

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL
TRABAJO A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL**

TESIS PROFESIONAL

que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

PEDRO SERVANDO LARA ESLAVA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS FAMILIARES CON CARÑO.
A MI ESPOSA CON AMOR,
A MIS MAESTROS CON RESPETO,
A MIS AMIGOS CON ESTIMACION.

EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL.

CAPITULO PRIMERO.-

CONCEPTO, RELACIONES Y FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

- a).- El concepto de Derecho Administrativo.
- b).- Las relaciones del Derecho Administrativo con disciplinas diversas.
- c).- Las fuentes del Derecho Administrativo.
- d).- Legislación Federal Mexicana.
- e).- La Facultad reglamentaria.
- f).- Otras fuentes del Derecho Administrativo.

CAPITULO SEGUNDO.-

NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL.

- a).- Creación del derecho social.
- b).- Los legisladores mexicanos; inventores del derecho social.
- c).- Concepto del derecho administrativo social.
- d).- Integración del derecho administrativo social.
- e).- Autonomía del derecho administrativo social.
- f).- La ciencia de la Administración Social.

CAPITULO TERCERO.-

EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

- a).- Origen administrativo del derecho del trabajo.
- b).- Nuevo derecho administrativo del trabajo.
- c).- Las definiciones del derecho administrativo del trabajo.
- d).- Nuestra definición del derecho administrativo - del trabajo.
- e).- Naturaleza social del derecho administrativo del trabajo.

CAPITULO CUARTO.-

LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO.

- a).- La función jurisdiccional administrativa.
- b).- Concepto de la jurisdicción administrativa del trabajo.
- c).- Tribunales administrativos del trabajo.

CAPITULO QUINTO.-

DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

- a).- Definición del derecho procesal administrativo del trabajo.
- b).- Las fuentes del derecho procesal administrativo del trabajo.
- c).- Naturaleza social del derecho procesal administrativo del trabajo.
- d).- La Teoría Integral en el derecho procesal administrativo del trabajo y de la previsión social.
- e).- Relaciones del derecho procesal administrativo del trabajo.
- f).- Los procedimientos administrativos del trabajo.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTO, RELACIONES Y FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

- a).- El concepto de Derecho Administrativo.
- b).- Las relaciones del Derecho Administrativo con disciplinas diversas.
- c).- Las fuentes del Derecho Administrativo.
- d).- Legislación Federal Mexicana.
- e).- La Facultad reglamentaria.
- f).- Otras fuentes del Derecho Administrativo.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTO, RELACIONES Y FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

a).- EL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Existen diversos criterios teóricos que tratan de precisar - el concepto de derecho administrativo, ya que existe discrepancia en cuanto a su contenido y función, el criterio Legalista que lo concibe como "un conjunto de leyes administrativas que tienen -- por objeto la organización y la materia propia de la administración". Lo que resulta criticable porque no define qué son las - leyes administrativas, ni lo que es la materia propia de la admi- nistración. Criterio del Poder Ejecutivo, los autores conside- ran que es, "el derecho referente a la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo". Criterio de las relaciones jurídicas, para algunos autores es "el conjunto de normas que re- gulan las relaciones entre el Estado y los particulares". Eviden- temente el Derecho Administrativo no se restringe a esas relacio- nes. Criterio de los servicios públicos "es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos". (1)

Gabino Fraga lo concibe como "rama del derecho público que -

(1) Acosta Romero, Miguel, 1973. Teoría General del Derecho Admi- nistrativo. Universidad Nacional Autónoma de México. México. p.12.

regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa". (1 bis)

Como el criterio jurista no ha llegado a una definición que por una parte incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprenda las normas que regulan la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa; a continuación describiremos otras definiciones.

"El derecho administrativo es la rama del derecho público que regula: 1o.- La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2o.- Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3o.- El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen". (2)

"El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder

(1 bis) Fraga, Gabino. 1973. Derecho Administrativo, 10a.Ed. Editorial Porrúa. México. p.3.

(2) Mauriou, Maurice. 1921. Précis de droit administratif et de droit public, 10a.Ed. París. p.10. Según citas de Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1963. p.89 y Alberto Trueba Urbina. 1973. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, 1a.Ed., Editorial Porrúa. México. p.93.

Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales". (3) La misma definición de Derecho Administrativo ha sido dividida para su estudio, dándole un concepto amplio y otro estricto. "Lato sensu consideramos que es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares".

"Conceptos restringido y formal. Siguiendo la tendencia teórica formalmente el derecho administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad". (4)

Haciendo notar este autor que dicha definición formal esté acorde con la mayoría de los tratadistas.

De las anteriores definiciones se desprende que existe una corriente tradicional en cuanto a la definición del Derecho Administrativo, aceptando todos ellos que el derecho administrativo es Derecho Público; ya que se basan en países de régimen político capitalista como el nuestro.

- (3) Serra Rojas, Andrés. 1976. Derecho Administrativo, 7a. Ed. Editorial Porrúa. México. p.p. 132-133.
(4) Acosta Romero, Miguel, ob. cit. p.p. 13-14.

Tomando en cuenta que nuestra Constitución de 1917 transforme el Estado en político-social el Derecho Público Administrativo también sufrió dicha transformación quedando limitado el Derecho Administrativo Público a las funciones y servicios públicos, pero las funciones sociales deben integrarse a la nueva disciplina -- creada por la Constitución del 17 que es el Derecho Administrativo Laboral, constituido por normas e instituciones protectoras y reivindicatorias de los trabajadores que vienen a regular las funciones sociales del Poder Ejecutivo, comprendiendo como tales la expedición, cumplimiento y vigilancia de las leyes del trabajo y de la previsión social. Así en las definiciones expuestas no hay distinción ni división en las funciones de la Administración Pública que aluden al ejercicio de las leyes aplicables a funciones administrativas sociales.

Tomando en cuenta que nuestra Constitución de 1917 transformó el Estado en político-social el Derecho Público Administrativo también sufrió dicha transformación quedando limitado el Derecho Administrativo Público a las funciones y servicios públicos, pero las funciones sociales deben integrarse a la nueva disciplina -- creada por la Constitución del 17 que es el Derecho Administrativo Laboral, constituido por normas e instituciones protectoras y reivindicatorias de los trabajadores que vienen a regular las funciones sociales del Poder Ejecutivo, comprendiendo como tales la expedición, cumplimiento y vigilancia de las leyes del trabajo y de la previsión social. Así en las definiciones expuestas no hay distinción ni división en las funciones de la Administración Pública que aluden al ejercicio de las leyes aplicables a funciones administrativas sociales.

b).- LAS RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON DISCIPLINAS DIVERSAS.

Tomando en cuenta que el Derecho es unitario, la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado a través de la evolución histórica del Derecho, ha presentado grandes problemas, hay - quien sostiene respecto a esa división que carece de sentido por tratarse de categorías jurídicas a priori.

Sin embargo por razones de especialización, objeto de estudio, método y sistema se puede hacer una distinción entre las - diversas ramas del Derecho sin que se haga una distinción genérica.

Así se habla de Derecho Público como "el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, -- cuando intervenga en relaciones con los particulares con el carácter de autoridad". (5)

"Derecho Privado será el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares entre sí y aquellos en los que el Estado intervenga y en las que el Estado no haga uso de su - carácter de autoridad sin que por ello pierda su carácter de ente público". (6)

(5) Acosta Romero, Miguel. ob.cit. p.15.

(6) Acosta Romero, Miguel ob.cit. p.p.15-16.

Hay quienes piensan que el Derecho Público tiende a privatizarse por el hecho de que el Estado organiza sociedades anónimas y adopta sistemas y procedimientos, que tradicionalmente se han considerado regulados por el Derecho Privado, pero lo que pasa - en realidad es que el Estado adopta técnicas de administración de los particulares, o se regula por normas de Derecho Privado, - pero no por ello pierde su carácter de Estado, ni el Derecho Público se privatice.

"Cuando concluya el ciclo de penetración y extensión del Derecho Público en particular la transformación del Derecho Privado, numerosos problemas del Derecho Administrativo encontrarán su fácil resolución y desaparecerán las numerosas incongruencias de un derecho que debe gobernarse por el interés general y no por la protección a intereses privados".(7)

El Derecho Administrativo tiende a su autonomía limitando -- sus referencias hacia el Derecho Privado. Encontramos que dentro del género del Derecho Administrativo se pueden encuadrar una -- serie de materias que van surgiendo con la constante ampliación de las actividades del Estado constituyendo nuevas ramas del Derecho Administrativo, ya sea por depender del Poder Ejecutivo o por que objetivamente son ramas administrativas que van adquiriendo -

(7) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p.143.

autonomía, como son los derechos Forestal, Agrícola y Ganadero en cuanto a agricultura y ganadería; en Derecho Agrario, los terrenos nacionales, comunales así como los de colonización; en comunicaciones y transportes, Derecho de Transporte Ferroviario, por carretera, marítimo Derecho de Telecomunicaciones, teleco--municación vía satélite, aéreo y postal; en el Distrito Federal, Derecho sobre prestación de servicios públicos, Derecho Notarial y Derecho de Infracciones Administrativas; en materia educativa los derechos: Educacional, Universitario, de Autor y de las Pro--fesiones; en materia económica los derechos de Fomento Económico e Industrial, Patentes y Marcas, Pesca, Pesas y Medidas, Estadís--tica, Cooperativo y de Regulación de Precios de Productos Básic--cos, etc.

El Derecho Administrativo tiene relación con otras ciencias y con otras ramas del Derecho ya que su sistemática y aplicación no son fenómenos aislados e independientes. "Con el Derecho -- Constitucional las relaciones son estrechas, pues de él deriva -- tanto la organización del Estado como su estructura fundamental".

(8)

"Como es bien sabido, el Derecho Constitucional encierra todas las normas que se refieren a la estructura misma del Estado,

(8) Acosta Romero, Miguel. ob. cit. p.19.

a la organización y relaciones entre los Poderes Públicos y a los derechos fundamentales de los individuos, en tanto que constituyen una limitación para la actividad del mismo Estado". (9)

"Derecho Constitucional y Derecho Administrativo forman las vertientes jurídicas, en las que culmina el debate del mundo moderno. No debe olvidarse que todo problema de Derecho Administrativo comienza por ser un problema de Derecho Constitucional".(10)

De lo expuesto se desprende, que la relación del Derecho Administrativo con el Derecho Constitucional es sumamente estrecha y las distinciones entre ambos derechos resultan ser únicamente de grado y no de esencia siendo cuantitativas, porque en esencia ambas ramas se refieren a la actividad del Estado.

En nuestro Derecho Constitucional moderno se habla de la separación de poderes, instituyéndose el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial; el legislativo al establecer normas abstractas e impersonales, no celebra relación con los particulares. En tanto que los Poderes Ejecutivo y Judicial regulan las relaciones que nacen de los individuos a consecuencia de su actuación. Derivándose del Derecho Constitucional dos ramas, el Derecho Administrativo y el Derecho Procesal reguladores del Poder Ejecutivo y Judicial respectivamente.

(9) Fraga, Cabino. ob. cit. p.92

(10) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p.143.

Las instituciones de Derecho Privado mantienen relación estrecha con el Derecho Administrativo ya que existen instituciones y materias de Derecho Privado que abarcan el campo de acción de la Administración Pública en vista de que gran parte del resumen de actividad económica del Estado se rige por razones prácticas y de conveniencia por el Derecho Privado, así encontramos expresiones de dominio público, de dominio directo, de servidumbres públicas, de contratos administrativos, etc. El Código Civil reglamenta actividades que se desarrollan dentro de la Administración Pública, así tenemos el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y artículos que regulan a la Administración Pública, así como el Registro Público de Comercio; viéndose afectado el régimen de la propiedad por disposiciones administrativas.

Como puede verse al crearse el Derecho Administrativo se surgió de instituciones de Derecho Privado; pero como el Derecho Administrativo es autónomo tiende a independizarse y metodizarse ya que al pretender regir la vida del Estado por normas que rigen las relaciones entre particulares es subordinarlo al cumplimiento de condiciones que son obstáculo para la eficaz satisfacción de necesidades colectivas.

El Derecho Administrativo moderno se caracteriza por su independencia del Derecho Privado, debiendo tomar en cuenta que algunos desarrollos administrativos siguen los derroteros del Derecho

Privado, como la teoría de las nulidades administrativas, los -
contratos administrativos, pero tendiendo siempre a construir -
instituciones originales en Derecho Administrativo.

La relación que encontramos entre el Derecho Civil y el De-
recho Administrativo, se basan casi siempre en que las institu-
ciones administrativas, tienen mucho contacto con el Código Civil,
así tenemos en materia de cosas, personas, servicios, servidum-
bres y expropiaciones por causa de utilidad pública; sin dejar de
tomar en cuenta que algunos artículos que regulan a la administra-
ción pública se encuentran reglamentados por el Código Civil.

"Las normas del derecho público serán aplicables en todos
aquellos casos en que la actividad del Estado se vincula estre-
chamente con la subsistencia misma de la organización estatal o
con el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden como
poder, dejando para el derecho privado todas las actividades que
no estén en esas condiciones". (11)

Relaciones del Derecho Administrativo con el Derecho Mercan-
til. Como rama del derecho privado también sostiene importantes
relaciones ambas materias; las empresas y organismos mercantiles
sufren de una u otra forma la influencia del Derecho Administra-
tivo, aparte de su propia legislación se regulan por leyes admi-
nistrativas. El Derecho Administrativo regula la materia econó-

(11) Fraga, Gabino. ob. cit. p.96.

mica que afecta el Derecho Mercantil, pero a su vez el régimen de empresa pública se ve afectado por el derecho mercantil ya que nos encontramos con empresas de participación estatal, por lo que -- encontramos por otra parte, a la empresa pública con estrechas -- vinculaciones de derecho mercantil, siendo reglamentada por el -- Derecho Administrativo. El régimen de policía que se reglamenta por el Derecho Administrativo y que a su vez regula el orden mercantil, ejemplo: leyes sobre seguros, fianzas, instituciones privadas, instituciones nacionales de crédito, banca privada y otras como Cámara de Compensación, Bolsa de Valores, Uniones de Crédito, etc. Relaciones del Derecho Administrativo con el Derecho Público. El Derecho Administrativo regula las instituciones administrativas por lo que existen relaciones muy estrechas con la ciencia de la administración. La administración regula la organización y actualización futura de la administración pública, así como sus principios y normas racionales, a diferencia del Derecho Administrativo que ventila los problemas jurídicos en cuanto a la aplicación y funcionamiento directo de las leyes administrativas por lo que -- van entrelazadas en cuanto a su formación, pero no así en cuanto a su funcionamiento.

Relaciones con el Derecho Internacional. El Derecho Administrativo comprende también el Derecho Público Externo, ya que si la administración se realiza en el interior de cada país una gran

parte de obligaciones que se impone a los Estados soberanos forman parte del Derecho Internacional como son las actividades diplomáticas y consulares, celebración de tratados, convenios y en general la política exterior, sin dejar de tomar en cuenta que funciones administrativas son proyectadas desde el exterior por órganos de un Estado, y que se relacionen con la vida de la administración nacional, así tenemos a la Organización de las Naciones Unidas que regula la materia administrativa desde el punto de vista internacional, surgiendo instituciones nacionales de orden administrativo con funciones internacionales.

Con el Derecho Penal. Las normas de Derecho Administrativo se encuentran garantizadas en cuanto a su cumplimiento por el Derecho Penal, ya que las formas delictivas, el régimen de sanciones y la organización de servicios penitenciarios, surgen del Derecho Penal, dando inclusive a la Administración poder disciplinario para regular su funcionamiento, como es el caso de las penas que impone el Poder Judicial y el Servicio Penitenciario dependiente del Poder Administrativo, por lo que encontramos que nuestro Código Penal para el Distrito Federal contiene disposiciones que guardan una estrecha relación con el desenvolvimiento de las actividades administrativas, como es el caso de la función que realiza el Ministerio Público, al efectuar la averiguación y persecución de los delitos y formar parte a su vez de la Organización Administra

tiva Centralizada en la ejecución de sentencias penales realizada por la Dirección de Prevención Social.

Relaciones con el Derecho Judicial y Procesal. Se afirma que el régimen de la administración de justicia constituye un servicio administrativo. La administración en el desarrollo de sus actividades se sujeta a procedimientos judiciales en ocasiones y a su vez complementa el procedimiento judicial en cuanto a la ejecución de sus resoluciones; por lo que la realización es estrecha sin dejar de tomar en cuenta, que existen discrepancias fundamentales porque el Derecho Administrativo se forma y debe efectuarse separadamente.

Relaciones con la ciencia política. Tomando en cuenta que la ciencia política realiza el estudio general del Estado, de los sistemas de gobierno, filosofía y fines del mismo, y el Derecho Administrativo es por esencia un Derecho Político tanto externo como interno; mantienen una relación estrecha en cuanto que ambas ciencias están referidas al Estado.

Con el Derecho Financiero. Tomando en cuenta la autonomía del Derecho Financiero y siendo una rama del Derecho Administrativo en base a la sustentación económica del Estado con el Derecho Tributario o Fiscal, la Administración Pública realiza los propósitos del Derecho Financiero.

Relaciones del Derecho Administrativo con otras disciplinas.

Con la Sociología porque los fenómenos sociales imponen los movimientos de la población y sus necesidades de desenvolvimiento debiendo tomarse en cuenta para la legislación y actividad administrativa ya que la administración pública se ventila con todas las actividades sociales.

Con la Economía. Porque los fenómenos de distribución, producción y consumo de bienes y productos y la infraestructura y planes de desarrollo económico son las actividades propias de la administración pública ya que todo problema de Derecho Administrativo es constitucional y económico porque no se concibe un buen -administrativista sin una sólida cultura económica.

Con la Estadística. Porque los censos, catastros estadísticos, demográficos, económicos, etc., permiten el estudio cuantitativo y real de las necesidades sociales que deben ser captadas por el gobernante para proporcionar los medios necesarios a los administrados.

Con la Geografía. Porque fija a la administración pública, los límites de las normas jurídicas y las bases que delimitan su campo de acción para la elaboración de una política científica.

Con la Historia. Porque nos permite el buen desenvolvimiento de la administración a través de los grandes movimientos sociales que se han sucedido a través del tiempo para adoptar un siste

ma normativo que consagra la libertad y la justicia del hombre.

Con las ciencias matemáticas, físicas y naturales. Porque nos aportan el conocimiento científico para estructurar una política administrativa sobre bases ciertas de conocimiento.

Con la Cibernética. Porque las computadoras son auxiliares en la formulación de padrones fiscales, censos, métodos, métodos de producción, sistemas de registro, etc.

Todas estas ciencias del conocimiento y la tecnología empleadas, nos ofrecen los procedimientos sugestivos modernos para la formulación de planes y programas que permiten dentro de la amplia gama constituida por la administración pública el mejor desenvolvimiento del hombre en su actividad económica y social dentro de un orden que le permita justicia.

c).- LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

"Son los procedimientos, formas, actos o hechos y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general, las fuentes mismas del Derecho, como la ley, la costumbre y la jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa". (12)

El vocablo fuentes se utiliza normalmente dentro de la materia jurídica para determinar el origen de las normas; pero resulta un término multívoco ya que en ocasiones se le confunde con las fuentes del conocimiento jurídico, con las fuentes de la ley y con las del Derecho Positivo, así encontramos que conforme a los diversos sistemas jurídicos a través del tiempo y el país de que se trate, recurren de manera desigual otorgando preponderancia a uno y otro concepto de fuentes, así Kelsen, después de examinar la expresión "fuentes del derecho", dice "la ambigüedad -- del término a que hemos venido refiriéndonos parece ser inútil el empleo de dicho término.

En vez de una expresión figurada y equívoca, debiera introducirse un término capaz de describir de manera clara y directa el fenómeno que se tiene presente". (13)

(12) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p.157.

(13) Kelsen, Hans. 1949. Teoría General del Derecho y del Estado. Imprenta Universitaria. México. p.137.

Las fuentes del conocimiento jurídico son aquellas a las - que acude el estudioso para tratar de desentrañar, el hecho, fenómeno o materia de conocimiento y pueden ser, o bien directas o indirectas; directas serán aquellas que pongan en contacto al investigador con su objeto y las indirectas, aquellas que por referencia le proporcionan los datos cognocitivos". (14)

La mayoría de tratadistas se basan en las ideas de Geny y Bonnacase que nos hablan de las fuentes del Derecho Positivo - Privado que son, las formales, las reales y las históricas, pero dichas fuentes no son suficientes para establecer una teoría propia de las fuentes del Derecho Administrativo en su sentido amplio; puesto que si se estudia a fondo el origen de una norma de derecho administrativo, resulta difícil saber si tuvo su origen en una fuente real, formal o histórica y tomando en cuenta que el Derecho Moderno le releva importancia al problema de las fuentes del Derecho, al tomar en cuenta que la creación de las normas - corresponde al Estado, así se propone "considerar como fuentes del Derecho Administrativo las que los autores han señalado como racionales, o sea todos aquellos que informan el Derecho".(15)

La mayoría de autores consideran a las fuentes formales, a - las normas que revisten una forma determinada por la que el Estado

(14) Acosta Romero, Miguel. ob. cit. p.20.

(15) Acosta Romero, Miguel. ob. cit. p.22.

establece su aplicación, por lo que tradicionalmente se consideran fuentes formales a la ley, la costumbre y la jurisprudencia; por lo que siendo analizada esta teoría, se considera que el procedimiento que formaliza una norma jurídica no puede convertirse en fuente o lugar de donde parte la misma, ya que la fuente sería la norma misma y el procedimiento de formación son la ley, la jurisprudencia y la costumbre por lo que no cabe confundir la fuente u origen con el procedimiento de exteriorización.

Resulta necesario separar el concepto de ley al de derecho, ya que la ley es derecho y no todo derecho es ley. Por lo tanto la fuente formal es el proceso de creación de las normas jurídicas, en tanto que el contenido de tales normas se determinan por factores o elementos que son el cauce o canal por donde corren o se manifiestan, se le denomina fuentes reales.

Cuando una ley reviste caracteres tanto desde el punto de vista formal como material debe ser considerada como el producto de la legislación más importante del Derecho Administrativo, puesto que es el "proceso por el cual, uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se dá el nombre específico de leyes". (16)

Nos encontramos como fuentes del Derecho Administrativo, to-

(16) García Mayner, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 13a. Ed. Editorial Porrúa. México.

das aquellas normas jurídicas de carácter general, que revisten la administración de actos propios de la función administrativa, y determinan situaciones para casos individuales; encontramos dos situaciones de importancia. 1a.- Creación de la norma y 2a.- Supletoriedad de la norma en su interpretación, ejecución y aplicación cuando tiene lagunas o no prevé determinadas situaciones. En el primer caso se habla de las circunstancias sociales que obra en la mente del legislador o de la conciencia social que se crea como fuente en el momento mismo de su origen o creación, en cuyo caso no se puede hablar de fuentes formales, reales o históricas; es cuando se presentan situaciones de integración e interpretación, ya sea que estén o no previstas por una ley, dando por resultado las lagunas de la ley. Desde el otro punto de vista que abarca la función discrecional que dá flexibilidad a la ley adaptándola a circunstancias imprevistas permitiendo la concurrencia de elementos técnicos en un caso determinado de administración, dando por resultado una aplicación más equitativa y digna de la ley en las más variadas formas. La aplicación de elementos técnicos, deben aplicarse en el principio de igualdad ante la ley, cuando no esté regulada de antemano una estimación para cada caso individual.

Existen varias clasificaciones de las fuentes del Derecho Administrativo. Así tenemos que el Derecho Positivo se origina

por una parte, por las fuentes materiales del Derecho Administrativo siendo fuentes metajurídicas; en tanto que las fuentes formales que constituyen el derecho aplicable son la legislación o derecho escrito, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre, las que algunos autores reducen en la ley como fuente formal. Otra clasificación las considera como fuentes directas y fuentes indirectas, las primeras son las que dan origen al Derecho Positivo, la ley y el reglamento, los tratados internacionales, y nuestro artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la costumbre y los principios generales del Derecho. Las indirectas son aquellas que se encargan de interpretar el derecho como son la jurisprudencia y la doctrina.

Las fuentes escritas y directas del Derecho Administrativo se integran por el derecho escrito denominado por la doctrina - como "jerarquía de las fuentes" o "jerarquía de los textos", - dando seguridad de contenido y certeza de vigencia para que se considere que una ley no ha sido modificada, así la regla de - *contrarius actus* del derecho romano se traduce como que un acto no puede ser abrogado más que por otro acto de la misma especie. Así el Derecho Escrito dá legitimidad a un acto haciendo a un - lado la incertidumbre en cuanto a su determinación.

El desenvolvimiento de las leyes que amanan de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, obedecan a un orden de importancia; -- Constitución Política o Ley Fundamental del Estado; leyes ordinarias expedidas por el Poder Ejecutivo Federal conforme a los casos que autoriza la Constitución; los tratados y convenios que el Estado celebra con otros sujetos de derecho internacional; extensivamente al Derecho Internacional; los reglamentos de la Administración Pública expedidos por el Poder Ejecutivo Federal; los reglamentos, estatutos, reglas de operación, normas técnicas de servicio de las entidades administrativas descentralizadas. Por lo que se refiere a estos organismos deben subordinarse a sus leyes sin que cuenten con el reconocimiento a la fecha como autoridad, salvo algunas ejecutorias del Seguro Social; las circulares e instrucciones; la analogía que es inaplicable cuando restringe el libre ejercicio de los derechos, así el artículo 14 constitucional mantiene el principio de legalidad y la prohibición de imponer penas por analogía o mayoría de razón.

La actividad administrativa, debe estar vinculada necesariamente a las leyes, por lo que para que el Estado lleve a cabo legalmente sus propósitos a través de los funcionarios públicos que lo representan deben cumplir con los fines políticos conforme al orden jurídico vigente, esto es apoyándose en la ley para que su obrar sea de manera lícita.

d).- LEGISLACION FEDERAL MEXICANA.

"La codificación del Derecho Administrativo sería la sistematización orgánica y unificada de las normas que integran esta materia". (17)

La legislación es la más rica e importante de las fuentes formales en los países de derecho escrito como el nuestro, por lo que la mayoría de autores mencionan en primer término la ley como producto de la legislación. La función del Estado se fundamenta en el orden jurídico que para darle generalidad se expresa por el llamado principio de legalidad que consiste, en que para que un órgano del Estado pueda tomar una decisión individual debe basarse a una disposición general dictada con anterioridad. Dicho principio de legalidad tiene un carácter material y otro formal; material es cuando la norma regula una situación individual y es de carácter abstracto e impersonal; formal es cuando la norma que precede al acto material es expedida por el poder que conforme al régimen constitucional se encarga de la creación de leyes. El principio de legalidad mencionado sólo deja de aplicarse en el caso de la facultad discrecional desde el punto de vista material; pero desde el punto de vista formal se admiten numerosas excepciones ya que basta que la disposición sea mate-

(17) Acosta Romero, Miguel. ob. cit. p.25.

riamente legislativa para que el acto individual pueda realizarse a su amparo.

La ley resulta por tanto ser la fuente más importante del Derecho Administrativo por lo que se afirma la Constitución y la ley ordinaria son la base de todo problema administrativo.

"La Suprema Corte ha afirmado: Para que una disposición -- dictada por el poder público, tenga el carácter de ley, no solamente se necesita que sea de naturaleza general, abstracta y permanente, sino además que emane del órgano constitucionalmente facultado". (18)

Para que una ley sea aplicable debe reunir las siguientes condiciones de carácter general: a) Generalidad de la ley, esto es, que los supuestos de su contenido se apliquen a cualquier persona; b) El aseguramiento social del interés general dándole el carácter de obligatoria; c) Toda norma debe ser justa necesariamente; d) Su aplicación debe ser permanente hasta que sea abrogada o derogada; e) Las normas son de carácter imperativo ya que el derecho es coactivo o se aplica a quienes las afectan; f) Irretroactiva de la ley y proyección futura o sea se realiza por el órgano constitucional facultado, Poder Legislativo.

Las denominaciones que emplea nuestra Constitución para aludir a las leyes son: Ley, ley ordinaria, ley orgánica, ley -

(18) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p. 169.

reglamentaria de la Constitución, ley suprema; lo que no implica una diferencia de leyes, sino normas formal y materialmente semejantes.

En nuestro artículo 70 constitucional se establece que: --
"Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto", por lo que a este tipo de decretos se les denomina como --
"Derechos Legislativos", sin dejar de existir sus diferencias --
esenciales entre la ley y el decreto legislativo. Ahora bien, el presidente también expide decretos conforme a lo que establece nuestra Constitución en su artículo 92 por lo que la diferencia que estriba entre el decreto y la ley es que mientras el decreto particulariza o individualiza su campo de aplicación la ley extiende o aumenta su campo de aplicación. El decreto-ley y su naturaleza jurídica; sabemos que ante las exigencias de un país dentro de su estructura política reviste necesariamente de medidas administrativas inmediatas que demandan una nueva instrumentación jurídica que emane del poder ejecutivo y no necesariamente del Poder Legislativo, que es a quien corresponde el legislar para dar origen a la vida institucional de una nación. Así el decreto ley según la naturaleza del órgano que la realiza origina un grupo especial de leyes, en unos casos es el Poder Legislativo quien delega la facultad de legislar al Ejecutivo ya sea en aspectos generales o parciales de la ley; en otros casos el ---

Ejecutivo puede legislar para casos de urgencia o necesidad o se establecen bases para que el Ejecutivo legisle y finalmente se habla de leyes que emanan de órganos diversos al Legislativo. Así hay quienes las denominan legislación irregular, legislación de emergencia, decreto-ley o decretos con fuerza de ley y otras denominaciones similares. El decreto-ley frente al orden constitucional; en primer término encontramos las leyes delegadas que son elaboradas por el Poder Ejecutivo con autorización del Poder Legislativo para determinadas materias. Nuestra legislación administrativa ha sido expedida en su mayoría al amparo de esta interpretación o sea que es expedida por el Poder Ejecutivo, pero siempre sometiendo los decretos que expide a la consideración del Poder Legislativo en base al derecho de iniciativa que le concede el artículo 71 fracción I de nuestra Constitución.

En segundo lugar encontramos los llamados decretos-ley que se caracterizan por tener la misma fuerza y proyección de la ley y consiste en la facultad otorgada al Poder Ejecutivo por la Constitución en la creación de normas de carácter legislativo en determinadas materias, sin necesidad de que exista una delegación de facultades por parte del Poder Legislativo.

Dentro de las excepciones para legislar por parte del Ejecutivo encontramos en primer término el artículo 29 de la Constitución; en segundo el artículo 73 fracción XVI de Constitución

en materia de Salubridad General de la República; en tercero el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución.

En cuanto a la determinación de si una ley es contraria a la Constitución o no, los juristas se han dividido en dos criterios: 1o.- Los que le dan vigencia a una ley aunque pugne contra la Constitución, y 2o.- Los que estiman que para que tenga validez debe depender de la Constitución.

La Suprema Corte en cuanto a la constitucionalidad de la ley nos dice:

"1. Si una ley es inconstitucional no debe tener efectos - en beneficio del quejoso. Tesis jurisprudencial número 267".

"2. Sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de una ley, sin que sea obstáculo para - que sea una autoridad administrativa el interpretar ésta para aplicarla. Ejecutoria Tomo 39, p.1147".

"3. La inconstitucionalidad de una ley emana de la pugna - entre ella y algún precepto constitucional y no de la falta de disposición exprese. Ejecutoria Tomo 29, p.1611".

"4. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación pueden decidir si la ley que apoya los actos impugnados es o no constitucional. Ejecutoria Tomo 72, p.2570". La jurisprudencia es en sentido contrario.

"5. Sólo dentro del juicio constitucional de la competencia exclusiva del Poder Judicial Federal, se debe necesariamente, a petición de parte, destruir los efectos de una ley inconstitucional. Ejecutoria Tomo 91, p.1831". (19)

La ley cuando es declarada inconstitucional por la Suprema Corte no debe producir ningún efecto y obliga al Poder Ejecutivo a no aplicarla y al Poder Legislativo a derogarla.

La facultad discrecional en materia administrativa. Está basada en el mandato de la ley para que pueda actuar el funcionario público, pero sin embargo no es sólo el mandato de la ley el que determina el actuar subjetivo del funcionario público, - sino también las normas de derecho consuetudinario eficaces y - los conceptos políticos económicos y sociales sobre los que el Estado está edificado y aún principios no escritos, pero desde luego no debe olvidarse por otra parte, que "todo acto administrativo precisa de un fundamento legal". (20)

Hay casos en que la ley permite al funcionario decidir con amplio margen, sobre el alcance de aplicación de una norma; -- siendo ésto e lo que se denomina facultad o poder discrecional.

El Legislador traza el marco legal dentro del cual actúa -- libremente en cada caso la autoridad administrativa, así la --

(19) Serra Rojas, Andrés. ob.cit. p.176.

(20) Serra Rojas, Andrés. ob.cit. p.179.

"Facultad discrecional en materia administrativa. Suprema Corte, Tomo 84, p.277". La facultad discrecional se ejercita sin ser violatoria de las garantías individuales cuando se subordina a la regla del artículo 16 constitucional". (21)

La facultad discrecional o arbitrio administrativo se basa en que para que el funcionario público actúe, necesita basarse en las circunstancias y que se encuentre dicha facultad consignada expresamente en la ley aunque en algunos casos se desprende de los mismos términos legales; la capacidad del funcionario para realizar el acto administrativo; la facultad para actuar o abstenerse el funcionario consignada en la ley, estos casos -- pueden ser anulados jurisdiccionalmente ya que no escapan a la crítica ni al control de legalidad; el funcionario mismo es -- quien está autorizado para fijar las modalidades de su actuar. La aplicación indebida de la facultad discrecional origina el desvío de poder por una parte y consiste en la desviación involuntaria de los fines contenidos en la ley; por otra parte el abuso del poder que es la actuación intencionada por parte del funcionario, contraria a los intereses públicos; por lo -- que la discrecionalidad no consiste en la arbitrariedad por -

(21) Serra Rojas, Andrés. ob.cit.p.190, según cita a pie de p.25.

parte del funcionario ya que siempre debe obrar un principio legal. El principio de legalidad es la base general para la actuación del Poder Público.

"El 10. de diciembre de 1958, al rendir su protesta al Presidente Constitucional de México, dijo: "Nada haremos ni dejaremos que se haga por encima o al margen de las leyes; a ellas debemos sujetarnos pueblo y gobierno, pues constituyen la síntesis de nuestra historia, resumen el contenido de nuestra lucha, garantizan nuestro presente y afirman nuestro futuro".(22)

(22) Serra Rojas, Nadrés. ob. cit. p.181, según cita núm.30 a pie de p.

e).- LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

"El Reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo". (23)

El reglamento contiene normas que crean una situación jurídica general porque son normas encaminadas a la atención por menorizada de los servicios públicos, la ejecución de la ley y demás fines de la administración pública.

El reglamento se constituye a través de varios elementos generales, a saber: 1o.- Son normas emanadas unilateralmente del Poder Ejecutivo. El caso en el ejercicio del poder discrecional de la administración pública". (24)

"Los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República". (25); ya que sería contrario a lo que establece el artículo 89 fracción I, de la Constitución; 2o.- Dichas normas son suscritas con el

(23) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p. 185.

(24) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p. 186, según cita núm. 2 Sem. Jud. Fed. 5a. ep. T. 7. p. 912.

objeto de ejecutar leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión sin asumir la fuerza jurídica de la ley que está - considerada como un acto típico de soberanía; 3o.- El carácter impersonal y general del acto administrativo que asume características de ley; 4o.- El reglamento está subordinado a la ley ya que no puede abarcar el dominio reservado por la Constitución al legislador y en ningún caso puede prevalecer el reglamento - sobre la ley; 5o.- El reglamento debe estar promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria, artículos 3o. y 4o. del Código Civil; 6o.- El reglamento tiene las mismas cargas, restricciones, limitaciones o modalidades que se establecen en la ley. Cuando un reglamento no se encuentra debidamente promulgado, sus disposiciones carecen de fuerza obligatoria y lógicamente, no pueden servir para apoyar las determinaciones de las autoridades por lo que el acto administrativo para que tenga validez debe sujetarse definitivamente al proceso que - hemos mencionado sin llegar a sobrepasar nunca la esfera de la ley.

La mayoría de autores coinciden con esta denominación reglamentaria, así encontramos entre otras definiciones la siguiente:

(25) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p.186, según cita núm.4 a pie de p.49.

"El Reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo". (26)

Tomando en cuenta que el Poder Ejecutivo es quien se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el que se va a aplicar la ley y conforme a las circunstancias cambiantes para ser adaptable a la constante evolución revisten mayor facilidad para ser modificados los reglamentos; ya que el proceso legislativo reviste un procedimiento más complicado en cuanto a las modificaciones.

Para establecer la diferencia entre el acto reglamentario, que un sector de la doctrina desde el punto de vista formal lo considera un acto administrativo y desde el punto de vista material lo identifica con la ley, ya que crea, modifica y extingue situaciones jurídicas generales y que procede del Poder -- Ejecutivo; frente al contenido de las leyes emanadas del Poder Legislativo. En principio se habla de "la preferencia o primacía de la ley" que se traduce en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas

(26) Fraga, Gabino. ob. cit. p.103.

por un reglamento, en vista de que las leyes están provistas de un principio de autoridad formal contenido en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación". Y otro principio al que se denomina como "la reserva de la ley" consistente en que la Constitución señala que hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. Así salvo casos excepcionales las garantías individuales sólo pueden ser reglamentadas por una ley de carácter formal al igual que las contribuciones y penas conforme a la Constitución sólo se reglamentan por una ley, lo que se traduce como ley en sentido formal expedida por el Poder Legislativo. Por otra parte los abusos derivados de la actividad desarrollada por los funcionarios administrativos dentro de los servicios públicos se trató de suprimir mediante las limitaciones impuestas por el artículo 21 de la Constitución separándose la competencia de la autoridad judicial de la que debe corresponder a la autoridad administrativa, dejándose la imposición de penas a la autoridad judicial en tanto que a la administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía sin que se exceda de la multa o el arresto hasta por -

treinta seis horas.

Clasificación de reglamentos conforme a la legislación mexicana. Existen varios tipos de reglamentos administrativos: a) Ejecutivos, son los que reglamentan las leyes que expida el Congreso de la Unión conforme al artículo 89, fracción primera de la Constitución, o sea desarrollan las normas contenidas en las leyes; b) Reglamentos gubernativos y de policía cuya aplicación corresponde a las autoridades administrativas, el artículo 21 señala la competencia de la autoridad administrativa en cuanto a los reglamentos; c) Reglamentos interiores de la Administración Pública y es el poder disciplinario de la propia administración regulando el orden la disciplina y demás funciones administrativas en los servicios públicos (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional; -- d) Por último la doctrina extranjera menciona a los reglamentos delegados que comprenden el complemento de la ley en cuanto a su materia y objeto ya señalados por la propia ley y los reglamentos de necesidad expedidos por el Ejecutivo para casos excepcionales aún contrariando la ley, pero los dos se encuentran fuera de nuestra legislación uno por innecesario y otro

porque invade la esfera del artículo 29 constitucional. El poder reglamentario se encuentra limitado primero por el Poder Legislativo cuando el legislador legisla tan ampliamente que hace innecesario el reglamento y cuando la Constitución ordena que en esa materia sea tratada exclusivamente por la ley y una vez expedida la ley cae en el poder reglamentario; por lo que el poder reglamentario se encuentra subordinado a la ley.

Así tenemos por ejemplo que la creación de una infracción penal nueva no puede ser tratada por un reglamento.

La facultad reglamentaria en el Derecho Positivo Mexicano, se encuentra reglamentada dentro de nuestro artículo 89 fracción I de nuestra Constitución, reafirmado por el artículo 107 fracción VIII, inciso c), por lo tanto dicha facultad reglamentaria corresponde al Presidente de la República aunque la creación de organismos descentralizados rebasa tal facultad dando facultad reglamentaria a dichos organismos en cuanto se trate de la esfera de su competencia, claro está que este sentir se sale del espíritu original de la Constitución.

Debemos hacer mención que la facultad reglamentaria concedida al Poder Ejecutivo por el artículo 89 fracción I, no es sino una fase de la ejecución de las leyes o sea que se otorga una facultad única de ejecutar las leyes, pero tomando en cuen

ta la necesidad de cortar con la facultad reglamentaria en el régimen constitucional la jurisprudencia se ha inclinado a justificarla al grado de que ya no se discute respecto a su validez dentro del orden jurídico mexicano porque lleva un vacío inexplicable de los Constituyentes de 57 y 17.

También existe el reglamento inconstitucional que se caracteriza porque contraria algún mandato de la Constitución o que en términos generales no se apoya en un mandato legal.

El Reglamento autónomo es aquella disposición creadora de una situación jurídica general expedida por el Ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley formal ya que su apoyo se supone que surge de un mandato constitucional, sin dejar de tomar en cuenta que el ejecutivo no puede tener más facultades que las que expresamente le señala la Constitución.

P).- OTRAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

La jurisprudencia.- "La doctrina señala a la jurisprudencia como una fuente escrita y creadora del Derecho Administrativo y en otros casos, indirecta o mediata". (27)

"En principio la jurisprudencia no debe considerarse como una fuente porque la función judicial, de donde proviene, no tiene por finalidad crear el derecho, sino aplicarlo en los casos en que haya contención, de tal manera que, por regla general, la jurisprudencia, como la costumbre, constituye un medio importante para fijar la interpretación de las leyes". (28)

"La Jurisprudencia es la interpretación de la ley que -- llevan a cabo los tribunales, al resolver las controversias que se someten a su jurisdicción". (29)

Como puede verse la jurisprudencia de ninguna manera sustituye a la función legislativa, que como ya expusimos es la encargada de crear las leyes. Se le reconoce el carácter de fuente indirecta del Derecho Administrativo: así la Suprema Corte de Justicia sienta jurisprudencia, cuando existen cinco ejecutorias conformes, no interrumpidas por otra en contrario

(27) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p.207.

(28) Fraga, Gabino. ob. cit. p.115.

(29) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p.207.

y siempre y cuando estén debidamente aprobadas de acuerdo con su respectiva competencia; esto es por cuatro votos en las Salas y por catorce en el Pleno. (Artículos 193 y 193 bis, Ley de Amparo).

La Jurisprudencia de todas formas resulta el medio más eficiente para garantizar los principios jurídicos derivados de la ley comprobando que es la debida resolución e interpretación de las cuestiones jurídicas que se plantean.

Nuestra Constitución y las leyes en el sistema mexicano establecen los casos en que la jurisprudencia tiene el carácter obligatorio por lo que en cierta medida es considerada como fuente del Derecho Administrativo mexicano. (Artículo 94, párrafo quinto constitucional).

La Suprema Corte de Justicia reviste gran importancia cuando declara inconstitucionales las leyes, ya que es obligatoria y sienta un precedente ante las autoridades administrativas porque deben conformar sus actos a ella; obligando también a los Tribunales Federales y locales, ya que éstos son los que conocen los actos que realiza la administración.

No es necesario tratar de hacer una Constitución nueva, sino que con la sabiduría de un auténtico tribunal que interprete el orden jurídico imperante tendremos justicia auténtica.

que haga más llevadera la vida en común y proteja los postulados del interés social que plasmaron en nuestra Constitución - los creadores del Estado Mexicano.

"En la medida que la Suprema Corte, con independencia y con decoro realice el postulado de mantener el orden constitucional, en el cual se basa todo el orden jurídico de la nación, en esa misma medida el Poder Ejecutivo sin subordinaciones lamentables, y el Poder Legislativo Federal sin intromisiones claudicantes, serán órganos de un Estado de derecho al servicio del interés social, y no elementos circunstanciales de una política intrascendente". (30)

Debemos hacer reflexión en cuanto a este pensamiento.

Para que exista un Estado de derecho al servicio del "interés social", debemos tomar en cuenta ese aspecto que se plasmó en nuestra Constitución por los legisladores al tratar de -- proteger y reivindicar los derechos del Proletariado principalmente en los artículos 27 y 123. Ya que si hablamos de un interés social, como se puede pensar en que una rama del derecho tan importante sea tratada por una Sala Administrativa de una Corte burguesa que ventila principalmente intereses particulares y no intereses sociales auténticos.

(30) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. p.211.

Para que podamos hablar de una protección e intereses sociales, tendrá que existir una "Suprema Corte Social", la que realice en forma efectiva los principios sociales que marca nuestra Constitución dentro del sentir de un auténtico desenvolvimiento social, equitativo y justo.

La Analogía, es cuando se aplican normas que han sido instituidas en una cuestión semejante o análoga en un caso no previsto por la ley y que está sujeto a un procedimiento administrativo. El artículo 14, párrafo tercero de la Constitución -- menciona la prohibición de imponer penas por simple analogía o mayoría de razón, ésto ofrece numerosos problemas en cuanto a la ausencia de la ley administrativa ya que se aplica en forma subsidiaria las normas de derecho privado a los principios generales del derecho por lo que nuestro artículo 14 constitucional ofrece en la práctica administrativa determinados problemas.

La costumbre administrativa. Los tratadistas no se han puesto de acuerdo si la costumbre puede considerarse como --- fuente del Derecho Administrativo.

La costumbre es la única fuente del derecho no escrito y por tanto es un precedente histórico de la ley escrita por lo que para el Derecho Administrativo no siempre puede ser aplicable ya que éste se basa como principio en la ley siendo aplica-

ble cuando existen lagunas en la ley. Tomando en cuenta que -
"La costumbre es un uso implantado en una colectividad y consi-
derado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho
nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*" (31)

No es aplicable la costumbre al Derecho Administrativo, -
porque ésta parte de la ley, quien regula con disposiciones --
precisas la constitución y competencia de los órganos adminis-
trativos, ya que en la definición que precede se habla de una
costumbre dentro de la colectividad, pero actualmente se basa
al derecho de una sociedad que cuenta con una legislación, así
el artículo 14 constitucional no hace mención de la costumbre y
el artículo 72 inciso f), precisa "En la interpretación, refor-
ma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mis-
mos trámites establecidos para su formación".

Nuestro régimen jurídico mantiene el principio de obser-
vancia de la ley ante la que no puede alegarse desuso, costum-
bre o práctica en contrario (artículo 10 del Código Civil del -
Distrito Federal), así los poderes públicos obran cuando están
autorizados expresamente por una ley.

En el Derecho del Trabajo la costumbre juega el papel im-
portante de fuente supletoria, ya que el artículo 17 de la Ley

(31) García Maynez, Eduardo. ob.cit.p.61, según cita núm.10 Du
Paequier, Introducción a la Théorie Generale et à la Philo-
sophie du droit. p.36.

Federal del Trabajo dispone: "Los casos no previstos en la -
presente ley, o sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con
la costumbre o el uso y, en su defecto, por los principios que
se derivan de esta ley, por los del derecho común en cuanto no
la contraríen y por la equidad". El artículo 31 de la misma -
ley señala "El contrato de trabajo obliga a lo expresamente -
pactado y a las consecuencias que sean conformes a la buena fe,
el uso, a la ley". El artículo 137 fracción III del mismo --
Ordenamiento señala: "Son obligaciones especiales del patrón -
en el trabajo del campo, las siguientes: III proporcionar --
gratuitamente a cada peón acasillado para siembra propia en --
las fincas que tengan más de 50 hectáreas de cultivo agrícola,
terreno cuya extensión se determinará, a falta de convenio --
expreso, en relación con la extensión de la finca, clase de tie
rra laborable y número de peones, según la costumbre del lu--
gar. En ese terreno los peones acasillados podrán emplear los
animales, aperos y demás instrumentos de labranza del patrono,
sin perjuicio de las labores de la finca". El artículo 11 de
la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, --
(Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963),
reconoce también a la costumbre como fuente supletoria del ---
trabajo burocrático.

El contrato ley: El Derecho Administrativo Laboral es bastante extenso ya que abarca las relaciones del Estado con sus servidores, así como los principios y procedimientos fijados por el Estado en las relaciones Ubrero Patronales. -- Algunos autores la reclaman como materia auténtica del Derecho del Trabajo.

El artículo 404 del la Ley Federal del Trabajo lo define: "Contrato-ley que es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional". Lo que viene a suplir el contrato colectivo obligatorio, según el criterio de los comentaristas del Derecho del Trabajo.

El Contrato-Ley es una regulación jurídica, coordinada entre el sector obrero patronal y el Estado; de naturaleza laboral, donde el Estado realiza una actividad administrativa con finalidades públicas de naturaleza laboral, principalmente de previsión social.

La Doctrina Jurídica: comprende todas las opiniones, teorías y especulaciones que en materia administrativa son importantes para la creación del nuevo Derecho, o sean las nuevas normas jurídicas; los tratadistas realizan la labor de auxiliares en la resolución de los problemas que se presentan en esta materia de acuerdo siempre a las leyes administrativas.

Los principios generales del Derecho Administrativo: son aquellos principios consignados en las leyes que no desarmonizan o están en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenar.

Son una síntesis del derecho en orden en un determinado género de relaciones, sin llegar a ser la tradición de los tribunales, ni la doctrina de los juristas ni los organismos personales del juez por carecer éstos de fuerza legal.

La Codificación Administrativa: es la sistematización orgánica y unificada de las normas que integran esta materia.

La elaboración de un código o ley general que abarque o reúna los diferentes temas de la materia administrativa, resulta difícil por la naturaleza cambiante de este derecho; en base a su extensión, modificaciones de la legislación administrativa producto del crecimiento del Estado, en los servicios públicos y en sus relaciones con los particulares.

Por la naturaleza del Derecho Administrativo y el estado de su constante desarrollo, lo más acertado es codificar parcialmente las normas por materias, como se ha venido desarrollando en México.

La codificación del Derecho Administrativo debe hacerse mediante códigos que contengan principios generales, normas de organización y sanciones correspondientes a la estructura administrativa; dejando a los reglamentos y disposiciones menores, la culminación detallada de esos principios.

CAPITULO SEGUNDO

NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

- a).- Creación del derecho social.
- b).- Los legisladores mexicanos; inventores del derecho social.
- c).- Concepto del derecho administrativo social.
- d).- Integración del derecho administrativo social.
- e).- Autonomía del derecho administrativo social.
- f).- La ciencia de la administración social.

CAPITULO SEGUNDO

NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

a).- CREACION DEL DERECHO SOCIAL.

La transformación constitucional de 1917, a través de las normas fundamentales y reglamentarias del trabajo y de la previsión social y de los derechos agrarios, originaron la división del Derecho Administrativo en dos disciplinas autónomas, el derecho público administrativo y el derecho social administrativo de donde procede el nuevo derecho administrativo del trabajo.

El nacimiento de esta nueva ciencia del Derecho Social se plasmó por primera vez en el mundo, dentro de nuestra Constitución de 1917. Donde se encuentran por primera vez en un texto constitucional los derechos reivindicadores y la auténtica -- protección de campesinos, ejidatarios, comuneros, obreros y -- trabajadores que formaban el sector social económicamente débil.

En los artículos 27, 28 y 123 constitucionales se reflejan con elocuencia esos derechos fundamentales que concluyeron en gran debate el 31 de enero de 1917 con la aprobación del artículo 27.

Así surgen las primeras teorías sociales plasmadas dentro de una Constitución para que la administración pública se nutra, dentro de sus actividades de carácter político, de un cientificismo social que incluya en la legislación y reglamentación - del derecho del trabajo, así como en el aspecto jurisdiccional, haciendo que se dignifiquen las clases que se encuentran marginadas, ausentes de sus derechos.

La Administración Pública que se encuentra regida por los tres poderes político burgueses está inyectada de los principios sociales, que cada día serán más latentes y herán que -- sus funciones se acerquen a la auténtica justicia social, -- plasmada por los constituyentes del 17, creadores del constitucionalismo social, para un Estado moderno que dejó de ser -- exclusivamente político.

El Derecho Administrativo Social surge esplendoroso por su contenido y dinámica superiores respecto al viejo derecho público, constitucional y administrativo.

"Esta es una revolución en el derecho; El nuevo derecho social positivo es ciencia social. El principio de una nueva ciencia social dentro de las ciencias de la cultura. Pero el jurista lo ignore por su ideología burguesa; sólo el jurista

social podrá penetrar en ella sin prejuicios...."(32)

El Derecho Social tiene como base de su atención al hombre, pero no como individuo o persona particularmente considerada -- sino como grupo integrado a una colectividad.

"Es un derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico".

(33)

Detrás de cada relación jurídica privada asoma en el derecho social un interesado, la colectividad. Así encontramos que los principios rectores del derecho social son el hombre, la integración social y la justicia social, aplicables tanto nacional como supranacionalmente.

Todo derecho tiene como base una ordenación de la conducta de los hombres, así: "El derecho social es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social".

(34)

(32) Trueba Urbina, Alberto. ob. cit. p.106.

(33) González Díaz Lombardo, Francisco. 1973. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Universidad Nacional Autónoma de México. México. p.49.

(34) González Díaz Lombardo, Francisco. ob. cit. p.51.

b).- LOS LEGISLADORES MEXICANOS INVENTORES DEL DERECHO SOCIAL.

Con el genial mexicano Ignacio Ramírez "El Nigromante", -- nace la idea del Derecho Social, en el Congreso Constituyente. 1856-1857, conforme a la sesión de 10 de julio de 1856, habló de los derechos sociales de la mujer, de los menores, de los huérfanos y de los jornaleros, reprochando a los autores del proyecto de Constitución el no haber consignado tales derechos por su extremado liberalismo, quedando plasmada en aquella sesión la idea de derecho social; en el Congreso Constituyente de 1917. José N. Macías con el carácter de legislador afloró -- sus ideas en la sesión de 28 de diciembre de 1916, proyectando el derecho constitucional como derecho social económico.

En la Constitución Mexicana de 1917 se proclamó la primera declaración de derechos sociales en el artículo 123 derecho social del trabajo, en el 27 derecho social agrario y en el 28 -- derecho social económico.

En la Constitución Mexicana se encuentra, antes que en la Constitución de Weimar de 1919, la primera Declaración de Derechos Sociales.

México se enorgullece también de la Teoría de la propiedad función social puesto que antes de que Duguit se refiriera a -- ella, en el Congreso Constituyente de 1856-1857 Ponciano Arriaga,

José Ma. del Castillo Velasco e Isidoro Olvera, combatieron el abuso de la propiedad y abogaron por su reglamentación social, originando la teoría de la propiedad-función social.

Somos los inventores de la idea del derecho social, cuyo contenido supera a todos.

"Conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles".(35)

El derecho social es el derecho de nuestra época que responde a las nuevas concepciones sociales y busca ser norma de los grandes movimientos respondiendo a sus exigencias axiológicas y garantizando su efectividad.

Hay quienes consideran que el derecho del trabajo se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital, situación que es totalmente contraria ya que el derecho del trabajo parte del derecho social que es "el conjunto de principios, normas e instituciones que -- protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que -- viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana".(36)

(35) y (36) Trusba Urbina, Alberto. 1970. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México. p.p. 155 y 135.

c).- CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL.

El Derecho Administrativo Social como ya mencionamos anteriormente, emana de las normas sociales que se encuentran contenidas en los artículos 27, 28 y 123 constitucionales de donde el Poder Legislativo dicta las normas reglamentarias de los preceptos mencionados y el Poder Ejecutivo se encarga de la aplicación a través de reglamentos de las normas reglamentarias de carácter administrativo; de donde resulta que el Derecho Administrativo Social, se clasifica en cuanto a su aplicación en derecho social administrativo del trabajo y de la previsión social, agrario y económico.

Encontramos que la aplicación de los derechos sociales emanados de nuestra Constitución trae consigo la transformación en los poderes públicos y los poderes sociales del Estado moreno; por lo que se penetró dentro de la parte política como en la social de nuestra Constitución de la declaración de derechos sociales mediante el derecho del trabajo y de la previsión social, del derecho agrario y del derecho económico, que traen consigo funciones de desarrollo y aplicación sociales tanto en el estado de derecho público como en el estado de derecho social, dando por resultado la existencia de un nuevo Derecho Administrativo Social.

"El Derecho Administrativo Social es aquel que disciplina un conjunto de actividades dirigidas a tutelar y reivindicar a ejidatarios o comuneros, trabajadores o económicamente débiles y para los cuales la norma social del trabajo, agraria y económica, les otorga las potestades que generan dichas actividades".
(37)

A partir de la Constitución Mexicana de 1917 y de las demás Constituciones del mundo el derecho constitucional ha sufrido grandes transformaciones; pero al parecer aún existen administrativistas eruditos que se aferran a su tradicional derecho público, sin comprender que ha llegado la hora de que se termine la idea tradicional; porque tanto en la Constitución que nos rige como en las contemporáneas que han venido ratificando su contenido político-social se encuentra inmerso el "Derecho Administrativo Social", base de un Estado moderno que alberga el sentir social en favor de obreros, campesinos y los económicamente débiles.

Esta nueva función pública del Estado llamada Derecho Administrativo Social no está encaminada a proteger los intereses generales sirviendo a la comunidad, como en el tradicional concepto de derecho administrativo público; sino que la nueva fun-

(37) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, ob. cit. p.110.

ción pública se encamina precisamente a tutelar a los grupos débiles de la colectividad, esto es a obreros y campesinos de donde proviene su significado social.

d).- INTEGRACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL.

En nuestra Constitución de 1917 brota un nuevo Estado Social en sus artículos 27, 28 y 123 que tipifica derechos sociales reivindicatorios en favor de trabajadores y ejidatarios o comuneros; frente al Estado Político o público tradicional de garantías individuales.

La falta de aplicación de los nuevos derechos agrario y del trabajo dentro de los poderes públicos impidió el conocimiento de la transformación del Estado Político y la incomprensión del Estado social.

La penetración del derecho del trabajo en las funciones públicas origina dos actividades: la una exclusivamente pública con funciones sociales en favor del proletariado y la otra con intervención de carácter social para tutelar y reivindicar los derechos de los obreros y campesinos. Estas actividades del Estado moderno son autónomas y pueden conjugarse mediante el supremo poder administrativo público, porque nuestra Constitución le confiere funciones de supremo poder

administrativo social; situación que lamentablemente no se contempla por la teoría y dinámica de la mayoría de administrativistas.

Forma parte dentro de nuestra Constitución el Estado de derecho social; ya que la Constitución presenta dos facetas, una política y otra social; la política se encuentra influida por el derecho social y del trabajo, lo que origina que los poderes públicos ejerzan no sólo funciones políticas sino también funciones sociales, similares a las realizadas por los órganos exclusivamente sociales enmarcados por nuestra Constitución del 17.

El nuevo derecho administrativo social a pesar de ser una norma jurídica constitucional autónoma que dió origen al nacimiento del Estado político-social entre los mexicanos y para el mundo en general, no ha sido objeto de estudio ni aquí ni en ninguna parte del mundo; confundiéndose el nuevo derecho administrativo social con el derecho administrativo público. Al no ser declarado hasta la fecha el derecho administrativo social nacido de nuestra Constitución de 1917 que originó dos grandes

partes: "La dogmática política cuyo origen está cimentado en el derecho público administrativo que abarca la declaración de derechos individuales, la organización de poderes públicos y responsabilidad de los funcionarios".

"La dogmática social; que es la 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 obreros en las utilidades empresariales, así como los órganos de la jurisdicción social, para dirimir los conflictos entre explotadores y explotados, latifundistas y ejidatarios.."(38)

El Derecho Administrativo Social tiende a realizar una -- auténtica justicia social mediante estatutos y reglamentos tendientes a proteger y reivindicar los derechos del proletariado

(38) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del - Trabajo. ob. cit. p.112.

a través del Estado con auténticas funciones revolucionarias. En tanto que el derecho administrativo público concibe a los hombres por igual rigiéndolos de la misma manera para conservar el equilibrio político en el seno de la colectividad y a través de funciones públicas realizadas por el Estado.

El derecho administrativo social del trabajo se encuentra inmerso en el derecho social del trabajo identificados por el artículo 123 como pronóstico del cambio estructural para arrojar al capitalismo.

El derecho administrativo social del trabajo penetra en el poder público legislativo para que éste dicte la norma administrativa que habrá de reglamentar el Poder Ejecutivo basado en dicha norma.

Ramas integradoras del derecho administrativo social:

A) Derecho Administrativo del Trabajo y de la Previsión Social, se encuentra contenido en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias: Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Leyes del Seguro Social para Tra-

bajadores y de Seguridad y Servicios Sociales para Burócratas, y Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como los correspondientes reglamentos administrativos e instituciones derivadas de las normas legales; destacando también las normas y actividades de la administración sindical y cooperativas del trabajo, las cuales fortalecen el ejercicio de las funciones sociales de los sindicatos y de las cooperativas.

El derecho administrativo del trabajo, además de tutelar los derechos de los trabajadores sobre jornada, salarios, vacaciones, etc., establece las sanciones que corresponden a la violación de los derechos de la clase obrera consignados en las leyes y reglamentos; incluyéndose dentro de esta rama los derechos de previsión social de los propios trabajadores toda vez que así se cumplimentan las normas administrativas del trabajo cuyo objeto son los derechos para la obtención de casas cómodas e higiénicas, medidas de higiene y salubridad, normas preventivas de accidentes, etc. con la finalidad de -

que en las relaciones laborales no sufran menoscabo ni detrimento la persona obrera.

Constituye el derecho social administrativo del trabajo, el conjunto de leyes fundamentales y reglamentarias, los reglamentos laborales, así como los estatutos y reglamentos sindicales obreros; para su observancia en las relaciones entre los factores de la producción o entre trabajadores y patronos, a fin de conservar el orden jurídico y económico en dichas relaciones.

La infracción a las normas, se sanciona por la vía administrativa, a no ser que originen conflictos laborales, cuyo conocimiento corresponde a los órganos de la jurisdicción social del trabajo: Juntas de Conciliación y Arbitraje o Tribunales Burocráticos.

El derecho social administrativo laboral se aplica mediante las autoridades políticas de la administración pública del trabajo, Presidentes de la República, Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Educación, Inspectores Federales del Trabajo y 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; en lo referente a materias de la -- competencia de las autoridades locales, a través de los gobernadores, direcciones o departamentos del trabajo, inspectores y Procuraduría de la Defensa del Trabajo dependiente de aquellos.

En caso de que en el campo de la administración pública no se reparen las violaciones patronales a las normas administrativas, los trabajadores podrán ejercitar sus acciones ante los tribunales sociales del trabajo, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones administrativas correspondientes tipificadas en las leyes y reglamentos.

B) Derecho Administrativo Agrario. Las dotaciones y restituciones de tierras se realizan por las autoridades administrativas públicas pero al lado de éstas surgen las nuevas autoridades administrativas sociales agrarias como la comisión mixta que se integra por representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y un representante de los campesinos; los --

comités particulares ejecutivos para cada núcleo de población que tramite expedientes agrarios; los comisariados ejidales - para cada núcleo de población con posesión de ejidos.

El artículo 27 constitucional consigna los derechos de - los campesinos (ajidatarios y comuneros) y las funciones socia- les de las autoridades sociales agrarias; para llevar a cabo - conforme a las normas del procedimiento administrativo las do- taciones y restituciones de tierras.

Los encargados de cumplir estas funciones sociales del - artículo 27 constitucional son: El Presidente de la República, los gobernadores de los estados y agentes que los auxilien.

El artículo 27 se encuentra reglamentado en la Ley Fede- ral de Reforma Agraria y en la Ley Federal de Aguas, así como en reglamentos administrativos dictados por el Poder Ejecutivo Federal.

C) Derecho Administrativo Económico; Las asociaciones de traba- jadores formadas para proteger sus propios intereses no consti- tuyen monopolios, puesto que se integran conforme a las excep-

ciones contenidas en el artículo 28 constitucional y si en cambio establecen normas administrativas sociales.

Las sociedades cooperativas de productores tampoco constituyen monopolios, porque la declaración social, no constituye monopolios ya que revela el carácter social de dichas asociaciones o sociedades cooperativas.

El derecho administrativo económico se integra por normas fundamentales y leyes reglamentarias (Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica) así como los estatutos y reglamentos de las asociaciones y cooperativas.

e).- AUTONOMIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL.

El Derecho Administrativo Social, es un derecho que impulsa al Estado para la realización de sus fines al crear derechos para la realización de sus fines al crear derechos para los - trabajadores, campesinos y económicamente débiles frente al - poder capitalista.

Es una rama independiente del derecho administrativo público por su incompatibilidad, porque no puede existir compatibilidad de uno y otro derecho en un mismo cuerpo de leyes, - así por un lado frente al poder público se encuentran los derechos del hombre o libertades fundamentales como límites y - por otra parte los derechos sociales impulsan al poder del Estado frente a los propietarios o explotadores aliados del - poder capitalista. Así encontramos que tienen ideologías jurídicas distintas porque mientras uno limita al Poder del Estado, el otro o sea el administrativo social representa el -- instrumento al poder del Estado contra el Poder Capitalista.

Por otra parte, el derecho administrativo social no ha -

sido impulsado en la medida necesaria por juristas ni tratadistas, en base al viejo Estado liberal que integra actualmente la superestructura política del poder capitalista; no obstante que el derecho administrativo social encuentra su fundamento en nuestro artículo 123 que está alentado por un verdadero humanismo proteccionista como lo es el occidental e inclusive a través de la reivindicación creada por dicho precepto faculta y otorga el derecho a la revolución proletaria.

El derecho administrativo público y el derecho administrativo social ostentan una misma categoría conforme a nuestra Constitución pero divididos por un destino diferente, el primero convierte al Estado en opresivo frente al proletariado, en tanto que el segundo representa el instrumento de redención de éstos propiciando la lucha constante por su propia elevación y reivindicación de derechos para asegurar el porvenir de -- nuestra patria.

f).- LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION SOCIAL.

A través de la Historia encontramos que el origen de las ciencias sociales se encuentra en la sociedad humana al estudiarse las ciencias de las sociedades.

Augusto Comte (1798-1857) considerado el padre de la Sociología la estudia como la ciencia de la existencia colectiva del hombre; dentro de dicha rama se encuentra como tema central la investigación de las relaciones sociales del hombre y sus actividades interhumanas, porque el hombre es esencialmente sociable; lo social es un ingrediente esencial de la vida humana, hasta el punto, de que ésta no sería posible ni siquiera concebible sin su componente social.

Carlos Marx (1818-1893) nos habla de un sistema de filosofía de la historia, de la doctrina económica y de la política encaminadas a la acción práctica socialista. Se le puede considerar como "el primero en estudiar al hombre como elemento esencial de la sociedad y de la convivencia humana o sea la sociología científica". (39) Pone de manifiesto de qué manera se halla

(39) Trueba Urbina, Alberto. ob. cit. p.120.

condicionado el pensamiento por la situación social y por los factores colectivos.

El hombre siempre ha buscado el ideal para el Estado, el cómo debe ser para que cumpla con sus fines correctos, para que sea bueno por lo que desde sus orígenes se han emitido - juicios de valor en los tratados más idealistas y abstractos de filosofía política y jurídica que van en pos de la determinación de criterios de valoración para el Estado. Esta preocupación científica por detectar no sólo el conocimiento del - hombre y las relaciones con los demás hombres así como la elevación del pensamiento social, traen como consecuencia la elevación y elaboración de nuevos sistemas de vida para el conglomerado humano que de alguna forma trata de satisfacer su - función social encaminada a la justicia social; aunque a la - fecha continúe el enigma de que es el hombre.

Carlos Marx en su teoría humanista vislumbra la libera--
ción del hombre de la presión de las necesidades económicas

con la finalidad de que sea plenamento humano y logre su emancipación como individuo, dándole esa superación de la enajenación y se pueda correlacionar plenamente con los demás hombres y la naturaleza.

La Sociología y la ciencia de la administración social son autónomas ya que al bien se identifican en el bienestar social; las estructuras del artículo 123 son sociales por la función - revolucionaria de sus textos. El que se encuentre neutralizado por la superestructura política actual en cuanto que el representante del gobierno en las Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades y el que en los tribunales laborales mediatice la teoría social restringiendo las reivindicaciones de los trabajadores en lo que toca a mayores salarios y minando el porcentaje de utilidades así como las reivindicaciones en la - jurisdicción social; es porque no se ha elevado al Estado a un auténtico Estado de Derecho Social por la administración pública que nos rige con ideología liberal y burguesa.

La Administración Social tiene su ideología marxista al -

apoyarse en las teorías del valor y de la plusvalía para combatir el régimen de explotación capitalista. Así la Teoría - Integral es una teoría marxista aplicada a la superestructura constitucional mexicana, encaminada a la reivindicación de los trabajadores frente a sus opresores y explotadores.

"La ciencia de la Administración Social es el estudio y - desenvolvimiento integral de las funciones sociales para la - reivindicación del hombre y del proletariado en las relaciones de producción y en la vida misma; comprende también la sociología del trabajo en sus diversas manifestaciones, donde destaca visiblemente la explotación capitalista por lo que se requiere de instrumentos sociales metodológica y sistemática, - para hacer de la nueva ciencia una esperanza de cambio..."(40)

(40) Trueba Urbina, Alberto. ob. cit. p.125.

CAPITULO TERCERO

EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

- a).- Origen administrativo del derecho del trabajo.
- b).- Nuevo derecho administrativo del trabajo.
- c).- Las definiciones del derecho administrativo del trabajo.
- d).- Nuestra definición del derecho administrativo del trabajo.
- e).- Naturaleza social del derecho administrativo del trabajo.

CAPITULO TERCERO

EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

a).- ORIGEN ADMINISTRATIVO DEL DERECHO DEL TRABAJO.

En un principio se pensó que el Derecho del Trabajo formaba parte del derecho administrativo público en base a que estos órganos de la administración actuaban mediante las facultades que expresamente les confería el legislador; ya por la potestad o deber de hacer frente a necesidades públicas, o satisfacer intereses sociales, intervenían en relaciones pertenecientes al orden laboral, como huelgas prolongadas, inconformidad de salario entre obreros y patronos, límites de jornada de trabajo y otros aspectos en donde la norma administrativa surgida de la autoridad gubernativa era antecedente de una norma laboral; encontrándose también como origen del contrato de trabajo al Derecho Civil.

Pero independientemente de la intervención de la administración pública en las relaciones laborales, dicha intervención

no originó el derecho del trabajo, por lo que tampoco el derecho administrativo del trabajo deriva del derecho administrativo público, sino del derecho social del trabajo, nueva rama y disciplina autónoma en el campo de la ciencia jurídica.

Así la rama del derecho del trabajo tiene su origen en las relaciones laborales y en la necesidad social de proteger y reivindicar los derechos de los trabajadores a pesar de que en los diferentes Códigos Civiles encontramos antecedentes relativos a disposiciones laborales. Antes que la intervención de autoridades administrativas; el derecho laboral tiene su antecedente en la explotación del hombre por el hombre.

Nuestro Derecho del Trabajo nace en el Congreso Constituyente de Querétaro, como una norma autónoma capaz de combatir la explotación del régimen capitalista, en los términos expuestos en los textos del artículo 123 de la Constitución de 1917, de donde se tutela y protege la redención de los -- trabajadores, de donde surge en forma autónoma el derecho ad ministrativo del trabajo, rama del derecho del trabajo, parte esencial del Derecho Social.

b).- NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

Nace con el artículo 123 de la Constitución de 1917 de donde se deriva la nueva función social del Estado moderno para intervenir en los conflictos entre los factores de la producción, en los problemas sociales emanados por la lucha de clases entre obreros y patronos. Se encomiendan nuevas funciones al Estado Social, porque ya no es el tradicional derecho administrativo público basado en un Estado Político, sino un derecho administrativo del trabajo como rama del derecho del trabajo, que a su vez es disciplina integrante del derecho social, que se encuentra consignada expresamente en el artículo 123 con contenido social.

Los principios enmarcados en nuestro artículo 123 constitucional son de una autoridad manifiesta porque son la opinión colectiva, de grupo social, que ejerce presión a través de creencias colectivas de grupo; encaminadas para la aplicación de un Estado Social con su característica de autoridad nacional. Y no de una autoridad irracional o

inhibitoria como la que ejerce el patrón sobre el trabajador, en donde los intereses de ambos son diferentes, antagónicos; el patrón desea explotar al trabajador, y el trabajador procura defender lo mejor que puede un mínimo de felicidad, lo que es ventajoso para el uno es perjudicial para el otro. Así el derecho público anterior a la Constitución de 1917, no facultaba al Estado político intervención en las relaciones laborales lo que se reflejaba en la administración pública.

Cuando el Estado Político a través del Presidente de la República intervenía en las relaciones obrero patronales su función se concretaba al servicio público solidarizándose con los industriales cuando era necesario; solidaridad que dió como consecuencia la gran huelga de Río Blanco el 7 de enero de 1907 por un injusto laudo arbitral dictado por el Presidente Porfirio Díaz en apoyo de empresarios textiles.

La facultad reglamentaria de las leyes del trabajo a partir de nuestra Constitución de Querétaro abarcó a la función administrativa, conforme a su espíritu y textos de naturaleza social; dando origen a una nueva actividad administrativa teniendo

como función la de tutelar y reivindicar a los trabajadores y a los campesinos en cumplimiento de los artículos 27 y 123. Por lo que la función pública nada tiene que ver con el nuevo derecho administrativo ni tiene nada que ver con el tradicional derecho administrativo. Sino que por el contrario viene a formar parte de una nueva función social laboral que se encomienda al Estado moderno, en su reciente actividad social, aunque se vincule con una autoridad que emana directamente del derecho administrativo público; pero su función es exclusivamente social o sea, de ejecución de leyes de carácter social, conforme a los principios y textos del artículo 123 en su contenido revolucionario, protector y reivindicador de los trabajadores y de la clase obrera. Queda precisado de esta forma el derecho administrativo del trabajo como norma independiente del derecho público, aunque su ejercicio no sólo corresponde a autoridades sociales sino a la autoridad política. Por lo que el derecho administrativo del trabajo es rama del derecho del trabajo consignada en el artículo 123 en sus leyes regla-

mentarias y diversos estatutos jurídicos y sindicales, materias que se encuentran inmersas en el derecho social.

"El derecho administrativo del trabajo y de la previsión social, Partes del derecho laboral, se integran con principios, instituciones y normas del artículo 123 leyes reglamentarias y reglamentos o estatutos de éstos y de los sindicatos obreros sin dejar de tomar en cuenta las costumbres y jurisprudencia sociales. La aplicación práctica en tan anchuroso continente del derecho social, corresponde a las autoridades políticas y sociales dentro de sus respectivas jurisdicciones y ámbito territorial. Es un derecho nuevo que nació hace cincuenta y cinco años, habiéndonos ocupado de él en varias ocasiones pero hasta hoy virgen en su especulación científica, iniciada con la tesis social reivindicatoria que es presupuesto indispensable de nuestra teoría integral". (41)

Las relaciones de los servidores públicos frente al Estado dejaron el carácter de públicas a partir de la Declaración de Derechos Sociales contenida en el artículo 123 de --

(41) Trueta Urbina, Alberto. ob. cit. p.130.

nuestra Constitución, donde se facultó a las autoridades administrativas políticas para desarrollar actividades sociales, originando el nacimiento de un nuevo derecho administrativo del trabajo frente a las normas de otros -- órganos administrativos del Estado político y también de los órganos jurisdiccionales del trabajo; Juntas de Conciliación y Arbitraje y tribunales burocráticos. Así el 27 de septiembre de 1938, se crea el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedando desde entonces integradas las relaciones sociales entre el Estado y sus servidores al derecho del trabajo y no a la función pública de la cual quedaron totalmente separadas; lo que propició la adición del artículo 123 en 1960 con un nuevo capítulo, el apartado B), con principios sociales en favor de la burocracia frente a los poderes de la Unión; expidiéndose más tarde en 1963 la ley reglamen--

taría de dicho apartado, la Ley Federal de los Trabajado--
res al Servicio del Estado.

c).- LAS DEFINICIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

De entre los tratadistas extranjeros, los italianos pretenden indentificar al derecho administrativo del trabajo con la legislación social laboral; en Alemania como un capítulo del derecho del trabajo de amparo al trabajador obedeciendo lógicamente a sus propias legislaciones, llegando a incluir en ocasiones el contrato de trabajo en el Código Civil y las normas adjetivas laborales en el Código de Procedimientos, sosteniendo a su vez que en las relaciones laborales existen normas de derecho Privado y público; denominándolo derecho administrativo del trabajo, situación totalmente errónea ya que este derecho depende y es rama del derecho social. Mario L. Devesali afirma al respecto "La coexistencia en la regulación de las relaciones de trabajo, de normas de derecho privado y otras de derecho público, ha inducido a algunos autores que evidentemente atribuyen una trascendencia excesiva a la distinción entre derecho público y privado - a traer una distinción entre las disposiciones del derecho laboral de -

naturaliza privada y las de carácter público, agrupando estas últimas en una rama denominada derecho administrativo del trabajo y no ha faltado quien, tomando en cuenta que la mayor parte de la legislación social se inspira en principios de carácter público, ha asimilado sin más éste con el aludido derecho administrativo del trabajo". A su vez este autor recoge una definición de Leonello R. Levi de la legislación social como "La esfera del ordenamiento jurídico administrativo que tiene por objeto el amparo de las categorías de trabajadores, con finalidades de interés nacional", aclarando que una denominación científica más exacta sería la de "derecho administrativo del trabajo", rechazando la locución de "legislación del trabajo", puesto que ésta es utilizada en la doctrina para indicar la esfera del ordenamiento que tiene por objeto la relación individual del trabajo y especialmente bajo el perfil de la reglamentación del derecho privado.

Ernesto Krotoschin dice que "El derecho administrativo del trabajo impone, en consecuencia, tanto a los empleadores

como a los trabajadores, sobre todo a aquéllos, ciertos deberes esencialmente "sociales", en el sentido de que su cumplimiento se exige en interés de la sociedad entera organizada como Estado, de ahí que estos deberes adquieran el carácter de deberes de derecho público (no sólo de orden público). Existen frente al Estado y no en la relación mutua, si bien indirectamente surten a veces efectos sobre ésta". (42)

Gottschalk nos dice que el Derecho Administrativo del Trabajo es el "Conjunto de instituciones y normas que disciplinan la acción del Estado en el ejercicio de su función de garantizar y hacer efectivo el cumplimiento de los preceptos legales que con carácter imperativo y por tanto, inderogables por la voluntad de las partes del contrato o de la mera relación del trabajo, hayándose dirigida a resguardar y realizer, con mayor o menor grado de intensidad el interés de la colectividad en la protección del trabajador en cuanto a su persona, a su capacidad de trabajo y a las condiciones vita-

(42) Krotoschin, Ernesto. 1948. Instituciones de Derecho del Trabajo. Buenos Aires. T.II. p. 234.

les del bienestar social". (43)

El derecho laboral se encuentra conceptualmente como el protector de los trabajadores y frente a los países capitalistas con la trascendental función reivindicatoria que forma parte indiscutible del derecho administrativo laboral.

(43) Cabanellas, Guillermo. 1960. Introducción al Derecho Laboral. Buenos Aires. Vol.II. p.406. Habla de esta definición.

d).- NUESTRA DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

La asistencia, tutela y reivindicación de la clase trabajadora son las funciones que persigue el derecho administrativo del trabajo en sus funciones de administración pública y social, ya que parte del derecho laboral rama del derecho social.

Así nuestro artículo 123 constitucional, dentro de los países democráticos es el único que alienta los derechos sociales por lo que no sólo acoge el sentido proteccionista y asistencial a los trabajadores sino de reivindicación, por lo que hace que el derecho administrativo del trabajo mexicano se encuentre penetrado de un contenido eminentemente social.

El sentido social por el que se encuentran penetradas nuestras instituciones y normas laborales, nos permiten afirmar y aunarnos a la siguiente definición:

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

(44)

(44) Trueba Urbina, Alberto. ob. cit. p. 135.

Bajo esta definición se conjugan la teoría jurídica e ideología social del derecho del trabajo, así como de todas sus -- ramas como el derecho administrativo laboral cuyas funciones -- son legislativas y administrativas del derecho social que reivindica a los trabajadores.

El derecho administrativo del trabajo que es parte integrante del derecho social se define como:

El derecho administrativo del trabajo se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, estatutos sindicales, así como de leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la Administración Pública y de la Administración Social del Trabajo".(45)

Nuestro derecho administrativo del trabajo tanto subjetivo como adjetivo se encuentra delineado por el artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, disposiciones estatutarias obreras, reglamentos específicos protectores del trabajo humano,

(45) Trueba Urbina, Alberto. ob. cit. p. 136.

normas administrativas protectoras y reivindicadoras económica y socialmente de los trabajadores y los poderes sociales en el ejercicio de su función reivindicatoria de justicia social.

a).- NATURALEZA SOCIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

Determinadas legislaciones y tratadistas identifican al derecho administrativo del trabajo con el derecho público, lo que resulta una situación sumamente errónea ya que el derecho administrativo del trabajo no se encuentra subordinado al Estado burgués por lo que el contrato individual de trabajo el colectivo, el contrato-ley, las relaciones laborales, las relaciones del Estado con sus servidores; no tienen en absoluto el carácter de público, que se entiende en base a que el Estado realice una función política y no social al menos que los poderes públicos realicen funciones sociales. La teoría política del derecho administrativo del trabajo, por mandato constitucional obliga a la administración pública a ejercer funciones sociales en el aspecto legislativo, tanto en su reglamentación como aplicación. Así el protestar como funcionario, - cumplir y hacer cumplir la Constitución (artículo 128), los obliga política y socialmente, porque se trata de la norma su preme constitucional que es política y social.

La norma suprema de 1917 al dejar de ser puramente política para convertirse en política-social mediante su proceso de formación, su ideología, sus principios y textos contenidos - por el derecho del trabajo; hicieron que en el derecho mexicano surgiera un derecho puramente social y no derecho público - ni privado.

El derecho administrativo del trabajo es parte integrante del derecho laboral y por tanto derecho social que se encuentra manifiesto en la Constitución, leyes de la materia y reglamentos, así como actividades sociales de las autoridades públicas y sociales.

El derecho administrativo al tener el carácter de social, resulta imprescindible la definición de derecho social:

"Es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles". (46)

El nuevo derecho administrativo del trabajo es norma de derecho social destinada a la clase obrera para su dignificación (46) Trueba Urbina, Alberto. ob. cit. p. 138.

ción, tutela y reivindicación y no a todos los hombres, ni a la comunidad o sociedad en general, ni a patrones o explotadores, ni a empresarios.

El nuevo derecho administrativo del trabajo se desenvuelve en la Administración Pública, en las relaciones laborales, en la cuestión social, en la administración social y en la vida misma con el objeto de asistencia, tutela y reivindicación a los que viven de su trabajo material e intelectual, así como los económicamente débiles. Las Comisiones que fijan el salario mínimo general y profesional y determinan el porcentaje de utilidades que corresponde a los trabajadores como autoridades sociales, están investidas de la teoría social, base del derecho administrativo del trabajo.

CAPITULO CUARTO

LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO

a).- La función jurisdiccional administrativa.

b).- Concepto de la jurisdicción administrativa del trabajo.

c).- Tribunales administrativos del trabajo.

CAPITULO CUARTO

LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO.

a).- LA FUNCION JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVA.

Los órganos administrativos que se encuentran delimitados al sometimiento de una determinada jurisdicción para que por la vía del proceso se revisen los actos de la Administración Pública que afectan intereses de administrados o particulares. Este proceso es independiente de las funciones meramente políticas y de política social ya que se desarrolla de acuerdo con las normas adjetivas que establecen las leyes y reglamentos.

El proceso administrativo público que se establece en beneficio de particulares no afecta la división de poderes que menciona nuestra Constitución, por no contener el carácter rígido, así encontramos que el Ejecutivo no sólo administra sino legisla y juzga, el Legislativo expide leyes y a su vez juzga a sus miembros ejerciendo actos administrativos en cuanto a que designa a sus empleados y el Judicial ejerce actos administrativos independientemente de su función jurisdic-

cional. Ocasionalmente las ejecutorias que emite la Suprema -
Corte de Justicia constituyen actos considerados como legisla-
tivos.

La Jurisdicción tiene su indentificación con la administra-
ción cuando ésta se somete a revisión de sus actos que realiza
para garantía de los particulares, lo que origina la teoría de
la jurisdicción administrativa y por tanto la creación de tri-
bunales administrativos cuya misión es revisar diversos actos
de la propia Administración Pública; su origen lo encontramos
en el tribunal de lo contencioso-fiscal creado dentro de la Ley
fundamental de 1836.

b).- CONCEPTO DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO.

La función social del artículo 123 de la Constitución de la República faculta a las autoridades públicas administrativas para encargarse de la aplicación de las leyes y reglamentos administrativos del trabajo con la finalidad de tutelar a los trabajadores en su salud y en la vida con una función pro tectora y de política social, realizando funciones reivindicatorias en favor de los trabajadores. La realización de esa facultad es mediante la intervención de las propias autoridades administrativas públicas a través de los inspectores o en forma sumaria conociendo de las violaciones a las leyes y reglamentos en un proceso en el que se sanciona a la parte infractora de acuerdo con los hechos probados y a las disposiciones establecidas en leyes y reglamentos.

Dentro de la jurisdicción administrativa laboral que se encuentra a cargo de autoridades públicas que ejercen funciones político sociales que de ningún modo deben confundirse con la función social que acorde a nuestro régimen laboral está -

a cargo de autoridades administrativas sociales en forma exclusiva como son las Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades, los Institutos de la Seguridad Social y de la -- Vivienda Obrera, quienes están facultados para hacer uso de la función reivindicatoria social en favor de los trabajadores, - como lo establece el artículo 123 de nuestra Constitución política-social de 1917, no obstante estar mediatizados éstos por el Poder Ejecutivo Federal mediante su representante en las -- Comisiones e Institutos.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en conflictos burocráticos del Poder Judicial Federal, ejercen funciones jurisdiccionales en los conflictos entre trabajadores y patrones o entre las personas de una misma clase social, siempre sujetas a la decisión del representante del - Gobierno, que constituye la autoridad burguesa en el Estado -- mexicano: por lo que también son otro tipo de autoridades -- sociales que se encuentran minadas por el representante del

Poder Ejecutivo Federal ya sea Federal o Local, exceptuando el caso de los conflictos que sean llevados a los tribunales judiciales de amparo que ditan la última palabra sin dejar de tomar en cuenta que también la justicia federal forma parte del Estado político o burgués.

La jurisdicción administrativa laboral, la ejercen las -- autoridades públicas administrativas del trabajo formadas por Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones del Trabajo de los Gobiernos locales en los casos de su competencia, basados en la doctrina proteccionista tutelar y reivindicatoria del artículo 123 constitucional.

El proceso administrativo del trabajo se desenvuelve cuando hay contención con respecto a la formación del Contrato-ley, así cuando la tercera parte de los afectados se oponga a las disposiciones que contenga el contrato-ley habrá contención que dará como resultado un proceso administrativo del trabajo. Para el caso de infracciones a las leyes o reglamentos laborales, sólo interviene dentro del proceso, la autoridad encar--

gada de aplicar dichas normas en la vía administrativa al infrac-
tor; tomando siempre en cuenta para ambos casos los preceptos -
sociales, la garantía de audiencia, se trate de proceso juris-
diccional o administrativo.

Hay gran identificación entre administración y jurisdicción,
así por una parte encontramos que jurisdicción es la suprema --
potestad de administrar justicia que en materia laboral son los
derechos objetivos y subjetivos de los factores de la produc-
ción individuales o colectivos aplicando la norma a cada caso -
en particular, por lo que a través de nuestras normas constitu-
cionales se traduce la diferencia entre jurisdicción y adminis-
tración correspondiendo a la jurisdicción la actividad del órga-
no del Estado llamado Poder Judicial quien se encarga de apli-
car e interpretar el derecho, en tanto que la administración, -
el reglamentarlo y ejecutarlo corresponde al Poder Ejecutivo; -
pero esta situación en cuanto a la actividad de estos dos pode-
res no es rígida como lo expusimos anteriormente ya que dichos po-
deres invaden sus respectivos campos de actividad, sin menoscabo

de los atributos fundamentales de cada uno de ellos.

A partir de la Constitución de 1917, se presenta en nuestro país una notoria transformación hacia los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial ya que se han creado otros como -- Juntas de Conciliación y Arbitraje y las Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades, el Tribunal de la Burocra-cia, transformándose el Estado individualista como lo ventila el artículo 123 de la Constitución que reconoce la división de la sociedad en clases y la participación de dichas clases en el poder político público.

Por lo que nos aparamos a la siguiente opinión vista a -- través de la Teoría Integral "La Jurisdicción administrativa -- del trabajo es potestad de administrar justicia tutelando o -- reivindicando a los trabajadores en la aplicación de la norma violada por el patrón, en una vía rápida y expedita, sin formulamos que haga inoperante la propia norma en el momento -- oportuno y no tardíamente cuando el daño resulte irreparable -- biológica o socialmente".(47)

(47) Trueta Urbina, Alberto. ob. cit. p.1736.

c).- TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO.

La Suprema Corte de Justicia como órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en nuestro país es quien decide en definitiva la situación jurídica de los administrados frente a la administración pública.

La justicia administrativa está en manos de tribunales administrativos y judiciales ya que encontramos que los órganos jurisdiccionales son creados mediante las leyes administrativas para resolver cuestiones entre la administración pública y los particulares.

La Suprema Corte de Justicia sostuvo en tesis jurisprudencial que las Juntas de Conciliación y Arbitraje eran tribunales administrativos, lo cual fué combatido por Trueba Urbina, Alberto, en su obra Derecho Procesal del Trabajo, 1941, México, Tomo I, p.p.236 y ss. Por lo que se habla de órganos de la Administración Pública, como son: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones Locales del Trabajo e Inspectores Federales o Locales del Trabajo, quienes intervienen en los casos

que especifican las leyes y reglamentos laborales.

La actividad encaminada a la tutela procesal de los trabajadores dentro de su anchuroso campo, cuando se aplica eficazmente evita los conflictos laborales.

La tutela procesal que realiza la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones Locales de Trabajo e Inspección del Trabajo debe ser estricta en cuanto a los patronos porque de lo contrario si no cumplir con una norma laboral dá opción para que los trabajadores ejerciten sus acciones sociales ante los tribunales del trabajo ya sea laborales o burocráticos.

El proceso administrativo además de otorgar la protección y tutela a los trabajadores debe ejercer funciones reivindicatorias, poniendo a prueba la función social del Poder Ejecutivo, aplicándose los principios de la teoría procesal del trabajo, para realizar a su vez la justicia social.

El contenido científico y jurídico del derecho procesal del trabajo debe tenerse muy en cuenta en todo conflicto administrativo del trabajo, así tenemos que:

"Conjunto de reglas que regulan la actividad de los tribunales y el proceso del trabajo para el mantenimiento del orden jurídico y económico en las relaciones obrero-patronales, --- interobreras e interpatronales". (48)

(48) Trueba Urbina, Alberto. 1971. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ed. Porrúa. p.74.

CAPITULO QUINTO

DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

- a).- Definición del derecho procesal administrativo del trabajo.
- b).- Las fuentes del derecho procesal administrativo del trabajo.
- c).- Naturaleza social del derecho procesal -- administrativo del trabajo.
- d).- La Teoría integral en el derecho procesal administrativo del trabajo y de la previsión social.
- e).- Relaciones del derecho procesal adminis-- trativo del trabajo.
- f).- Los procedimientos administrativos del trabajo.

CAPITULO QUINTO

DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

a).- DEFINICION DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

La promulgación de la Constitución de 1917 dió el origen a una nueva ciencia jurídica; el derecho social integrado por el derecho agrario, del trabajo y de la previsión social, con sus correspondientes disciplinas procesales que forman ramas autónomas como son el derecho procesal del trabajo, el derecho procesal agrario y el derecho procesal de la previsión social.

Hasta los albores del presente siglo imperaba la teoría general del proceso y todas las disciplinas procesales tenían como alma mater el derecho procesal civil, así el derecho administrativo público es rama del derecho procesal burgués.

En las normas procesales de naturaleza social aunque intervengan autoridades públicas conservan su propia autonomía

jurídica y su destino social originando nuevas funciones que explica la teoría integral. Así el derecho procesal administrativo laboral es rama del nuevo derecho procesal social el cual junto con otras normas procesales del trabajo y de la previsión social y agrarias, constituyen la teoría general del proceso social.

El derecho procesal administrativo del trabajo, rama del derecho administrativo y procesal laborales se define como el "Conjunto de normas que regulan los diferentes procesos administrativos, originados por violaciones a las leyes y reglamentos, para imponer el orden jurídico-social en las relaciones laborales". (49)

Los conflictos del trabajo propiamente dichos no se resuelven por la vía del proceso administrativo laboral y sus procedimientos; ya que éstos sancionan determinadas infracciones a las leyes, reglamentos y a los contratos de trabajo; quedando abierta la vía jurisdiccional para el caso de que conforme al derecho violado no se obtenga la satisfacción plena.

(49) Trueba Urbina, Alberto. ob. cit. p.1743.

El rápido y eficaz cumplimiento de los derechos laborales se puede obtener por medio de las normas procesales de las leyes del trabajo y de los reglamentos administrativos que entrañan equilibrio y reivindicación en relación con el trabajo valor y la plusvalía. En cuanto a la naturaleza de la violación patronal los términos de prescripción resultan sumamente interesantes, si se trata de derechos que se traten ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El derecho procesal administrativo del trabajo es manejado por autoridades públicas y autoridades sociales, ya que así lo consigna la Constitución de 1917. Pero basados en la naturaleza de las normas, las autoridades públicas ejercen funciones sociales que forman parte de la política social del Estado. Las autoridades sociales por otra parte, ejercen funciones exclusivamente sociales para realizar la justicia social como son la protección y reivindicación de los derechos del proletariado.

b).- LAS FUENTES DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

En los procesos laborales y burocráticos, que forman parte de las disciplinas laborales dentro de los procesos sociales las fuentes son más extensas que en el derecho procesal administrativo del trabajo, donde son limitadas por las características particulares de esta rama del derecho procesal social, en base a la naturaleza de los actos procesales, de sus procedimientos o formas de éstos y de las autoridades encargadas de aplicarlos; así tenemos como fuentes del derecho procesal administrativo del trabajo a las jurídicas y las espontáneas.

Dentro de las cuales tenemos las normas procesales del artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los reglamentos administrativos expedidos por el Poder Ejecutivo Federal y por los sindicatos ---

obreror, en sus reglas de procedimiento para aplicar sanciones, los principios del derecho procesal social, la jurisprudencia, cuando su contenido es social, salvo en casos que sea manester su aplicación las costumbres procesales y la doctrina científica no tienen aplicación en el proceso administrativo laboral.

Las disposiciones laborales administrativas de carácter -- procesal del trabajo, regulan casos específicos sumamente sencillos, los cuales se encuentran consignados en las leyes y reglamentos del trabajo y son referidos particularmente a los -- procedimientos para aplicar sanciones por violación a las leyes y reglamentos laborales y de previsión social o bien determino los trámites de los actos administrativos laborales en -- cuanto a registro de sindicatos, formación del contrato-ley, - depósitos de contratos de trabajo, etc.

c).- NATURALEZA SOCIAL DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

En el capítulo primero tratamos del derecho administrativo público en general; por lo que destacaremos en forma específica los caracteres del derecho procesal administrativo público:

El proceso administrativo público se rige a través de los principios de tradición de la teoría general del proceso, donde se enmarca en forma exclusiva el principio de igualdad e imparcialidad procesal; pero por otra parte el proceso que se sigue entre el Estado y los particulares, ha originado el que se autodetermine el Estado, creando derechos que compensen al particular frente al propio Estado ya que aunque sea mínima la inferioridad del particular frente al poder público, no deja de existir tal situación.

La estructura capitalista del derecho procesal administrativo público proclama la igualdad ante la ley en el proceso,-- por lo que es un reflejo de la teoría burguesa del Estado ya que no toma en cuenta la desigualdad de condiciones humanas y económicas que se reflejan entre el Estado y sus súbditos.

"El derecho procesal administrativo se integra por el conjunto de normas que regulan los procesos administrativos, ya sean jurídicos o no jurídicos, basado en la teoría general del proceso que descansa en la ficción de igualdad de los hombres ante la ley y en el proceso". (50)

Siendo en México donde surge el nuevo derecho procesal social y para el mundo en la Constitución mexicana de 1917, debemos mencionar que este derecho se integra por el derecho procesal del trabajo para los trabajadores en general, lo cual incluye a empleados públicos de entidades federativas y municipios, servidores de los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, según lo menciona el artículo 123 constitucional, por el derecho procesal agrario, lo que incluye procedimiento para dotaciones, restituciones de tierra, etc., contenido en el artículo 27 constitucional; por el derecho procesal administrativo del trabajo, aplicable en las relaciones laborales motivadas por actividades desarrolladas por

(5) Trueba Urbina, Alberto. ob. cit. p. 1745.

los factores de la producción individualizados en cualquier actividad laboral tendiente a sancionar infracciones a leyes y reglamentos de trabajo; y por último el derecho procesal de la previsión social contenido en los artículos 123 constitucional, 133 de la Ley del Seguro Social y 110 y demás relativos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en lo que toca a controversias entre los asegurados y los funcionarios de los institutos sociales, cuya decisión corresponde respectivamente al Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores -- del Estado conforme a sus reglamentos, así como normas que regulan las inconformidades o conflictos administrativos que se con- signan en la nueva ley del Instituto del Fondo Nacional de la - Vivienda para los Trabajadores, en sus artículos 52, 53, 55 y - 56, entre el Instituto y los trabajadores, beneficiarios y patro- nes.

Dentro del capítulo social de nuestra Carta Magna se en--

cuenta inmerso el derecho del trabajo y su disciplina procesal; los cuales son distintos al derecho público, que en su proceso emanado de la Constitución política (artículos 14 y 16) habla de una igualdad de las partes; mientras que en el derecho procesal social se tutela primordialmente y en forma exclusiva el de equilibrio del trabajador frente al patrón, mediante la reivindicación de los derechos de la clase trabajadora.

Para definir el derecho procesal social debemos tomar en cuenta la definición y contenido del derecho social, que se -- caracteriza por el predominio del interés social, estableciendo un equilibrio entre los elementos privados y públicos dentro - del campo procesal, ya que ocupa un lugar intermedio entre el tipo de proceso individual o dispositivo y el colectivo o inquisitorio. Lo cual quiere decir que a través de la influencia de la norma sustantiva en la procesal algunos autores ubican el proceso social en el proceso civil, mercantil, penal, administrativo y constitucional, pero con funciones sumamente limitadas a la protección de la parte débil, lo cual se refleja me--

dicha norma de compensación para arribar a los contenciosos mediante el principio procesal de bilateralidad o igualdad procesal entre las partes. Pero no es más que tratar de precisar al derecho procesal social dentro del campo de los principios tradicionales burgueses congruentes con su limitado concepto de derecho social, para encuadrarlo al derecho público e incluirlo en la tradicional teoría general del proceso que es individualista y burguesa.

Frente a la teoría que acabamos de esbozar se levanta la teoría integral del derecho del trabajo en donde destaca el derecho social con su función reivindicadora, la cual influye necesariamente en el proceso social ya que las normas sustantivas y adjetivas se encuentran integradas por la misma sangre social. Así nos reunimos a la siguiente definición del derecho procesal social. "Conjunto de principios, instituciones y normas que en función protectora tutelar y reivindicatoria, realizan o crean derechos en favor de los que viven de su trabajo y de los económicamente débiles". (51) De aquí que el derecho procesal -

(51) Trueba Urbina, Alberto. 1971. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. México. p. 52.

burgués y su teoría general del proceso, son incompatibles - con el derecho procesal social principalmente en los artículos 27 y 123 constitucionales en virtud de que es una teoría propia que agrupa a los procesos sociales: agrario, del trabajo y de la seguridad sociales, económicos, asistenciales; lo que constituye una Teoría General del Proceso Social Autónoma integrada por el proceso del trabajo, el proceso agrario y de seguridad social que aniquilan a la teoría burguesa de - igualdad e imparcialidad en su derecho procesal individualista.

Así en nuestro derecho positivo destacan las dos teorías señaladas.

Nuestra Constitución política consigna la teoría general del proceso burgués en los artículos 14, 16, 17, 20, 94 a 107, con principios de igualdad correlacionados con las garantías - individuales en el proceso civil, penal, administrativo y constitucional. Mientras que la parte social también se encuentra señalada por nuestra Constitución donde se consagra la Teoría General del Proceso Social mediante los artículos 27, 28 y --

123; de donde se reglamentalas dos jurisdicciones surgiendo la primera Constitución Político-social.

Dentro de todo proceso laboral, jurisdiccional o administrativo interviene la teoría integral con sus efectos proteccionistas y redentores de obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, abogados, médicos, ingenieros, arquitectos, economistas, etc. porque se funda en los principios y preceptos sociales del artículo 123 de la Constitución y en su legislación reglamentaria de gran contenido social. En los artículos 27 y 123 constitucionales se encuentran establecidas las normas fundamentales del derecho procesal social, proyectándose a las leyes reglamentarias y reglamentos administrativos, así como en los conflictos jurisdiccionales o administrativos provenientes de las mismas normas fundamentales.

Los procedimientos laborales forman parte del derecho procesal del trabajo, aún cuando no se aplique en conflictos -- entre trabajadores y patronos de la competencia de los órganos jurisdiccionales del trabajo; Juntas de Conciliación y Arbitraje

y tribunales burocráticos; aunque se apliquen en ocasiones procedimientos determinados sin que se presente conflicto alguno entre partes, simplemente con la finalidad de acreditar un hecho o un derecho, así tenemos los casos de jurisdicción voluntaria laboral; registro de un sindicato, depósito de un contrato colectivo de trabajo o reglamento interior laboral; en donde se busca ya sea personalidad jurídica o social o vigencia del contrato o reglamento con respecto a terceros. - Siendo estos procesos de carácter administrativo y no jurisdiccionales en razón de su naturaleza y destino pero a su vez se encuentran influidos de la teoría del derecho procesal del trabajo, rama del derecho procesal social.

Para facilitar el cumplimiento de la norma laboral se requiere de procedimientos instrumentales, o sea que el procedimiento debe facilitar el cumplimiento de la propia ley. Así la norma administrativa establece un procedimiento especial ya sea a las leyes del trabajo o reglamentos laborales.

Por otra parte, las autoridades administrativas del trabajo públicas o sociales en el ejercicio de sus funciones --

tienen también su correspondiente régimen procesal. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en su carácter de autoridad pública administrativa interviene en la tramitación del -- proceso para que los actos denominados contratos colectivos de trabajo se eleven a la categoría de contrato-ley e imponer -- sanciones a los patronos por violación a las normas protectoras de los trabajadores.

En el artículo 123 de nuestra Constitución y en la Ley - Federal del Trabajo se establecen la estructura y procedimiento de las Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades a los cuales se aplican procedimientos administrativos del trabajo por formar parte de los órganos administrativos sociales.

d).- LA TEORIA INTEGRAL EN EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL.

La teoría social del derecho del trabajo y sus disciplinas procesales rigen todo proceso administrativo del trabajo - en vista que aparte de tutelar los derechos del proletariado - tiene como misión fundamental todo proceso el reivindicar, de manera que la clase obrera recibe los principios de mejoramiento a través de la vía administrativa mediante la estricta -- aplicación de las normas protectoras del trabajo las cuales - tutelan la salud, la vida, los salarios y todo aquello tendiente a mejorar al trabajador.

La clase trabajadora no puede ser burlada por la incesante fuerza opresora del patrón, quien es un representante auténtico de la opresión capitalista en las relaciones laborales y de producción. Por tanto, las autoridades públicas y sociales están obligadas dentro de sus respectivas jurisdicciones a llevar a cabo la aplicación estricta de la tesis social que enmarca nuestra Constitución Política en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, así como sus reglamentos autónomos aunados a

las disposiciones administrativas y contratos-ley.

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

e).- RELACIONES DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

El derecho procesal administrativo del trabajo al igual - que el derecho procesal del trabajo, general o burocrático, tiene funciones específicas con la finalidad de hacer cumplir en la vía más rápida las leyes y reglamentos sociales del trabajo; porque conforme a la teoría general del proceso social por todas sus ramas corre la misma sangre social, surgida de un mismo tronco común al artículo 123 constitucional; quedando en manos de la clase trabajadora en general y de campesinos la realización del bienestar social con proyección a la sociedad mediante la obtención de los derechos que le han sido arrebatados por los capitalistas.

El derecho procesal administrativo del trabajo comprende actos procesales y normas instrumentales distintas de las demás disciplinas procesales de carácter social; de donde se hace derivar su autonomía teórica y práctica en función de sus reglas, sencillez de sus procedimientos, sin que por esto llegue a romperse la unidad del proceso social e íntimas relaciones que --

existen entre las diversas ramas procesales que la integran. Por lo que se relaciona con lo que se relaciona con el derecho del trabajo y su disciplina procesal, de la previsión social, con la sociología y la filosofía marxista, con los principios del derecho procesal social de donde procede; es una disciplina procesal nueva con características propias pero su autonomía no implica independencia absoluta del tronco común que es el derecho procesal social.

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

f).- LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO.

Existen leyes y reglamentos en los que se establecen los procedimientos con sujeción a los cuales deben tramitarse la defensa de los intereses de los particulares frente a la administración pública dependiendo de las cuestiones de que se trate.

Para el cumplimiento de las formas del proceso administrativo la Suprema Corte de Justicia ha establecido varias tesis jurisprudenciales.

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

"Procedimiento Administrativo, anulación por incumplimiento de formalidades en él.- El inciso b) del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación establece que serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administ-

tivo... b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado, por lo cual si la Sala Fiscal declaró la nulidad de la resolución impugnada porque al no exhibir la autoridad recurrente las pruebas que justificaran que la misma estaba debidamente fundada y motivada, aplicó correctamente el precepto citado, - por ser evidente la omisión y el incumplimiento de las formalidades que legalmente debió revestir la propia resolución".

"Procedimiento Administrativo, Formalidades del.- La cita que hace la fracción segunda del artículo 114 de la Ley de Amparo sobre procedimiento seguido en forma de juicio, no debe entenderse en el sentido de un procedimiento con todas las -- formalidades de los establecidos para los tribunales civiles o penales, porque cuando se trata de un procedimiento administrativo para el que no se han establecido los mismos requisitos - que para los civiles o penales, sus formalidades no son las -- mismas, pero no por eso deja de ser un procedimiento".

"Procedimiento administrativo Supletoriedad del Código -

Federal de Procedimientos Civiles.- El Título Sexto de la Ley de la Propiedad Industrial, solamente contiene el Procedimiento para dictar las declaraciones administrativas, que precisa el artículo 229 de dicho Ordenamiento, pero en ninguno de los -- preceptos contenidos en el referido Título Sexto, determina los requisitos formales que deben contener las resoluciones - administrativas pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en -- cuestión únicamente consigna: Transcurrido el término para - formular objeciones, y previo estudio de los antecedentes re- lativos, se dictará la resolución administrativa, que corres- ponde la que se comunicará a los interesados en la forma que - previenen los artículos anteriores, sin especificar los pre- supuestos formales que debe contener esa resolución adminis- trativa. Si bien es verdad que los artículos 17, 202 y 272, consignan la supletoriedad de la Ley Civil, y de los Códigos de Procedimientos Federal o Locales cuando se ejercen acciones civiles que nazcan de la Ley de la Propiedad Industrial, ello viene a corroborar la tesis de que tratándose de la forma que

deben revestir las resoluciones administrativas la ley de la materia no contiene precepto alguno que la regule. Por consiguiente siendo la materia de propiedad industrial de orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable -- (salvo disposición expresa en contrario de la ley respectiva) el Código Federal de Procedimientos Civiles". (52)

El incumplimiento o infrección a los reglamentos administrativos mientras no se convierta en conflicto de la incumbencia de la jurisdicción del trabajo, son procedimientos administrativos del trabajo, los que a su vez forman parte del derecho procesal administrativo del trabajo que no es un estatuto que regula relaciones conflictivas entre partes procesalmente hablando, sino que se utilizan en casos específicos con objeto de conservar el orden jurídico social interviniendo en una vía más rápida y para obtener el cumplimiento de la ley y de los reglamentos administrativos. La jurisdicción administrativa del trabajo se rige por las disposiciones que es-

(52) Cfr. Jurisprudencia 1917-1965 Actualización, I. Mayo Ediciones. México 1967. p.p.699 a 701.

establecen la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como los reglamentos que se encuentran previstos en las mismas y los procedimientos administrativos laborales en lo tocante a discrepancias surgidas en las instituciones de previsión social y de la vivienda obrera, con la finalidad de solución más rápida que la que se obtiene ante los tribunales del trabajo, salvo el caso de que exista una insatisfacción económica de los interesados, para lo cual tienen el derecho de recurrir a los tribunales del trabajo que correspondan.

Los conflictos que no son propiamente jurisdiccionales se resuelven mediante los procedimientos administrativos, esto es infracciones a las leyes o reglamentos fácilmente subsanables en la vía administrativa o ya sea que se trate de actos administrativos de los propios tribunales de trabajo, en algunos de los cuales se aplican normas procesales en su tramitación y decisión. Desde luego que el conjunto de estas actividades forman un proceso aunque no exista contención entre partes.

Estos procedimientos administrativos del trabajo y los procedimientos que rigen las controversias en los Institutos de previsión social y de la vivienda para los trabajadores son de naturaleza social por su finalidad independientemente de la -- autoridad que los aplique.

La Ley Federal del Trabajo en el Título Catorce bajo la -- denominación de Derecho Procesal del Trabajo, consigna una serie de normas de carácter procedimental para tramitar y resolver los conflictos contenciosos del trabajo, jurídicos o económicos, ordinarios y especiales, de naturaleza jurisdiccional, correspondiendo exclusivamente la aplicación de dichas normas a los tribunales del trabajo, como son Juntas de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la Burocracia.

Pero los procedimientos administrativos del trabajo cumplen una función distinta a la de los procedimientos jurisdiccionales que se aplican en los conflictos del trabajo de la -- competencia de la magistratura laboral, de donde derivan los --

procedimientos jurisdiccionales por un lado y por otro los procedimientos administrativos.

Los procedimientos jurisdiccionales se refieren a cuestiones contenciosas del trabajo como conflictos individuales y colectivos jurídicos y conflictos económicos cuya tramitación y decisión siempre es ante los tribunales del trabajo.

Los procedimientos administrativos son ajenos por completo a la sustanciación de cuestiones contenciosas, por lo que la doctrina los denomina como gubernativos o actos de jurisdicción voluntaria.

Los procedimientos administrativos laborales conforme a la legislación fundamental y reglamentaria del trabajo y de la previsión social se dividen en tres clases en base a su naturaleza simplista y en función a la autoridad que los aplica.

1.- Procedimientos administrativos laborales ante autoridades públicas del trabajo.

2.- Procedimientos administrativos laborales ante autoridades sociales del trabajo.

3.- Procedimientos administrativos en los Institutos de --
previsión social. (Instituto Mexicano del Seguro Social, Insti-
tuto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del
Estado e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los
Trabajadores).

Los procedimientos administrativos del trabajo independien-
temente de la autoridad que los aplique legalmente, se basan en
normas de principios sociales que tienen por objeto hacer cum-
plir las leyes del trabajo y de la previsión social e imponer
las sanciones que correspondan en la vía administrativa, así -
como regular ciertos actos administrativos del trabajo de las
Juntas de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de
Conciliación y Arbitraje.

La teoría procesal administrativa encuentra su fundamento
en los siguientes principios:

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

2.- Derecho de quienes violan las leyes y reglamentos men--

cionados de ser oídos y de rendir pruebas.

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

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

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

PRIMERA.- El tradicional concepto de derecho administrativo que ha sido definido como derecho público por los -- tratadistas que se basan en criterios de países de régi-- men político capitalista como el nuestro; sufrió una trans-- formación a partir de la Constitución de 1917, en donde el Estado se transforma en Político-Social, quedando como mi-- sión exclusiva del derecho administrativo público, el atan-- der a las funciones y servicios públicos. Frente al nuevo Estado Social, con funciones sociales, ventiladas por el derecho administrativo laboral, constituido por normas -- protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, que -- vienen a regular las funciones sociales del Poder Ejecuti-- vo.

SEGUNDA.- No es necesario tratar de hacer una nueva Cons-- titución, sino con la sabiduría de un auténtico tribunal que interprete el orden jurídico imperante, tendremos jus-- ticia auténtica que haga más llevadera la vida en común y proteja los postulados del interés social plasmados en -- nuestra Constitución por los creadores del Estado Mexicano.

TERCERA.- La transformación de nuestra Constitución de -- 1917 originó la división del derecho administrativo en dos disciplinas autónomas, el derecho público administrativo y el derecho social administrativo de donde procede el nue-- vo derecho administrativo del trabajo, a través de las nor-- mas fundamentales y reglamentarias del trabajo y de la pre-- visión social y de los derechos agrarios.

CUARTA.- El derecho social como regulador de las natura-- les desigualdades y nivelador de las desproporciones, tie-- ne como base de su atención al hombre, pero no como indivi-- duo o persona particularmente considerada, sino como grupo integrado a una colectividad; en donde la igualdad se con-- vierte en meta o aspiración del orden jurídico y deja de -- ser un punto de partida del derecho.

QUINTA.- La primera declaración de derechos sociales se -- proclamó en la Constitución Mexicana de 1917; en el artículo 123 derecho social del trabajo, en el artículo 27 derecho social agrario y en el 28 derecho social económico.

SEXTA.- El derecho social es una ordenación de la sociedad, que en su conjunto de principios, instituciones y normas tiene como función la integración, protección y reivindicación de los que viven de su trabajo y los económicamente débiles; y cuyo fin es la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social.

SEPTIMA.- El derecho administrativo social se encarga de disciplinar mediante la potestad de la norma social del trabajo, agraria y económica un conjunto de actividades encaminadas a tutelar y reivindicar a ejidatarios o comuneros, trabajadores y económicamente débiles.

OCTAVA.- El derecho administrativo social es autónomo, -- por que los derechos sociales impulsan el poder del Estado para la realización de sus fines de crear derechos para los trabajadores, campesinos y económicamente débiles, frente al poder capitalista de los propietarios o explotadores; -- siendo incompatible con el derecho administrativo público, -- por tener ideologías jurídicas distintas; el derecho administrativo público limita el poder del Estado mediante los derechos del hombre o libertades fundamentales, en tanto -- que, el derecho administrativo social representa el instrumento al poder del Estado contra el poder capitalista, encontrando su fundamento en el artículo 123 constitucional.

NOVENA.- Nuestro derecho del trabajo nace en el Congreso Constituyente de Querétaro, como norma autónoma capaz de combatir la explotación del régimen capitalista y tiene su antecedente en la explotación del hombre por el hombre, con la necesidad de proteger y reivindicar los derechos de los trabajadores. De donde surge en forma autónoma el derecho administrativo del trabajo, rama del derecho del trabajo, -- parte esencial del derecho social.

DECIMA.- El nuevo derecho administrativo del trabajo se creó a partir de la declaración de Derechos Sociales contenida en el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917; en donde se facultó a las autoridades administrativas políticas para desarrollar actividades sociales, frente a las normas de otros órganos administrativos del Estado político, así como órganos jurisdiccionales del trabajo.

DECIMA PRIMERA.- El derecho administrativo del trabajo se encuentra penetrado de un contenido eminentemente social; porque los principios, instituciones y normas laborales -- son protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, -- así como los estatutos sindicales, leyes y reglamentos -- que regulan las actividades sociales de la administración pública y de la administración social del trabajo.

DECIMA SEGUNDA.- El derecho administrativo del trabajo se desenvuelve en la administración pública en las relaciones laborales, en la administración social y en la vida misma. Siendo norma de derecho social destinada a la clase obrera para su dignificación, tutela y reivindicación y no a todos los hombres, ni a la comunidad o sociedad en general, ni a patrones o explotadores, ni a empresarios.

DECIMA TERCERA.- La jurisdicción administrativa del trabajo se traduce como la facultad de administrar justicia tutelando o reivindicando a los trabajadores en la aplicación de la norma violada por el patrón, en una vía rápida y expedita.

DECIMA CUARTA.- Los tribunales administrativos del trabajo se encuentran subordinados a las leyes administrativas que regulan su actividad administrativa y procesal, para el -- mantenimiento del orden jurídico y económico en las relaciones obrero patronales, interobreras e interpatronales.

DECIMA QUINTA.- El derecho procesal administrativo del -- trabajo a través de sus normas regula los diferentes procesos administrativos, originados por violaciones a las leyes y reglamentos, para imponer el orden jurídico-social en las relaciones laborales.

DECIMA SEXTA.- El derecho procesal administrativo del trabajo regula casos específicos y sumamente sencillos consignados en las leyes y reglamentos de trabajo y son referidos a los procedimientos para aplicar sanciones por violación a las leyes y reglamentos laborales y de provisión social, o bien determina los trámites de los actos administrativos laborales.

DECIMA SEPTIMA.- Dentro de todo proceso laboral, ya sea -- jurisdiccional o administrativo interviene la teoría integral con sus efectos proteccionistas y redentores de obreros, -- jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, abogados, médicos, etc., porque se funda en los principios y preceptos sociales del artículo 123 de la Constitución y en su legislación reglamentaria de gran contenido social.

DECIMA OCTAVA.- Los conflictos que no son propiamente jurisdiccionales se resuelven mediante los procedimientos administrativos, como infracciones a las leyes o reglamentos fácilmente subsanables en la vía administrativa o actos administrativos de los propios tribunales de trabajo.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Acosta Romero, Miguel. 1973. Teoría General del Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- 2.- Cabanellas, Guillermo. 1960. Introducción al Derecho - Laboral. Volumen II. Buenos Aires, Argentina.
- 3.- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales. 1974. México.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 5.- De la Cueva, Mario. 1973. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. México.
- 6.- Fraga, Gabino. 1973. Derecho Administrativo, 10a. Edición. Editorial Porrúa. México.
- 7.- García Maynez, Eduardo. 1965. Introducción al Estudio del Derecho, 13a. Edición. Editorial Porrúa. México.
- 8.- González Díaz Lombardo, Francisco. 1973. El Derecho - Social y la Seguridad Social Integral. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- 9.- Jurisprudencia 1917-1965, Actualización 1967. I, Mayo Ediciones. p.p. 699 a 701. México.
- 10.- Kelsen, Hans. 1949. Teoría General del Derecho y del Estado. Imprenta Universitaria. México.
- 11.- Kelsen, Hans. 1965. Teoría Pura del Derecho. 4a. Edición. Edición Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
- 12.- Krotschkin, Ernesto. 1948. Instituciones de Derecho - del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.
- 13.- Porras López, Armando. 1956. Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Cajica, Puebla, México.
- 14.- Recasens Siches, Luis. 1965. Sociología, 7a. Edición. Editorial Porrúa. México.

- 15.- Seminario Judicial de la Federación, 5a. época, --
Tomo VII.
- 16.- Seguridad Social, Colección Sumarios No.2, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. 1976. México.
- 17.- Serra Rojas, Andrés. 1976. Derecho Administrativo, 7a. Edición, Tomo I. Editorial Porrúa. México.
- 18.- Trueba Urbina, Alberto. 1970. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa. México.
- 19.- Trueba Urbina, Alberto. 1972. Nuevo Derecho del -- Trabajo. Editorial Porrúa. México.
- 20.- Trueba Urbina, Alberto. 1973. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Porrúa. México.
- 21.- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. 1977. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, -- 32a. Edición. Editorial Porrúa. México.