social y de todos aquellos aspectos que afecten las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera, así como de la economía nacional y de su desarrollo, siendo el principio de la participación, así como su aplicación concreta, objeto de amplísimos debates, para cuya realización se requiere indispensablemente un minucioso estudio, tanto de los objetivos como de las condiciones y formas en que se pretenda conseguir estos.

Menciona el Dr. Agostinone que la implantación y adecuado desarrollo de la Autogestión y la Cogestión Administrativas requieren de la existencia de un marco político

general, propicio a la participación de los trabajadores y a la democratización de la economía, así como también - de la existencia de un sistema de representación auténtica y directa de los propios trabajadores.

Respecto de las formas de participación de los trabajadores, contempla la posibilidad de que estos lo hagan - en forma decisiva y contemplativa, es decir, determina - claramente dos posibles cambios de acción, el primero en cuanto a la intervención de los trabajadores en la toma - de decisiones de las empresas que representan y el segundo, en cuanto a una posición de estricta consulta y asesoría técnico-práctica.

Termina la presentación de su trabajo, afirmando que todas las sociedades modernas, independientemente del sistema político, se enfrentan hoy con el problema de la humanización del trabajo y la creciente resistencia contra la manipulación del hombre. La participación obrera es - quizá un instrumento para solucionar este problema. Ayudar a crear, según las realidades particulares de cada sociedad y de cada país, las condiciones para promover concretamente esta participación, es ciertamente una de las

tareas a la que con mayor empeño tienen que entregarse, -
en el mundo de hoy, quienes estudian, a la luz de la tra-
dición y de las perspectivas futuras, el derecho del tra-
bajo como instrumento de justicia y de progreso.

CAPITULO IV

BIBLIOGRAFIA

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917.
- 2.- CASSIRER ERNESTO: El Mito del Estado, 2a. Edición, México 1968.
- 3.- GARCIA CANTU GASTON: El Socialismo en México, Edición Siglo XIX, México 1969.
- 4.- GARCIA M. ALONSO: La Democracia Industrial y las Transformaciones de la Empresa, Editorial - Ateneo, Madrid 1971.
- 5.- JIMENEZ CASTRO W.: Administración Pública para el Desarrollo Integral, Fondo de Cultura Económica, México 1971.
- 6.- SCHMILL ORDOÑEZ ULISES: El Sistema de la Constitución Mexicana, México 1971.
- 7.- TENA RAMIREZ FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano, 7a. Edición, México 1964.
- 8.- TRUEBA URBINA ALBERTO: Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México 1941 - 1944.

El Artículo 123,
México 1943.

Derecho Penal del Trabajo,
México 1948.

Tratado de Legislación Social,
México 1954.

**Tratado Teórico-Práctico del Derecho Proce--
sal del Trabajo, México 1965.**

**Nuevo Derecho del Trabajo,
México 1970.**

Nueva Ley Federal de Trabajo Reformada, 1973.

**Nueva Legislación del Trabajo Burocrático,
1973.**

C O N C L U S I O N E S

I.- El Derecho Social del Trabajo es una rama independiente, tanto del Derecho Público como del Derecho Privado, cuyo contenido se fundamenta en la teoría marxista de la lucha de clases, que le confiere la calidad de Derecho Positivo por sus características tutelares y reivindicatorias de los derechos de los trabajadores.

II.- El Derecho Mexicano del Trabajo, colocado a la vanguardia en el ámbito internacional, ha logrado y seguirá logrando, la eliminación paulatina de la lucha de clases al acortar las distancias existentes entre ellas, derivadas fundamentalmente, del desequilibrio ancestral entre los factores de la producción.

III.- Para que el Derecho del Trabajo alcance sus objetivos principales, es indispensable que el Estado, la clase obrera y la clase empresarial, conjunten sus esfuerzos para actualizar y mejorar cada día las relaciones laborales y las directrices que las norman.

IV.- La Cogestión Administrativa, implantada en el Estado y en las Empresas, permitirá la realización individual y colectiva de todas las clases sociales existentes, mediante la responsabilidad compartida y el esfuerzo mancomunado para obtener logros afines.

V.- La concientización a nivel nacional, que incluye al Estado, a los Trabajadores y a los Empresarios, de la trascendencia del pasado, del presente y del futuro - del Derecho del Trabajo, así como su importancia para el Desarrollo de nuestro País, debe constituir un objetivo colectivo, a través del cual, México conservará el sitio de honor y privilegio que le corresponde y permitirá que todos sus ciudadanos se enorgullezcan de las aportaciones con que para tal fin hayan contribuido.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

- 1.- ALMANZA J.N.: La Participación del Trabajador en - las Utilidades de la Empresa, Editorial Tec nos, Madrid, 1965.
- 2.- ALONSO GARCIA M.: La Democracia Industrial y las - Transformaciones de la Empresa, Editorial - Ateneo, Madrid, 1971.
- 3.- ALONSO JOSE: Apuntes sobre la Empresa, Madrid, 1968.
- 4.- ANALES DE LA ACADEMIA MADRILENSE DEL NOTARIADO, TOMO XVI, Presente y Futuro Jurídico de la Empre sa, Editorial Rens, Madrid, 1962.
- 5.- BAYON G.: 17 Lecciones sobre Participación de Traba jadores en la Empresa, Universidad de Ma- drid, Facultad de Derecho, 1967.
- 6.- BORRAJO: La Configuración Comunitaria de la Empresa, Editorial R.P.S., Barcelona, Mayo 1969.