



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
MIGUEL ANGEL HERRERA GONZALEZ**

MEXICO, D. F.

1976



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi padre, don Pascual Herrera Artas,
ejemplo vivo de virilidad, honradez y
trabajo. Guía de todos mis esfuerzos.

A mi madre, doña Mauricia González de
Herrera, quién con su dulce presencia y
nobles sentimientos, ha encauzado mi vida
por senderos de dicha y felicidad eterna,
Iluminada por la gracia de Dios.

A mis hermanas, Juana, Héctor, Jorge,
María de Lourdes y Martha Patricia, to-
das ellas plenas de virtudes, mi eterno -
agradecimiento por su inmensa compren-
sión, aunados a los momentos de aliento
y ayuda que me brindan en cada instante
de mi vida.

A mis familiares, amigos y conocidas,
con mis más cumplidas gracias por su
apoyo y amistad sincera.

"Siempre habrá un lugar en mi cora-
zón y en mi mente, para mi familia
recuerdo impercedero de amor y fe-
licidad encuadrada en los designios
de Jesucristo, nuestro Señor".

Al maestro y Licenciado José Dávalos Morales, como testimonio gráfico de su sabiduría y don de enseñanza para con los que le requerimos. Mi admiración, respeto y agradecimiento.

A la U.N.A.M., Símbolo de cultura y humanismo, espejo de vicisitudes - de tantos y tantos que por sus aulas - desfilaron; pero que sin lugar a dudas le están agradecidos.

Al dulce amor de mi vida, esperanza inagotable de fé, que redundan en la espera de íf ...

Hago patente mi agradecimiento y reconocimiento a los señores catedráticos de esta "Facultad de Derecho", Licenciado - Pedro Noguera Consuegra, Licenciado Ignacio Ramos Espinoza, Licenciado Gerardo Rodríguez Parada, Doctor Alberto Trueba Urbina, Doctor Carlos Mariscal Gómez, y al Doctor Héctor Flix Zamudio, por la amable cooperación que para conmigo tuvieron, respecto de la aportación de datos y bibliografía para la prolongación de este trabajo. Juntamente con el demás "Personal Académico de esta Facultad", encabezado por el C. Director Licenciado Pedro Astudillo Ursúa, por transmitir sus conocimientos a nosotros sus discípulos, ansiosos de aprender el "Derecho".

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, 1976.

P R O L O G O

Es nuestro tema, "Las Funciones Sociales de la Administración Pública", un bello precepto que resalta la enorme importancia que se le ha dado al Derecho Social en nuestra Carta Magna; ya que de manera preponderante sobresale el aspecto social que lleva implícita la Administración Pública, como camino a seguir, coadyuvando las necesidades políticas, económicas y sociales de un pueblo afanoso de progreso, estabilidad y bienestar como lo es el nuestro.

En este trabajo, tratamos de resaltar al nuevo Derecho Administrativo Social, regidor de la vida social anhelante de los proletariados; ya que nuestro país, eminentemente asalariado, formado por la clase trabajadora y al abrigo de los principios tutelares, - protectores y reivindicadores de los derechos de los trabajadores, plasmados en la Nueva Ley Federal del Trabajo, busca la satisfacción de sus necesidades políticas, económicas y sociales, a través del camino de la Administración Social, rama integrante del Derecho Administrativo del Trabajo.

Ahora bien, si como dice el Doctor en Derecho Alberto Trueba Urbina, de que el estudio de la Administración Pública corresponde a la ciencia política burguesa, cuya luz minó el camino de los administradores, en relación directa con los individuos para lograr un mejor funcionamiento de los servicios públicos que siempre abruma a la administración; también es cierto que a partir de la Constitución de 1917, la Administración Pública recibe el impulso de la ciencia del Derecho Social que desde entonces influye e influirá en la ciencia de la Administración, originando que el cientificismo social - acometa notablemente en la legislación del trabajo, en su reglamentación y hasta en

aspecto jurisdiccional, de tal manera que la Administración Pública conjuntada en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se vea influenciada por los principios sociales surgidos de una revolución sangrienta propia de los Estados subyugados por el capitalismo.

Diremos que el Derecho Social y las funciones sociales del Estado se identifican en el Derecho Administrativo Social, implícito en las normas del artículo 123 constitucional respecto del Derecho Administrativo del Trabajo y de la Previsión Social, que viene siendo la base, el instrumento por el cual se pretende alcanzar la socialización del Estado. En tal razón, el Derecho Administrativo del Trabajo, como invariablemente lo asentamos en este tesis, no solo protege y tutela los derechos de los trabajadores, sino que establece las sanciones a la violación de los derechos de la clase obrera, además de incluir los derechos de previsión social a que están sujetos los propios trabajadores, para ayudar al cumplimiento de las normas administrativas del trabajo y su función en relación con sus derechos, tratándo de que en las relaciones laborales no se menosprecie al obrero, sostenedor de la lucha de clases que ahora y siempre subsistirá, a pesar de las políticas dolosas y mal intencionadas del sector empresarial. "Aquí plasamos la teoría, pero en manos de la clase trabajadora está la lucha por conseguir mejores condiciones de vida".

En estos tiempos en que la juventud suele dejar el camino que ennoblece y dignifica al hombre, por el negro sendero de la corrupción o el éxito fácil y sin escrúpulos, hay que tomar conciencia de la realidad social imperante, asumiendo caracteres de mutua responsabilidad para alcanzar el bienestar del pueblo y el éxito personal mismo, en tratándose

del engrandecimiento del país, por medio del estudio y la preparación.

EL SUSTENTANTE.

INDICE GENERAL

LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

	Pags.
PROLOGO	VI

CAPITULO I

DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACION PUBLICA

A). Antecedentes Históricas	2
B). Concepto de Administración Pública y Derecho Administrativo	8
C). Desarrollo del concepto de Derecho Administrativo en la Administración Pública hasta nuestros días	24

CAPITULO II

EL DERECHO ADMINISTRATIVO RESPECTO DEL DERECHO LABORAL

A). El Estado y su función de vigilancia	30
B). Las relaciones laborales y el Derecho Administrativo	43
C). Intervención del Estado en la aplicación de la nueva Ley Federal del Trabajo	51

CAPITULO III

NORMAS ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO DEL TRABAJO

A) Las normas administrativas en el Derecho Laboral	60
B). La Administración Pública del Trabajo	69
C). La Jurisdicción Administrativa del Trabajo	74

CAPITULO IV

ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO

	Pag .
A). Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Su Función	81
B). Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Su Función . . .	83
C). Secretaría de Educación Pública: Su Función	86
D). Inspección del Trabajo: Su Función	89
E). Instituto del Trabajo: Su Función	92
F). Servicio Público del Empleo: Su Función	94
G). Procuraduría de la Defensa del Trabajo: Su Función	98
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFIA	108

LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I

DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACION PUBLICA

- A). Antecedentes históricos.**
- B). Concepto de Administración Pública y Derecho Administrativo.**
- C). Desarrollo del Concepto de Derecho Administrativo en la Administración Pública hasta nuestros días.**

A). Antecedentes Históricos.

Empezaremos por establecer que el Derecho Administrativo se basa para su estudio - en la Administración Pública, en virtud de que esta se relaciona con el aspecto jurídico del Derecho Administrativo, en tanto que en el aspecto no-jurídico se relaciona o vincula con la ciencia de la administración.

Cada Institución jurídica o económica tiene una razón de ser y un origen histórico, por lo cual veremos que en las más de las veces, una institución encuentra su causa o razón de ser en un interés de clase, en lugar de guiarse por uno general o social de beneficio colectivo.

Pero en el fondo veremos que el interés de clase no es otro que el interés político, apoyado necesariamente por el poder del Estado para darle estabilidad positiva; ya que de otra manera reflejaría la violación del principio de igualdad ante la ley, - consagrado en la Constitución.

Ahora bien, las instituciones jurídicas que realmente pretenden llevar a cabo una - función social y que vinculan al orden jurídico positivo existente, con las exigencias políticas, económicas y sociales de un pueblo, son aquellas que armonizan y garantizan los intereses jurídicos y los derechos individuales en el ámbito de la colectividad.

El hombre por naturaleza busca la seguridad, radicando en ello su racionalidad; pero la seguridad jurídica, es decir la protección contra los despotismos de los goberna-

tes, la corrupción política, la degradación y la injuria al derecho, se logra cuando el hombre ha crecido moral y mentalmente en forma cívica o jurídica para defender sus derechos.

En el aspecto puramente histórico, señalaremos que antes de que se diera el "Estado de Derecho" y por consiguiente la real "separación de poderes", el Poder Ejecutivo o Poder Administrador, llamado aún "Gobierno" en los sistemas constitucionales - - europeas y en el nuestro propio, se sujetaba a las normas de derecho en forma por de más relativa y limitada, en virtud de tener atribuciones políticas, administrativas y jurisdiccionales muy amplias. Es justo señalar que ese Poder Ejecutivo o gobierno, no siempre actuaba fuera del derecho, ya que en algunos Estados, v.gr. Inglaterra, con alta cultura cívica y conciencia juridicopolítica, supo entañar en su fórmula: "The King can do not wrong" -El rey no puede dañar- este antecedente; pero la potestad del gobierno era discrecional en el fondo y sólo en parte regida por derecho, precisamente porque sólo se hacía su voluntad, sin faltar el aspecto consuetudinario.

Los administrados que se veían afectados por actos administrativos de la autoridad, tenían la facultad de interponer unos recursos para lograr la revocación total o parcial de los mismos; pero esos recursos eran incipientes en su aplicación, ya que tenían en esen cia, más de político que de jurídico, en el aspecto de decidir si afectaba o no la esfera jurídica de los particulares administrados. A guisa de ejemplo diremos que contra los actos de las autoridades administrativas ejecutivas, se establecía el recurso - jerárquico, que era un acto gracioso y no jurisdiccional; ésto es, que no se basaba

en derecho sino en la voluntad del Ejecutivo. Los actos administrativos que provenían del Ejecutivo y que dañaban la esfera patrimonial de un administrado, no causaban responsabilidad para el Estado, o bien para el monarca.

En Francia, lo que verdaderamente dió protección a los administrados ante las irregularidades de la administración, fue la implantación de órganos jurisdiccionales derivados del poder real, ya que estos órganos eran independientes de los que dictaban los actos impugnados, y así tenemos la creación del "Concejo de Estado Francés", que por su origen mismo y las transformaciones de carácter político que ha sufrido Francia, - tiene una larga historia llena de vicisitudes.

Dicho Concejo, fue un órgano asesor del jefe de Estado que actuaba como tribunal del rey, siendo que el monarca era quien realmente impartía justicia. Desde entonces, ese Concejo ha tenido diversas funciones y denominaciones, por lo cual dejaremos constancia de ello: del siglo XI al siglo XII, se le conoció como "Curia Regis" o "Concejo del Rey"; en este último siglo se dividieron sus funciones, pero siguió funcionando como "Concejo de Estado", en donde se trataban las principales cuestiones de gobierno, sobre todo las de índole internacional, razón por la cual se le conoció como "Concejo de lo alto", quien ya con atribuciones jurisdiccionales, defiende el Imperio de legalidad. La Ley de 1872, definió su jurisdicción, funcionando desde entonces bajo el régimen de certeza jurídica; a veces se daban conflictos de atribuciones como el del caso "Blanco", en donde el tribunal de conflictos declaró por mayoría de un solo voto, la competencia de la jurisdicción administrativa para resolver

en demandas de indemnización de daños causados por la administración pública; pero se dió el caso de que esa indemnización estaba tan segura en aquella jurisdicción como en la judicial. Por consiguiente, Hauriou, establece que la Constitución francesa tiene un fondo social judicial.

Es conveniente establecer que el "Consejo de Estado" fue el creador del recurso de anulación, quedando asentado en su jurisprudencia, pero al mismo tiempo se le concede de hechura pretoriana, puesto que el pretor romano lo utilizaba cuando establecía las acciones provechosas en la época de mayor desenvolvimiento del derecho. Este recurso de anulación por exceso de poder, tiene por objeto el hacer imperar la legalidad en la administración, aunque no exista lesión personal y directa en perjuicio del administrado; sin embargo, se debe promover siempre y cuando exista una lesión en el derecho subjetivo del recurrente porque de otra manera sería una acción popular. Es conveniente aclarar que este recurso enjuicia únicamente al acto administrativo y no a la Administración Pública, pero hacemos referencia de este recurso, por concluir que la Administración Pública se basa en derecho, de donde sacamos en conclusión el objeto mismo del recurso de anulación.

Siguiendo con el sistema francés, cuando la Administración Pública promulga una reglamentación represiva que afecta a un particular administrado, éste puede recurrir ante la autoridad judicial e interponer la excepción de legalidad, que impugne la validez de esa reglamentación, con la finalidad exclusiva de concordar si esa reglamentación está apegada a la ley. Con ésto se establece en forma definitiva, que la

Administración Pública apoyada en derecho es la base para el estudio del Derecho Administrativo.

"La Administración Pública actual, en el Estado de Derecho, que tiene autolimitadas sus potestades, en homenaje a los principios que le sirven de base y al derecho de los individuos que constituyen su elemento esencial, no ha podido desligarse completamente de una serie de factores que en los períodos de despotismo y absolutismo - caciquismo en los pueblos de América- dieron al Poder Ejecutivo atributos completamente repudiados por las conquistas de la democracia y del derecho". (1)

Por último diremos que en Francia, el Poder público conserva algunas ideas del antiguo régimen absolutista del soberano, absolutismo que la Revolución Francesa traspasó al parlamento a pedimento de la voluntad general, pero no hay que pasar por alto que el parlamento gobernaba cuando sus ministros salían de su seno. La Constitución de 1958, hace a un lado esa irregularidad ministerial, estableciendo que la designación de los ministros se centra en el nombramiento del primer ministro y a su sugerencia, los demás miembros del gobierno.

En México, subsisten aún las anomalías que crearon una época de caudillismo y caciquismo, concentrado en el Poder Ejecutivo y en los gobernadores de los Estados, los cuales podían revocar las sentencias definitivas y aún las de competencia criminal, por tal razón surge la jurisdicción administrativa, creada no tanto para proteger al admi

(1) Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, 6a. edición, La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964.

nistrado, sino para hacer imperar la legalidad en la Administración por sus propios jueces, de donde sacamos en conclusión que el procedimiento contenciosoadministrativo da al juez el carácter de instructor con amplios poderes.

"Las instituciones jurídicas no se trasplantan fácilmente, es decir, no tienen asiento duradero si el clima político-jurídico, y otros factores de vida, v.gr.: "La conciencia de defensa del derecho", no favorecen su existencia". (2)

A grandes rasgos hemos tratado de señalar el antecedente histórico del Derecho Administrativo y la Administración Pública, que es la materia de estudio de este trabajo, adentrándonos mas adelante en su función social que particularmente nos interesa, - amén de otras peculiaridades entrelazadas con el Derecho del Trabajo, que enriquecen el nivel económico, político y social de México.

(2) Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, 1964, Tomo I, Pág. 16., La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires.

B). Concepto de Administración Pública y Derecho Administrativo.

Es preciso señalar que el hombre y los grupos humanos son la base de donde hay que partir para llegar al concepto de la Administración. Que la Administración Pública se clasifica tradicionalmente en Pública y Privada; pero que la administración Pública se compone de diversas actividades que entrañan los servicios públicos, necesarios para mejorar las condiciones de vida de los conglomerados humanos, además de las de orden social fundamentado en el aspecto económico; por lo cual en sentido estricto, la Administración Pública está compuesta por un conjunto de elementos ligados al Poder Ejecutivo, sus funcionarios, agentes u órganos y las funciones que les encargan para realizar debidamente la función pública en el campo administrativo.

Al Poder Ejecutivo corresponde la función administrativa o ejecutiva en donde se establecen las funciones de gobierno con las políticas puramente administrativas, sucediendo que intervienen de manera preponderante, la planeación, la organización, la integración, la dirección y el control de los factores humanos y materiales al proceso social integral.

Respecto a la etimología, la palabra administración se deriva del latín "Administrationis" que quiere decir dirección, ejercicio, servicio.

En cambio, la palabra administrar se deriva de "ad", a, "ministrare" que equivale a servir, cuidar.

Enfocando a la Administración Pública desde el punto de vista formal o administrativo, podemos decir que es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y desde el punto de vista material u objetivo, debemos señalar que es la actividad del organismo público considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. "En sentido amplio, la administración Pública es la actividad del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes. Es actividad de los 3 Poderes. En sentido estricto, la Administración Pública es la actividad del Poder Ejecutivo en la realización de los fines del Estado que le corresponden en razón de su competencia". (3)

Para resolver el problema medular que se plantea con la integración de los organismos corporativos de trabajo en la Administración Pública, es menester dar una definición de la misma; por lo cual procederemos a señalar algunos conceptos vertidos por renombrados tratadistas, analizarlos y por esa vía, trataremos de dar una definición propia.

Comenzaremos con el eminente catedrático José Gascón y Marín, que en su Tratado de Derecho Administrativo, nos hace referencia de un esquema que resume con gran claridad los límites de la Administración Pública; ya que en este aspecto divergen una gran cantidad de opiniones. A continuación transcribiremos su esquema:

"La Administración Pública" se refiere:

A). A la gestión económica, al cuidado de la Hacienda.

(3) López Basilio, Horacio, Elementos de Administración, Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarmen, S.A., Rep. Argentina, México 1, D.F. México 1974 Págs. 37.

- B). A la función ejecutiva del Estado; y a los servicios para la ejecución de las leyes, menos la administración de justicia.
- C). A la función administrativa de la conservación del organismo del Estado.
- D). A la actividad del gobierno y del Estado para el cumplimiento de sus fines.
- E). A la actividad del Estado y de las sociedades o corporaciones que cumplen fines de carácter público.
- F). A la acción del Poder Público en sus relaciones con los derechos e intereses de los particulares.
- G). A la realización de actos jurídicos que crean situaciones de derecho subjetivo.
- H). Al conjunto de órganos que realizan servicios públicos". (4)

Como se podrá observar, el contenido y límites de la Administración Pública son muy amplios.

Para el tratadista Alejandro Gallart Folch, profesor de Legislación de Trabajo en la Facultad de Derecho, de la Universidad de Barcelona, donde hay un servicio público que se presta conforme a su ley reglamentaria, estamos ante la Administración Pública, este servicio puede ser prestado por el Estado, por sus órganos o por entidades con personalidad autónoma, llámense organismos descentralizados, pero que siempre tendrán funciones públicas, razón por la cual el Estado los controla teniendo participación e intervención en los órganos que prestan un servicio público. Por los motivos antes referidos, para este tratadista, la Administración Pública es: "Las actividades del Estado y de las corporaciones públicas que tienen por objetivo la realización de fines y

(4) Gascón y Marín, José, Tratado de Derecho Administrativo, principios y Legislación Española, Tomo I Décima primera edición revisada, C. Bermejo, Impresor, García Mora, 118. Tel. 33-06-19, Madrid, 1950 Páa. 30.

la prestación de servicios de carácter público, siempre que tales actividades correspondan a funciones ejecutivas con exclusión de las judiciales y legislativas". (5)

De acuerdo con el autor Wilburg Jiménez Castro, la Administración es una ciencia que pretende lograr el bienestar humano; por lo cual establece que la Administración Pública es: "La administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr". (6)

Según escribe Mendieta y Núñez, la Administración Pública vinculada al aspecto sociológico, tiene un aspecto de generalidad, ya que la organización pública y la actividad administrativa de cualquier entidad social política, se deriva de las necesidades sociales que le dan origen y que justifican su existencia. Por tales razones se establece que: "La organización de la Administración Pública está ligada estrechamente a la historia política de todo país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden, con exactitud, sus actuales instituciones". (7)

-
- (5) Gallart Folch, Alejandro, Derecho Administrativo y Procesal de las Corporaciones de Trabajo, Barcelona 1929, Pág. 10.
- (6) Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México, 3a. Ed., 1970 Pág. 21, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- (7) Mendieta y Núñez, Lucio, La Administración Pública en México, en la Imprenta Universitaria, Bajo la Dirección de Francisco Monterde, se Principió la Impresión en Noviembre de 1942 y se terminó en Enero de 1943, México 1942, Págs. 19 y 20.

Tomando como base las ideas del C. Profesor Lucio Mendieta y Núñez, establecemos que a partir de la Constitución de 1917, la Administración Pública no solo se estrechó con la historia política, sino que inicia otras actividades de índole social que la han transformado; y esa transformación se fundamenta en las funciones sociales que emanan de nuestra Carta Magna, creándose así la Teoría Integral del Derecho del Trabajo, - sustentada por el Doctor en Derecho, Alberto Trueba Urbina, Catedrático eminente de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., según la cual, la Administración Pública, no solo realiza funciones públicas en representación de la administración y frente a los administrados, sino ante las clases sociales en que está dividida la sociedad mexicana: trabajadores y empresarios o patrones, cuidando y amparando más a los primeros, sobre todo en lo que respecta a sus derechos, ante la voracidad del capital representado por los empresarios. Dejamos asentado que la Administración Pública se sujeta a una nueva relación jurídica con sus trabajadores en el aspecto social laboral, reduciéndola en cuanto a los derechos que creó el artículo 123 de la Constitución, en favor de la burguesía. En tal virtud, la teoría del empleo ya no corresponde al Derecho Administrativo, sino al Derecho del Trabajo como la rama del Derecho Social; ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, abarca a ambas ramas.

Para el Doctor en Derecho, Alberto Trueba Urbina, "La Administración Pública para el desarrollo integral, es una teoría Integral de carácter burgués, democrático-capitalista, cuyos resultados no llegan a traducirse en ventajas sistemáticas para el proletariado, sino simplemente para el aumento de la producción y el desenvolvimiento progresista del

Estado Burgués conservando el régimen de explotación del hombre por el hombre".(8)

En la anterior definición, vemos que en nada se modifica el desarrollo de la Administración Pública, en cuanto a la concepción burguesa de Estado en donde se llevan a cabo el bienestar de las clases burguesas y que repercuten insignificadamente en el proletariado; es por eso que surge la teoría Integral del Derecho del Trabajo, que primordialmente busca la transformación de la Administración Pública burguesa en socialista y pretender de esta manera encontrar el bienestar de las masas proletarias en el aspecto social.

Coincidimos en señalar que la Administración Pública se debe entender como la dinámica del Poder Ejecutivo, que deja al Presidente de la República como titular del mismo, la facultad de dictar reglamentos que hagan aplicables las leyes fundamentales y orgánicas que expida el Congreso de la Unión, además de dictar los reglamentos - autónomos, que en la teoría y en la práctica regulan las actividades de la vida nacional, realizando una auténtica función social, independiente de la función de servicio público; pretendiendo con esta política, favorecer a los grupos económicamente débiles, aplicando los principios reivindicatorios de la vida social en los proletariados. Por estas razones concluyo en afirmar que la Administración Pública es: "una ciencia de carácter social, ligada al concepto de servicio público, compuesta por principios, técnicas y prácticas aplicables a los conglomerados humanos, y que hacen posibles los propósitos comunes correspondientes a funciones ejecutivas en el campo administrativo".

(8) Dr. Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I Méx. 1973, Pág. 46 Editorial Porrúa, S.A. Av. Rep. Argentina # 15.

Decimos que es una ciencia, porque realiza el análisis y desarrollo integral de las - funciones sociales del hombre y del proletariado en las relaciones de la producción, viéndose que es el camino adecuado para la implantación del socialismo en nuestro país.

Ahora bien, la ciencia de la Administración Pública, se ve influida por la ciencia - del Derecho Social, dejando de ser una ciencia meramente política, para convertirse en ciencia política-social, aceptando teorías sociales y motivando que de esta manera el cientificismo social influya en la legislación del Trabajo, en la reglamentación del mismo y aún en su aspecto jurisdiccional; sin dejar de reconocer que la Administración Pública junto con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se vea demarcada por los principios sociales emanados de la Constitución de 1917.

"La ideología es una ciencia que influye necesariamente en las demás ciencias, pero de manera determinante en la ciencia de la Administración Pública, porque es la Ideología burguesa la que constituye la Ideología fundamental de ésta, estructurada sobre principios igualitarios: derechos individuales del hombre, organización de los poderes públicos y responsabilidad de los funcionarios, superestructuras políticas del régimen capitalista". (9)

Después de estudiar y definir a la Administración Pública como ciencia y desde todos los puntos de vista, procederemos a analizar y conceptualizar al Derecho Administrativo.

(9) Dr. Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría Integral, Tomo I Méx. 1973, Pág.46 Editorial Porrúa, S.A. Av. Rep. Argentina # 15.

El Derecho Administrativo, es una rama del Derecho en general que presenta más problemas a la hora de demarcar sus fronteras y ámbitos de aplicación; razón por la cual el dar un concepto resulta difícil por la diversidad de opiniones establecidas por autores de reconocida capacidad intelectual, sobre todo en el aspecto de que abarque todos sus caracteres y modalidades, amén de que el estudio del Derecho Administrativo corre paralelo a las modificaciones sociales y estructurales de la Administración Pública.

Estudiaremos los criterios respecto de los cuales se ha pretendido llegar a un concepto definitivo de Derecho Administrativo en general.

Primeramente veremos el criterio legalista, sustentado por los tratadistas Adolfo Posada y Manuel Colmeiro, quienes declaran que "el Derecho Administrativo, es un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración". En estricto apego, este criterio no define lo que son leyes administrativas, ni tampoco lo que es la materia propia de la administración; por lo cual es criticable.

Tocante al criterio del Poder Ejecutivo, gran parte de los autores cree que el Derecho Administrativo se refiere a la organización, función y procedimientos del Poder Ejecutivo.

Para los seguidores del criterio de las relaciones jurídicas, el Derecho Administrativo es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares.

En lo que respecta a León Dugult y Gastón Jèze, seguidores del criterio de los servicios públicos, el Derecho Administrativo es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos.

Como se puede ver, los distintos criterios referidos señalan alguna parte u otra de la definición del Derecho Administrativo; pero no hay unificación en la idea que se pretende conceptualizar; por lo cual nos referiremos a lo que entendamos por concepto amplio y concepto estricto del Derecho Administrativo.

En su sentido amplio, "el Derecho Administrativo 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 el Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares". (10)

Creemos que la Administración Pública puede ser regulada por el Derecho Público, el Derecho Privado o el Derecho vigente, y que constituyen en un momento dado la certidumbre jurídica que sirve al Estado para realizar sus fines.

En sentido estricto, el Derecho Administrativo en forma teórica es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad. Este concepto no abarca todas las relaciones que en un momento dado puede tener la Administración Pública, pero sin embargo gran número de autores está de acuerdo con este concepto y lo siguen.

(10) Dr. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 1er. Curso, Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M. México 1975, Pág. 13

En lo que respecta a León Dugult y Gastón Jèze, seguidores del criterio de los servicios públicos, el Derecho Administrativo es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos.

Como se puede ver, los distintos criterios referidos señalan alguna parte u otra de la definición del Derecho Administrativo; pero no hay unificación en la idea que se pretende conceptuar; por lo cual nos referiremos a lo que entendamos por concepto amplio y concepto estricto del Derecho Administrativo.

En su sentido amplio, "el Derecho Administrativo 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 el Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicas y con los particulares". (10)

Creemos que la Administración Pública puede ser regulada por el Derecho Público, el Derecho Privado o el Derecho vigente, y que constituyen en un momento dado la certidumbre jurídica que sirve al Estado para realizar sus fines.

En sentido estricto, el Derecho Administrativo en forma teórica es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad. Este concepto no abarca todas las relaciones que en un momento dado puede tener la Administración Pública, pero sin embargo gran número de autores está de acuerdo con este concepto y lo siguen.

(10) Dr. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 1er. Curso, Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M. México 1975, Pág. 13

Estudie mos algunos conceptos que sobre el Derecho Administrativo nos dan tratadistas famosos, para concluir en una que satisfaga y llene los caracteres del Derecho Administrativo.

Villegas Basavilbaso Benjamín, en su obra "Derecho Administrativo", nos dice que Derecho Administrativo es un complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, de las necesidades colectivas, bajo el régimen jurídico estatal.

Georges Vedel, en su Tratado droit administratif, establece que el Derecho Administrativo es el derecho de la administración y en este sentido, todo país civilizado poseerá un Derecho Administrativo porque tendrá necesariamente un conjunto de reglas que regulan la acción de la administración.

Maurice Hauriou, define al Derecho Administrativo desde el punto de vista subjetivo, como la rama del Derecho Público que regula:

- 1a. La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado.
- 2a. Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos.
- 3a. El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y de las consecuencias contenciosas que se siguen.

Podemos ver que en esta definición, se establece que el Derecho Administrativo regula la organización y acción de las autoridades administrativas de manera formal, y de que además, agrega un elemento reputador de dichas autoridades como personas, y a las facultades que les están atribuidas como derechos. La Escuela Realista hace a un lado este criterio subjetivo, por lo cual niega personalidad a la administración y define al Derecho Administrativo como: "el conjunto de las reglas relativas a los servicios públicos". Esta definición es incompleta, ya que si bien es cierto que el Derecho Administrativo regula servicios públicos, también lo es que otras actividades que no son servicio público, se realizan por el Estado según normas que de manera indubitable son de Derecho Administrativo.

Enrique Silva Cimma, en su Derecho Administrativo, 2a. Edición, señala que el Derecho Administrativo es aquel que tiene por objeto la creación, la organización, - funcionamiento y supresión de los servicios públicos, la regulación de la actividad jurídica de la administración del Estado y la determinación de las atribuciones y deberes de éste para con sus habitantes.

André de Laubadère, en su obra *droit administratif*, 3a. y 4a. edición, define al Derecho Administrativo en sentido amplio, como el que comprende todas las reglas jurídicas, aplicables a la administración, ya sea a su organización o a su actividad, o en particular, a sus relaciones con los administrados.

Marcel Waline, en su tratado *droit administratif*, 9a. Edición, nos define al Derecho

Administrativo, como el conjunto de reglas que:

1. Determinan la composición, el reclutamiento y el estatuto de estas personas y organismos de la administración.
2. Determinan sus poderes.
3. Determinan complementariamente los límites de esos poderes.
4. Las sanciones por el exceso de esos poderes y las faltas cometidas por ese ejercicio.

Gabino Fraga, en su libro *Derecho Administrativo*, 10a. edición, conceptúa al Derecho Administrativo, como la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.

El maestro Andrés Serra Rojas, en su obra *Derecho Administrativo*, 6a. edición, Tomo I, nos dá su concepto de Derecho Administrativo, diciendo que es: una rama del Derecho Público Interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas e indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales. Como se podrá observar, más que una definición, es una explicación detallada del Derecho Administrativo.

Los autores que definen al Derecho Administrativo como el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares. Se encuentran con que al de-

finirlo de esa manera, también el Derecho Constitucional y el Derecho Procesal abarcan la regulación de esas relaciones, además de que dejan fuera al régimen de las relaciones que se dan en el seno de la organización administrativa.

Por último, la mayoría de los autores coinciden en afirmar que el Derecho Administrativo regula la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines. Si aceptamos esta definición sería tanto como admitir que el Derecho Administrativo es el Derecho Público con todas sus ramas; y es que la actividad del Estado para cumplir con sus fines toma el contenido de todas las funciones del mismo Estado. Razón por la cual no la aceptamos.

Referidas los antecedentes, llegamos a la conclusión de que para exponer una definición completa del Derecho Administrativo, hay que tomar en cuenta al régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, además de las normas que regulan la actividad de dicho poder, realizada en forma de función administrativa, razón por la cual siguiendo el concepto que da el Lic. Jorge Olivera Toro en su obra Manual de Derecho Administrativo, afirmamos que "el Derecho Administrativo es la parte del Derecho Público, que determina la organización directa e indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y disciplinando a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado". Esta definición, para nuestro particular modo de ver, establece la necesidad de un servicio público, para recalcar así el carácter básico del Derecho Administrativo.

En cuanto al Derecho Administrativo del Trabajo, se creyó que por la antigüedad y

tradición del Derecho Administrativo y por el nacimiento del Derecho Social, se reputaba como parte del mismo, y por consiguiente materia del Derecho Público; pero no es así porque el Derecho Administrativo del Trabajo, es una rama del Derecho del Trabajo y materia integrante del Derecho Social, ya que ambos nacieron con el artículo 123 de la Constitución de 1917, derivándose la nueva función social del Estado moderno y así poder intervenir en los conflictos suscitados entre los factores de la producción, sobre todo en la cuestión social respecto de la lucha de clases entre trabajadores y patrones; dándole al Estado social nuevas tareas que antes no tenía el Estado político, consignadas en las leyes sociales del trabajo y en el artículo 123 de la Constitución.

Ahora bien, el Derecho Administrativo Social, es aquel que conjuga una serie de actividades que tutelan y reivindicán a ajidatarios y trabajadores, respecto de los cuales la norma social del trabajo, agraria y económica, les conceden las facultades que generan tales actividades; pero para alcanzar la socialización del Estado político social, es necesaria la identificación del derecho social y las nuevas funciones sociales y económicas del Estado, con los presupuestos necesarios Derecho Administrativo Social, referido en las normas del artículo 123 constitucional, en el Derecho Administrativo del Trabajo y de la Previsión Social; Artículo 27 de la Constitución, en el Derecho Administrativo Agrario; y en el artículo 28 de la misma Constitución, en el Derecho Administrativo Económico.

El Artículo 123 de la Constitución, contempla al conjunto de normas fundamentales

Administrativas del Trabajo y de la Previsión Social, en sus leyes reglamentarias: Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Leyes del Seguro Social para Trabajadores y de Seguridad y Servicios Sociales para Burócratas, y la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; así como los reglamentos administrativos e instituciones derivadas de las normas legales.

En el artículo 27 de la Constitución, se dan las normas esenciales de Derecho Administrativo Agrario y al lado de las de las autoridades administrativas públicas, se crean un nuevo tipo de autoridades administrativas sociales que intervienen en las dotaciones y restituciones de tierras.

En lo que respecta al Derecho Administrativo Económico, las excepciones señaladas en el artículo 28 de la Constitución, en lo tocante a las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus propios intereses, al declarar que no establecen monopolios, originan normas administrativas sociales en función protectora de esas asociaciones.

En México, el Derecho Administrativo del Trabajo tiene una orientación proteccionista, asistencial y reivindicatoria, por lo cual se asienta como rama del Derecho del Trabajo con un contenido social.

Siguiendo este orden de ideas, concluimos en afirmar junto con el Doctor Alberto Trueba Urbina, que: "el Derecho Administrativo del Trabajo se forma de principios, 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". (11)

Dejamos asentado que la creación y aplicación del Derecho Administrativo del Trabajo, competen a los poderes de la Administración Pública: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y a las autoridades laborales en el desempeño de sus funciones.

(11) Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral, Tomo I México 1973, Pág. 136, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina # 15.

C. Desarrollo del concepto de Derecho Administrativo en la Administración Pública hasta nuestros días:

El estudio del Derecho Administrativo como ciencia arranca a partir del siglo XIX, su objeto de conocimiento y su construcción están en evolución constante y han sido ma tizadas por las profundas transformaciones políticas sociales del Estado.

Establecido el concepto de la Administración Pública y también el del Derecho Administrativo; nos ocuparemos del desarrollo histórico de este último hasta nuestros días.

Sabedores de su reciente origen, el Derecho Administrativo se va desarrollando cuando la actividad administrativa está regulada por normas jurídicas exteriormente obligatorias y distintas a las que rigen a los particulares administrados.

En un principio se decía que este derecho se establece en los países que tuvieron con ciencia de lo que era un servicio público; pero nos damos cuenta de que señala el na cimiento de una actividad especial, sin indicar el objeto formal de la administración, ni mucho menos la disciplina jurídica que la rige.

Según nos refiere Manuel Alonso García, en su obra Derecho Administrativo: "no pasa de ser sino el descubrimiento de nuevas relaciones o simples preceptos estos, con valor a lo sumo, de precedentes en el orden de una actividad material que, por sí solos no prejuzgan la formación de una rama jurídica nueva", es decir el Derecho Administrativo.

Cuando el Estado alcanza la organización necesaria para la realización de los servicios

públicos, es decir cuando se entrevé una real y objetiva organización administrativa, se rebela la presencia de solo una parte del Derecho Administrativo; pero no las normas administrativas que rigen este derecho.

A través de la historia aparecen normas administrativas aisladas, tal vez referidas a lo que es un servicio público, o a la presentación de los mismos servicios o quizá a la existencia de una organización administrativa; pero no entrañan en sí la presencia de un "sistema" de Derecho, que tenga contenido y existencia relativa a los principios regidores de esa nueva disciplina: el Derecho Administrativo.

Una verdad establecida es la que enuncia que el Derecho Administrativo se localiza inmerso a la juridicidad de las normas administrativas, por lo cual el Estado se somete a los dictados de la ley, emergiendo así este Derecho; este fenómeno se conoce como el Estado de Derecho. El Derecho Administrativo surge y afirma en el siglo pasado, antes de definirlo.

Revelaremos algunas definiciones de connotados tratadistas, que entrañan en sí la evolución del Derecho Administrativo:

Primeramente se le consideró como una simple legislación administrativa, por lo cual el célebre Barbé define al Derecho Administrativo como la reunión de leyes positivas según las cuales debe moverse la acción administrativa; es decir, para este autor el Derecho Administrativo se forma por el conjunto de leyes administrativas; pero no define a las normas administrativas, además de que reduce el estudio del Derecho Administra

tivo al del ordenamiento positivo, sin considerar la existencia de principios fundamentales y su sistematización.

Más adelante, don Manuel Colmeiro hace la distinción entre el Derecho Administrativo y la ciencia de la Administración logrando una perfecta armonía entre ambas. Entre los autores españoles que siguen esta tendencia encontramos a Olliván y a don José Gascón y Marín. En México, la sigue don Teodosio Lores.

En otra etapa histórica, Santamaría de Paredes conceptúa al Derecho Administrativo refiriéndolo a la organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo; construyéndolo más aún, ya que también existen órganos y entidades que realizan actividades administrativas y que no pertenecen a la organización del Poder Ejecutivo, sino a la Administración Pública en general.

Después, Laferriere y Mayer lo definen como disciplina jurídica que tiene por objeto el estudio de las relaciones entre el Estado y sus órganos; incluyendo a la actividad jurisdiccional, en donde sí se dan esas relaciones sin que sean de carácter administrativo.

En el Estado Moderno, la Escuela Realista de Derecho Público, establece que el Derecho Administrativo es el que regula los servicios públicos. Esta concepción es adoptada por Maurice Hauriou, León Duguit y Gastón Jéze.

Pasando por Marcel Waline, que define al Derecho Administrativo como el conjunto de reglas que precisan en que condiciones las personas administrativas adquieren dere-

chos e imponen obligaciones por medio de sus agentes, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas. Y en donde vemos que se plasma la juridicidad y el objetivo de la actividad administrativa. Por Gabino Frago, que refiere que el Derecho Administrativo rige:

1. La estructura y organización del poder encargado de llevar a cabo la función administrativa;
2. Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
3. El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de función administrativa.
4. La situación de los particulares con respecto a la administración.

Y por don Fernando Garrido Eila, que dice que el Derecho Administrativo es la parte del Derecho Público que señala la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado. Llegamos a la conclusión de que el Derecho Administrativo se compone de las siguientes características:

- a). Es un Derecho Público.
- b). Contiene normas de organización y de comportamiento de la administración.
- c). Abarca tanto a la administración directa e indirecta del Estado.
- d). Disciplina las relaciones jurídicas con el administrado tanto en su colaboración como en sus garantías frente a la administración. Logrando con ésto, el concepto de Derecho Administrativo, referido con anterioridad y que dice lo siguiente:

"El Derecho Administrativo es la parte del Derecho Público, que determina la organización directa e indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y disciplinando a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado".

De lo escrito y explicado con anterioridad, la notoriedad del desarrollo de la definición del Derecho Administrativo dentro de la Administración Pública, que va pasando de su etapa de multitud de leyes e instituciones administrativas inconexas, hasta llegar a un derecho armónico y definido que pretende la integración de la vida social de un pueblo, a través de los órganos, instituciones y elementos componentes del Estado, destinados a ese fin.

LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO II

EL DERECHO ADMINISTRATIVO RESPECTO DEL DERECHO LABORAL

- A. El Estado y su Función de Vigilancia.**
- B. Las relaciones laborales y el Derecho Administrativo.**
- C. Intervención del Estado en la aplicación de la Nueva Ley Federal del Trabajo.**

A. El Estado y su función de vigilancia:

El Estado ha sido creado para asumir elevados fines sociales para dirigir la vida social por caminos de desarrollo y progreso; la vigilancia para que las disposiciones gubernamentales se cumplan queda a cargo de órganos de la administración.

En la estructura del Poder Ejecutivo Federal debemos referirnos a la organización y funcionamiento de ese Poder, en sus dos ramas esenciales:

1. El Gobierno.
2. La Administración Pública encuadrada en el Derecho Administrativo.

El Gobierno dirige y orienta el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas; de tal manera que debe formular mandatos y exigir que se realicen actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades de la comunidad. De tal razón que la Administración debe organizar los servicios públicos y los fines equivalentes a la satisfacción de esas necesidades.

Vista la estructura del Poder Ejecutivo Federal, nos referiremos al Estado, su concepto y sus funciones, particularmente a su función de vigilancia del Derecho Administrativo respecto del Derecho Laboral.

Al referirnos al Estado, debemos hacer alusión a la sociedad políticamente organizada, que viene siendo: "grupos enlazados en una comunidad internacional que somete a una estricta revisión el nacionalismo político y pretende formular consideraciones ecumé-

nicas, que desde luego forman el debate irreconciliable de la actualidad. (1)

La historia del Estado se trasluce en las legislaciones que han estado en vigencia anteriormente, sin olvidar los procesos sociales que las originaron. En la vigencia de la ley, la sociedad es un todo viviente que da vida o sentido a las instituciones jurídicas, ya sea por sumisión, por subordinación o por reacción; todos los seres humanos: gobernantes y gobernados, han resentido en mayor o menor grado la acción de las leyes y su aplicación; la opinión pública ha sido el testigo mudo de las vicisitudes nacionales.

La sociedad es la que crea al Estado como un orden jurídico y social, revistiéndolo de la fuerza material y jurídica como una necesidad esencial en las relaciones humanas. Es por eso que como dice Maurice Hauriou: "un orden jurídico total sin su sistema coactivo, no se concibe ante las imperfecciones humanas".

Pero sin embargo, hay que establecer que la dirección del Estado es harto difícil por lo cual no puede hacerlo una sola persona o un pequeño grupo, sino todo lo contrario ya que necesita de la acción conjunta de varias personas y entidades. Esta acción conjunta está concentrada en una sola persona denominada Jefe de Estado y en la medida que se subordina más al derecho, aparece la idea de poder en su sentido jurídico, formando así una entidad constituida de una amplia esfera de competencia que puede entrañar la totalidad de una fase de la acción del Estado, como puede ser la elaboración de una ley, la ejecución, o bien la resolución de controversias que se originan por la aplicación de la misma.

(1) Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política. Estructura y Proyección de las instituciones Políticas Contemporáneas, Tomo I, Instituto Mexicano de Cultura, México 1971 Impresora GALVE; Callejón de Sn. Antonio Abad 39, México 8, D. F.; Pág. 1

En este orden de ideas, señalaremos el concepto que de estado nos refiere el eminente profesor Andrés Serra Rojas, en su obra: "Ciencia Política. Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas", porque considero que es el que más se relaciona con este capítulo, adecuándolo a los fines o funciones del Estado, que será lo próximo a tratar. Dicho concepto reza al calce lo siguiente: "El Estado es una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas".

Desglosando esta definición que de Estado nos dá el Prof. Serra Rojas, encontramos que el Estado debe comprender un grupo social importante, localizado sobre una porción de la superficie terrestre, dotado de un poder de mando soberano y de un orden jurídico general encaminado a alcanzar determinados fines. El factor que dá unidad a estos elementos es el orden jurídico unitario, basado en una estructura constitucional de la cual emanan los principios de su organización.

Antes de hacer referencia de las funciones del Estado, es pertinente anotar al Poder del Estado, como elemento del Estado. La teoría moderna señala que el poder debe ser soberano, por lo cual el Poder del Estado solo es soberano, sin que se toleren otras entidades soberanas que aquellas que el propio Estado provee de soberanía. En su sentido amplio, el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o ejecutar una cosa: la capacidad de crear o destruir un derecho u obligación legales u otra fuerza legal.

Debemos distinguir dos clases de Poder: el Poder Dominante o Político que corresponde al Estado en general; y el Poder No-Dominante o Social que se manifiesta en las diversas entidades sociales del Estado: en la familia, el sindicato, la comunidad agraria, la agrupación patronal, los colegios de profesionistas, las entidades culturales, o económicas, etc., y que ponen en manifiesto la existencia de ellos en un poder social limitado, temporal y de naturaleza diferente al poder dominante o político.

Ambos poderes se manifiestan fundamentalmente en su estructura interna, ya sea como grupos de presión o bien como factores que se relacionan con las actividades estatales, representando así el frente de lucha o el frente de colaboración en la acción gubernamental.

La Constitución Mexicana establece en su artículo 35, el principio fundamental del poder: "todo poder dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste". Siguiendo con este apartado, el artículo 39, señala que: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno".

Con lo antes referido se hace alusión a que el poder que se deposita en los órganos y en sus titulares es un derecho expreso que corresponde al pueblo de nuestro Estado, y por tanto, el punto de partida de constitución de entidades que asumen el ejercicio del poder público.

El Poder Público viene siendo una entidad con amplia esfera de competencia que puede abarcar la totalidad de una fase de la acción del Estado; es decir, resume la unidad de una competencia general. La Función del Estado es el medio para realizar esa misma competencia. La única justificación del Estado es servir a los fines de la sociedad que lo creó.

Al estudiar las teorías de las funciones del Estado, es necesario establecer la estructura de los órganos del Estado en sus dos diversos aspectos:

- a). Atendiendo al órgano que realiza la función.
- b). Atendiendo a la función en sus propios y lógicos elementos, con independencia de cualquier órgano que la realice.

Por consiguiente, para que el Estado lleve a cabo sus fines o propósitos requiere ejercer ciertas funciones; entendiendo por función del Estado lo siguiente: "se entiende por función del Estado las diferentes formas que reviste su actividad". Las funciones fundamentales del Estado son: La Función Legislativa; La Función Administrativa; y la Función Judicial.

Las funciones se ejercen por medio de los órganos del Estado, que son esferas de competencia determinada; por lo cual referimos que el ejercicio de las funciones del Estado, por sus diversos órganos plantea el problema de la repartición de competencias; encontrando que de las soluciones tocantes a este problema surgen las principales diferencias de organización administrativa y constitucional entre los Estados.

Este apartado de las Funciones del Estado, nos lo señala el notable filósofo Aristóteles, muchos siglos antes que el mismo Montesquou; ya que en su obra La Política, dice que en todo Estado son esenciales los órganos deliberativos, los órganos de la magistratura y los órganos judiciales. En realidad no son otros que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial: las otras funciones fundamentales del Estado apuntadas con anterioridad.

Analizando las funciones del Estado en nuestra Constitución, encontramos que el artículo 49, establece: "El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Dado el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión señalaremos el artículo 29: "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para

que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

O bien cuando se dé el caso señalado en el segundo párrafo del artículo 131: "El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

Como hemos visto, la Constitución consagra el principio de la división de poderes o funciones y aunque durante bastante tiempo no se llevó a cabo por el ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar y la influencia política del Poder Ejecutivo o Administrador, en la Suprema Corte de Justicia, la reforma al artículo 49 de la Constitución, restableció este viejo principio.

Asentado que las funciones esenciales del Estado son: La Función Legislativa, La Función Administrativa y La Función Judicial; establecemos que la idea de función se refiere al sentido dinámico del Estado al ejercicio de una actividad orientada al cumplimiento de sus fines. Indicaremos lo siguiente sobre La Función Administrativa:

1. La función administrativa corresponde al Estado y se lleva a cabo bajo el orden jurídico.
2. Tanto la doctrina como la legislación la designan como función típica del poder Ejecutivo Federal.
3. Excepcionalmente y en forma limitada, tanto el Poder Legislativo como el Judicial, pueden llevar a cabo actos administrativos desde el punto de vista material.
4. Los caracteres de la función administrativa son:
 - a) Es una función del Estado subordinada a la ley, por la cual se crea una situación de derecho subjetivo, que fija sus condiciones y límites.
 - b) La función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.
 - c) Los límites de los efectos individuales y particulares de la función administrativa, pone en relación la ley y la voluntad del funcionario.
 - d). La función administrativa lleva implícita el llevar a cabo todos los actos materiales como medios necesarios que hacen posible la ejecución de la ley.
 - e) La función administrativa realiza otras actividades tales como: planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer presupuestos.
5. La función administrativa también es conocida como función ejecutiva, por la siguiente razón: El Estado tiene dos tareas:

- a) Hacer la ley.
- b) Ejecutarla.

En esta última tarea se comprenden las dos funciones esenciales, la administrativa y la jurisdiccional.

6. La función gubernativa se aplica para calificar aquella actividad que proponiéndose aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos, no entra a los dominios de la función jurisdiccional.
7. El acto político tiene sus elementos característicos y comprende varios aspectos:
 - a) Procede de un poder que actúa como un órgano político en sus relaciones con los otros entes políticos.
 - b) Afecta un derecho político de los ciudadanos.
8. Con base en lo anterior, la doctrina diferencia entre los actos de dirección, iniciativa o encauzamiento y los actos de subordinación derivados o complementarios. La función política, entraña una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico; la función administrativa establece su relación directa y necesaria de la ley, de la cual deriva la actuación el funcionario. No es lo mismo considerar un problema políticamente en su conjunto, en su unidad, que un problema administrativo que permite su concretización o particularización. El funcionario actúa políticamente en uso de una facultad discrecional para asegurar el interés general; en cambio, la acción administrativa se dirige a la atención de los servicios públicos o satisfacción de las necesidades públicas.
9. Algunos autores determinan la identidad entre lo administrativo y lo judicial.

"La función ejecutiva concreta el acto, pone los medios para su cumplimiento. Es la fase última de una relación jurídica que culmina con un acto subjetivo. El acto administrativo tiene un contenido mayor que el acto de ejecución. Hay actos administrativos que no es posible catalogarlos como actos de mera ejecución de la ley". (2)

"El mundo de las relaciones administrativas se desenvuelve en la realidad con la ejecución de dos clases de actos:

- a) Los actos jurídicos, que producen efectos de derecho.
- b) Los actos materiales que no producen efectos de derecho y se consideran simples desplazamientos de la voluntad.

La concesión administrativa, el contrato administrativo, el empréstito, el crédito del Estado, son actos jurídicos administrativos de importancia, que producen una modificación del orden jurídico Imperante". (3)

"Elaborar planos, diseños, gráficos, copias, mecánicas de diversa naturaleza, prestaciones materiales de servicios, manejo de correspondencia, de expedientes, informaciones de máquinas electrónicas y otras más, son actos materiales". (4)

-
- (2) Forsthoff, Ernest, Tratado de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1958, Gráficas Uguina, Meléndez Valdez, 7, Madrid.
 - (3) Garrido Falla, Fernando, tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Pág. 10, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1961, Bolaños y Aguilar, S. L. General Sanjurjo, 20.
 - (4) Jèze, Gastón, Los Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. 1925, Pág. 65, Editorial Depalma.

La Escuela Realista del Derecho ha considerado que los actos materiales son actos ad ministrativos, todo acto de esa naturaleza ejecutado por funcionarios y empleados, son actos específicos de la función administrativa.

Enfocando directamente al problema del Estado y su función de vigilancia en el Derecho Administrativo respecto del Laboral, es pertinente señalar que el Estado viene a ser la fuente de validez formal del derecho, por cuanto que establece y asegura el derecho legal mediante sus órganos e indica las condiciones para la validez del derecho consue tudinario. A continuación dejaremos asentada la división del derecho positivo en sus dos grandes ramas y las materias que comprende su clasificación:

- I. El Derecho Privado que comprende las siguientes materias:
 - a) El Derecho Civil, el cual en su sentido amplio es Derecho Privado, pudiendo definirlo como el conjunto de leyes o normas que regulan las relaciones de familia y la protección de los intereses particulares.
 - b) El Derecho Mercantil o Comercial, definiéndolo como el conjunto de leyes o preceptos que regulan las relaciones jurídicas que surgen de los actos de cambio, realizados con espíritu de lucro, o por las personas que habitualmente hacen del comercio su profesión. Es el derecho de la empresa.
- II. El Derecho Público, que para su estudio se divide en Derecho Público Interno y Derecho Público Externo.

El Derecho Público Interno comprende las siguientes materias:

- a) Derecho Constitucional.
- b) Derecho Administrativo.
- c) Derecho Legislativo o Parlamentario.
- d) Derecho Federal o Criminal.
- e) Derecho Eclesiástico en los países en que este derecho existe.
- f) Derecho Judicial o Procesal.
- g) Derecho Social o del Trabajo.

El Derecho Público Externo comprende las siguientes materias:

- a) Derecho Internacional Público.
- b) Derecho Internacional Privado.

De la referida clasificación del Derecho, sacamos en conclusión que tanto el Derecho Administrativo como el Derecho Laboral, pertenecen al Derecho Público Interno. Razón por la cual establecemos en relación del Derecho Administrativo en cuanto al Derecho Laboral lo siguiente:

- A. El Derecho Administrativo es el derecho aplicable al Poder Ejecutivo y regula al por menor, la organización y funcionamiento de los servicios públicos y de todas aquellas actividades en las que interviene la acción del Estado, para realizar - propósitos de interés general.

Duez y Guy Debeyre, en su Tratado de Derecho Administrativo, consideran que en la vida de la sociedad existen necesidades colectivas que la actividad privada es incapaz de satisfacer plenamente, por lo cual le corresponde a la administra-

ción del país el encargarse de ello, y el Derecho Administrativo va a tener por objeto, regular la organización y la acción de esta empresa administrativa que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas del público.

- B. La importancia creciente de algunas disciplinas, su transformación de normas que regulan intereses particulares a normas que aseguran principalmente el interés público, han dado origen a ramas diversas del Derecho Público o bien, a nuevas subdivisiones de las ramas principales de que se compone el Derecho.

Un ejemplo claro lo tenemos en el caso del Derecho Social, Laboral, Industrial o del Trabajo, que regula las relaciones entre el capital y el trabajo en donde el Estado asume una importante función tutelar de ese orden de relaciones. En un principio se consideró a este derecho como una rama del Derecho Privado; pero en realidad, se le debe catalogar como una de las más importantes ramas del Derecho Público, por la constante tutela del Estado a las relaciones laborales creando así nuevas modalidades a este derecho social cuya importancia es manifiesta.

B. Las Relaciones Laborales y el Derecho Administrativo.

"El Derecho Administrativo debe ocuparse única y exclusivamente de la capacidad - administrativa o poder administrativo de los sujetos públicos. Corresponde al Derecho Privado el estudio de la capacidad jurídico-privada de los sujetos que, por ser también titulares de poder administrativo, reciben el nombre de administraciones públicas".(5)

Enfocando a la relación jurídica, vemos que es esencial que se establezca entre sujetos de derecho, pudiendo definirla como aquella relación intersubjetiva que enlaza elementos del ordenamiento jurídico y que produce efectos jurídicos. Que la estructura de la relación jurídica es la siguiente:

- a) Unos sujetos que pueden ser dos o más.
- b) Un objeto, formado por bienes en sentido jurídico o cosas en sentido económico, y por prestaciones o actividades humanas dirigidas a una finalidad específica.
- c) Un contenido, constituido por un conjunto de poderes y deberes.

Existen gran número de relaciones jurídicas:

- a) Unilaterales, las que establecen un derecho por una parte y un deber por la otra.
- b) Bilaterales, las que establecen deberes y derechos recíprocos.
- c) Absolutas, las que según el maestro Andrés Serra Rojas, solo son potestades o situaciones limitadas o de limitación.
- d) Públicas o Administrativas, de las cuales nos ocuparemos más adelante.

(5) Boquera Oliver, José María, Derecho Administrativo, Vol. I Pág. 184 Instituto de Administración Local.

- e) Privadas, cuando uno de los miembros de la relación es la Administración Pública sin su faceta de poder, la supremacía.

Analizando las relaciones jurídicas públicas o administrativas, encontramos la importancia de la materia para el Derecho Administrativo. Hay relación jurídica pública o administrativa, cuando uno de los miembros de la relación es Administración Pública, pero actuando en su faceta de poder, de posición de supremacía. Los particulares nunca pueden crear entre sí relaciones jurídicas administrativas, pero hay relaciones entre particulares que nacen de una obligaciones impuestas por la administración y que plantean el problema si son relaciones administrativas, laborales o civiles.

En el Derecho Laboral, las obligaciones de los empresarios de establecer medidas de seguridad e higiene del trabajo, de seguridad social, obligaciones para los trabajadores impuestas por reglamentos de trabajo, pactos colectivos y de otra naturaleza, hacen nacer la mayor de las veces, una relación entre obrero y empresario, además de otra con la Administración, las primeras son relaciones privadas. Por consiguiente, se da el caso de plantear de manera equivocada la naturaleza jurídica del Derecho Laboral, porque más que hablar de su naturaleza jurídica, hay que hablar de las relaciones que entablan. Hay relaciones laborales de tipo civil, ya mencionadas con anterioridad, y las hay de tipo administrativo, que por regla general son obligaciones que tiene un empresario respecto de la administración.

Las normas laborales dan lugar a dos clases de relaciones:

1. A las relaciones entre empresario y trabajador, en donde este último y en un momento determinado, ya sea por un accidente de Trabajo o un despido injustificado puede exigir ante los Tribunales de Trabajo determinadas decisiones,
2. A las relaciones entre empresario y administración, en donde el empresario faculta a la administración para sancionar directamente el incumplimiento por parte del trabajador u obrero. Establecemos que el Derecho Laboral está compuesto por un núcleo de relaciones privadas y por otro muy amplia de relaciones administrativas.

Nos ocuparemos ahora, de las relaciones entre el Estado y sus servidores, ubicando la rama del derecho que les regula, los antecedentes y la relación de servicio entre el Estado y sus funcionarios, empleados y trabajadores.

Las recientes normas que rigen las relaciones entre el Estado y sus servidores, aunadas al poco desarrollo unitario internacional de las mismas, debida fundamentalmente a la naturaleza propia de la relación y a que una de las partes es el Estado, ha sido el motivo por el cual en la actualidad exista una imprecisión para determinar su naturaleza, su objeto y su sistemática. De tal manera que se han dado varias teorías que tratan de establecer la naturaleza de este derecho, señalando a continuación las más importantes:

En primer lugar tenemos las teorías que asimilan la naturaleza de este derecho, al Derecho Laboral. Algunos autores consideran que la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores es vinculatoria del Derecho del Trabajo, por lo siguiente:

- a) Porque formalmente está consignado en el apartado 8 del artículo 123 de la Constitución.
- b) Porque es una rama del derecho.

En lo que respecta al criterio formalista, creemos que no se debe tomar en cuenta para señalar la naturaleza de esta rama del derecho, puesto que aunque en la Constitución se regule en un artículo, determinado renglón de la vida social, no establece con ello, que por su ubicación deben formar parte de una rama del derecho.

Ahora bien, si el derecho al cual nos referimos rige un aspecto del trabajo humano, no se le pueden aplicar los mismos principios y metodología que al Derecho Laboral ordinario, ya que con él, no se pretende ningún equilibrio entre los factores de la producción, ni es un derecho de lucha de clases, pudiéndose comprobar en la comparación de los diversos sistemas legislativos que regulan esta materia en el universo.

En segundo lugar, encontramos las teorías que asimilan su naturaleza al Derecho Administrativo. Es menester señalar que la teoría administrativa estudia las relaciones entre el Estado y sus servidores, y que abarca grandes sectores de aspectos administrativos, pero no se puede negar que en su contenido incluye partes que regulan el trabajo entre el Estado y sus servidores. Entre los autores que hablan sobre el particular, encontramos al Licenciado Alfredo Sánchez Alvarado, que dice lo siguiente:

"El Derecho del Trabajo adquiere autonomía y sustantividad propia y no por ello se ha desligado del Derecho Administrativo, por el contrario, en el devenir histórico nos

enseña que existe una relación muy íntima entre nuestra disciplina y el Derecho Administrativo y a medida que transcurre el tiempo, esta vinculación es más estrecha, debiendo llegar el día en que las relaciones laborales se rijan por el Derecho Administrativo". (6)

Hay aspectos administrativos que debe estudiar el Derecho Administrativo que son: el nombramiento, la selección, la preparación del personal, su adscripción, los aspectos presupuestales, las normas disciplinarias y la administración misma del personal.

En tercer lugar, tenemos las teorías que consideran la naturaleza de este derecho como una rama autónoma. Debemos decir que el derecho que rige las relaciones del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, su finalidad y metodología deben ser propios. En México, en las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se utilizaron principios del Derecho del Trabajo; pero como ya se indicó, en esta relación no hay lucha de clases, ni se pretende el equilibrio entre los factores de la producción ni el Estado persigue fines de lucro, se requiere que los principios que regulan esta materia, sean independientes y que traten de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que pretenden tener la estabilidad y la actividad del Estado que pretende el interés general, en vista del bien común. Por lo cual debe surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y con principios teóricos, prácticos y legales que sean inherentes a su naturaleza.

(6) Sánchez Alvarado, Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo Editorial Oficina de Asesores de Trabajo, México 1967, Tomo I, Vol I, Pág. 39.

Brevemente estudiaremos los antecedentes nacionales de la relación entre el Estado y sus servidores. "En la época colonial, los antecedentes en nuestro país se remontan a la Legislación de Indias que contenía disposiciones sobre la Función Pública. En el México Independiente - 1824 a 1917 -, un concepto muy extendido es aquel que afirma que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada en el siglo pasado, pero un exámen minucioso de las leyes y decretos de la época nos demuestra todo lo contrario. En la Epoca Contemporánea - 1917 a 1963 -, la Constitución de 1917 introdujo una serie de modalidades en cuanto a la relación entre el Estado y sus servidores, fundamentalmente, reconoció la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores a los altos funcionarios de la Federación. Después viene un proceso legislativo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Diario Oficial del 28 de diciembre de 1963)". (7)

En lo que respecta a la relación de servicio entre el Estado y sus funcionarios, empleados y trabajadores. Es pertinente indicar como se forma la relación de servicio: "La relación de servicio no se puede dar sin que concurra la voluntad del trabajador, ya - que el artículo 5o. de la Constitución dice que a nadie se le podrá obligar a prestar servicios personales sin su pleno consentimiento". La relación Estado-servidores públicos se comienza con el "nombramiento e inclusión en listas de raya o elección". Los altos funcionarios son nombrados en forma discrecional por el Presidente de la República o con aprobación del Senado, artículo 89 Constitucional. También se requiere aprobación del Presidente de la República, para el nombramiento de ciertos trabajadores

(7) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, 2a. edición, Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1975.

de confianza, artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Queda establecido, que el nombramiento es un requisito esencial para que se dé la relación de servicio. A continuación, transcribiremos lo que al respecto nos dicen las leyes:

El artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece lo siguiente: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

El artículo 6o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, es más contundente al afirmar: "Ningún trabajador podrá empezar a prestar sus servicios en el Departamento del Distrito Federal si previamente no ha sido extendido el correspondiente nombramiento por funcionario que estuviere facultado legalmente para hacerlo. La contravención a lo dispuesto en el presente artículo hará incurrir a los jefes de las dependencias que hubieren utilizado los servicios de los trabajadores que carezcan del respectivo nombramiento, en una sanción consistente en el pago devengado por tales trabajadores, con cargo a los amolumentos de los responsables de la inobservancia a cuyo efecto, la oficina de personal girará a la procuraduría correspondiente los avisos necesarios para que se hagan efectivos los descuentos".

Además, el artículo 128 de la Constitución, establece: "Todo funcionario, sin excepción alguna antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la -

Constitución y las leyes que de ella emanen".

Según el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los nombramientos de los empleados públicos deberán contener los siguientes requisitos:

1. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.
2. Los servicios que deban prestarse, los que se determinaran con la mayor precisión posible.
3. El carácter del nombramiento, definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.
4. La duración de la jornada de trabajo.
5. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador.
6. El lugar en que se prestará sus servicios.

El Presidente de la República, representante del Poder Ejecutivo, y los agentes y funcionarios que de él dependen, integran a la Administración Pública, que lleva implícito el que lleven a cabo actividades de carácter social: la política social y la justicia social en el alto nivel de la Administración Pública.

"Independientemente de la intervención de la Administración Pública en las relaciones laborales, esta intervención no originó el Derecho del Trabajo, por lo que tampoco el Derecho Administrativo del Trabajo es disciplina derivada del Derecho Público administrativo, sino del derecho Social del Trabajo, rama autónoma y relativamente nueva en el campo de la ciencia jurídica".

(8) Trueba Urbina, Alfredo, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral, Tomo (Editorial Porrúa, Av. República Argentina 15, México 1973, Pág. 129

C. Intervención del Estado en la Aplicación de la Nueva Ley Federal del Trabajo:

"Son fuentes jurídicas del Derecho Administrativo del Trabajo los reglamentos que expide el Presidente de la República para promover en la esfera administrativa a la observancia de las leyes laborales y de la previsión social". (9)

El artículo 422 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, refiere que: "Las normas de orden técnico y administrativo que formulen directamente las empresas para la ejecución de los trabajos", no quieren decir un poder disciplinario del patrón, sino que la mencionada ley, creó un verdadero poder disciplinario a cargo de las autoridades públicas administrativas, con funciones sociales que sancionen a los patrones infractores de la ley, perjudicando a los trabajadores. Por ello, se creó el Derecho Penal Administrativo del Trabajo, el cual por su carácter represivo debe ser aplicado por la Administración Pública, a través de sus órganos ejecutivos: Secretario de Trabajo y Previsión Social, Gobernadores de los Estados o Inspectores del Trabajo.

Por tanto, las sanciones administrativas indican la tutela administrativa del trabajo, dejando a las autoridades correspondientes, el imponer las sanciones respectivas, debiéndose oír previamente al infractor. De lo antes referido, Bartolomé Fiorini, llega a la conclusión de que: "la función policial se integra en correcta actividad jurídica a través de la prevención, la investigación o inspección y la represión, como manifestación normal de contenido administrativo para poder asegurar la vigencia, seguridad y orden de los bienes comunes, por lo que estima que la actividad represiva la-

boral de la Administración Pública, en su concepción moderna". (10)

En tal virtud, en este apartado estudiaremos a la Policía Administrativa, que es una función que tiene por objeto la conservación del orden público, mediante una limitación razonable a las libertades individuales, para realizar los fines propios del Estado. A continuación, estableceremos la clasificación de las policías en generales y especiales.

Las Policías Generales, son las que tienen a su cargo ejercer funciones en forma general, sin tomar en cuenta el género de actividad de los particulares y cuyas finalidades consisten en proteger el orden público, la salubridad y la seguridad general, y que comprenden: Policía Judicial Federal, la Policía Preventiva, la Policía Auxiliar, la Policía de Idiomas, la Policía Bancaria e Industrial, la Policía Motorizada, la Policía de Tránsito, etc.

Las Policías Especiales, son las que tienen como finalidad ejercer sus funciones en forma especial, atendiendo en particular a cada materia del orden administrativo en relación con las actividades específicas de los particulares.

La Policía Administrativa Especial, permite varias sub-divisiones, según las materias que van a ser objeto de su regulación y que conforme a la Ley de Secretarías de Estado son: Policía de Cultos, Policía de Prensa, Policía de Prensa, Policía de la Propiedad, Policía de Espectáculos, Policía de Tránsito, Policía de Extranjeros, Policía Económica, Policía Forestal, Policía Sanitaria, Policía en materia de Trabajo.

(10) Fiorini, Bartolomé, Las Infracciones en Materia de Trabajo, en "Tratado de Derecho del Trabajo", dirigido por Mario L. Deveali, Tomo IV, Buenos Aires, Pág. 604

Tocante a nuestra disciplina, nos ocuparemos del estudio de la Policía Administrativa en materia de Trabajo.

El trabajo como una actividad humana subordinada y retribuida, requiere de una regulación por parte del Estado. Al respecto, el artículo 4o. Constitucional señala: -

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos".

Deducimos que constitucionalmente se reconoce la libertad respecto del trabajo; pero el artículo 123 de la misma Constitución, nos refiere una serie de limitaciones que tienen a proteger al trabajador: la jornada máxima, el descanso obligatorio, el salario mínimo, vacaciones, el derecho de asociarse, aunado al derecho a la huelga cuando se violen sus derechos, etc.

Estas limitaciones y otras más, competen a la Policía Administrativa del Trabajo, reglamentada por el artículo 123 Constitucional y en la Nueva Ley Federal del Trabajo, correspondiéndole dichas funciones a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con el artículo 15, fracción I de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Artículo 15: "A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativos a la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y

en sus reglamentos".

Al respecto, Benjamín Basavilbaso, en su obra *Derecho Administrativo*, Tomo V, nos dice lo siguiente: "La libertad de trabajar es una consecuencia inmediata de la libertad individual. Conservar la vida, trabajar y adquirir bienes, son derechos esenciales del hombre, inseparables en su naturaleza. Derívanse por lo tanto, estos atributos que se llaman trabajo e industria de la misma naturaleza que ha formado el hombre dotado de libertad, por el trabajo se hace propietario y se pone en aptitud para cumplir su destino... El trabajo es pues, un derecho y una condición de vida, por cuyo ejercicio el hombre provee a las necesidades de su ser". (11)

La Policía Administrativa del Trabajo, se ejerce en el siguiente orden:

1. En el orden económico, se encuentra comprendida la indemnización por accidentes de trabajo y las enfermedades en el mismo sentido; o sea las enfermedades profesionales.
2. En el orden de la Salud, se encuentran comprendidas las horas de trabajo.

Tocante al orden económico, la Nueva Ley Federal del Trabajo, en su artículo 475, define a la enfermedad de trabajo en los siguientes términos: "Enfermedad de trabajo es todo caso patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en el que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios". Además, son enfermedades de trabajo, las incluídas en la table del artículo 513 de la misma ley.

(11) Villegas Basavilbaso, benjamín, *Derecho Administrativo*, Tomo V, *Limitaciones a la libertad*, Topográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1954, Pág. 543.

Al respecto, el Profesor Mario de la Cueva, en su libro el Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II, nos dice lo siguiente: "La legislación mexicana tiene un fundamento amplísimo, pudiendo resumirse en los siguientes términos o fórmulas:

- a). La higiene del trabajo tiene toda la extensión necesaria y esta tratada en el párrafo 1o. del artículo 123 constitucional.
- b). La seguridad del trabajo contemplada en el párrafo 2o. tiene por mira, prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo.
- c). La Constitución no tuvo temor a la redundancia y a efecto de dar al legislador la mayor libertad, estableció en el párrafo final que el trabajo debe organizarse de tal manera que resulte para la salud y la vida de los trabajadores, la mayor garantía.
- d). El Derecho del Trabajo no es destructor del capital y por esto en el párrafo último del artículo 123 dice que al dictarse las medidas de protección a los trabajadores, tomará en cuenta la naturaleza de las negociaciones.
- e). Por último se incluye en la disposición a que nos venimos refiriendo, la facultad del legislador para crear "el sistema de penas que asegure" el cumplimiento de la ley".

La Policía Administrativa en materia de Trabajo, se puede ejercer de la siguiente manera:

1. Régimen Legal del Pago de Salarios: el Derecho civil y la legislación del trabajo, utilizan diversas acepciones para designar los ingresos de los trabajadores: salario, jornal y sueldo, estas dos últimas, se refieren a formas especiales de retribución de los servicios, según que el pago se realice por día o por mes. El término salario es actualmente el más generalizado y en él se comprenden las di-

versas formas de retribución del trabajo.

El artículo 82 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, define al salario en los siguientes términos: "Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".

La protección al salario comprende: Protección contra los abusos del patrón, - Protección contra los acreedores del patrón, Protección contra los acreedores del trabajador, Protección a la familia del trabajador y Protección a los familiares del trabajador fallecido.

2. Régimen Legal del Trabajo de los Menores y Mujeres: la protección legal del trabajo de los menores y las mujeres, está reglamentado en el artículo 123, fracciones II, III y V Constitucionales; así como en los artículos 19 y 22 de la Nueva Ley Federal del Trabajo.
3. Régimen Legal de la Jornada de Trabajo: el artículo 123, fracciones I, II y III de la Constitución, y 58 a 68 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, regulan la duración máxima del trabajo, pues nuestra legislación tiene por finalidad, la de velar por la salud de los trabajadores.

Este régimen legal, presenta los siguientes caracteres:

- I. Jornada máxima de trabajo.
- II. Horas extraordinarias de trabajo.
- III. Horas extraordinarias de trabajo en los casos de siniestro o riesgo inminente

versas formas de retribución del trabajo.

El artículo 82 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, define al salario en los siguientes términos: "Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".

La protección al salario comprende: Protección contra los abusos del patrón, - Protección contra los acreedores del patrón, Protección contra los acreedores del trabajador, Protección a la familia del trabajador y Protección a los familiares del trabajador fallecido.

2. Régimen Legal del Trabajo de los Menores y Mujeres: la protección legal del trabajo de los menores y las mujeres, está reglamentado en el artículo 123, fracciones II, III y V Constitucionales; así como en los artículos 19 y 22 de la Nueva Ley Federal del Trabajo.
3. Régimen Legal de la Jornada de Trabajo: el artículo 123, fracciones I, II y III de la Constitución, y 58 a 68 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, regulan la duración máxima del trabajo, pues nuestra legislación tiene por finalidad, la de velar por la salud de los trabajadores.

Este régimen legal, presenta los siguientes caracteres:

- I. Jornada máxima de trabajo.
- II. Horas extraordinarias de trabajo.
- III. Horas extraordinarias de trabajo en los casos de siniestro o riesgo inminente

en que peligre la vida del trabajador o de sus compañeros, la de sus patrones o la existencia misma de la empresa.

Las infracciones a estas disposiciones serán objeto de multas que impondrán las autoridades competentes. Existen dos clases de sanciones administrativas: el arresto y la multa. El arresto es una forma de coacción policial y su objeto principal es el de conservar el orden público. La multa es una pena que se aplica tanto a los delitos como a las infracciones a los reglamentos de Policía y Buen Gobierno.

Toca al Estado, vigilar el cumplimiento de la legislación, la cual por este hecho, está ligada a la inspección del trabajo; cuidará de la misma manera, que se respeten todos aquellos preceptos cuyo cumplimiento garanticen las buenas relaciones entre patrones y trabajadores.

Sin embargo, a pesar de la garantía que ofrece sobre el particular la legislación del país y a pesar de la vigilancia o Policía Administrativa en materia de Trabajo, son conocidas las innumerables irregularidades que en la relación de trabajo acontecen y que se traducen en pérdidas de derechos o garantías de los trabajadores, dejando de cumplirse con los dictados más esenciales de justicia para el sector obrero.

La Nueva Ley Federal del Trabajo, le impone a la Administración Pública, el deber de interpretar y aplicar las normas laborales de acuerdo con sus textos correspondientes: - Artículo 2o. Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia entre trabajadores y patrones.

Artículo 3o. Se consigna que el trabajo es un derecho y un deber sociales, por lo que no es artículo de comercio y debe respetarse la dignidad del trabajador.

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

LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO III

NORMAS ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO DEL TRABAJO.

- A. Las Normas Administrativas en el Derecho Laboral.**

- B. La Administración Pública del Trabajo**

- C. La Jurisdicción Administrativa del Trabajo.**

A. Las Normas Administrativas en el Derecho Laboral:

"Aún cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el Poder Público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las caracterís ticas de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está previsto en nuestra ley laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo, como factores de la producción, o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del Poder Público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores servicio del Estado" (1)

En este apartado, es necesario encuadrar al Derecho Burocrático que no ha merecido el interés especial requerido, ya que es el derecho que va al lado interno de la función Pública estatal como expresión de poder, y la esfera jurídica en que nace la relación burocrática, tanto en su aspecto laboral como de seguridad social, de donde son sujetos de Estado y las personas físicas que están a su servicio.

El Derecho Burocrático parte integrante del Derecho Social, adquiere el rango consti-

(1) Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación, 5a; - época, vol. III, Pág. 1967, México, 1955.

tucional, de acuerdo con el Apartado B, del artículo 123 de la Constitución. El - Doctor Alberto Trueba Urbina interpreta al Derecho Procesal del Trabajo Burocrático como parte del Derecho Procesal del Trabajo; por lo cual en este sentido, el Doctor Héctor Fix Zamudio establece que el Derecho del Trabajo Burocrático, no es otro que el Derecho Burocrático.

En la Constitución de 1917, los Estados tuvieron jurisdicción para legislar en materia de trabajo; por lo cual, en esa legislación laboral se introdujeron algunas normas sobre los empleados públicos, reglamentándose ampliamente el contrato de trabajo. La naturaleza jurídica de las relaciones entre los servicios públicos y el Estado ha sido cambiante tanto en la legislación como en la jurisprudencia; ya que anteriormente, algunas leyes del trabajo vincularon al servicio público con el contrato de trabajo; pero otras lo separaron de manera radical. La legislación laboral de 1931, remitió el servicio público a futuras "leyes de servicio civil". Al respecto, los Estatutos Federales sobre el Servicio Público de 1938, 1941, van dirigidos a la asimilación de las normas aplicables a "Trabajadores públicos" y trabajadores de empresas privadas; pero con leyes separadas que rijan a unos y otros.

"La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado usa la expresión "unidad burocrática", pero sólo en su artículo 51, en la propia jurisprudencia mexicana, de los más altos tribunales, se ha impuesto la terminología de "unidad o dependencia burocrática", y hasta una que otra ley y varios reglamentos la han adoptado. Las notas de "rutina y papeleo" se distinguen ya de la palabra burocratismo, como vicio de la buro-

cracia".(2)

El Doctor Alberto Trueba Urbino, en su obra Nuevo Derecho del Trabajo, establece respecto del artículo 123 de la Constitución, Apartado B, y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado forman parte del Derecho del Trabajo. La relación jurídica entre el Estado y sus servidores constituye una relación laboral, por estar reglamentado el trabajo burocrático en el artículo 123 constitucional, como dijimos arriba y porque la relación jurídica de los empleados públicos se asemeja a la relación laboral de los asalariados, por el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática a virtud del nombramiento".

Siguiendo al mismo autor, en su obra titulada Tratado Teórico-Práctico del Derecho Procesal del Trabajo, además de reafirmar el criterio ya mencionado, destaca la naturaleza social de la relación burocrática: "Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares".

Por otra parte, en 1960 se adicionó el artículo 123 a la Constitución, para darle jerarquía jurídica suprema a una serie de principios básicos respecto de la condición del servidor público. Este nuevo artículo se plasma con catorce fracciones que registran --

(2) Humberto E. Ricard, El Derecho Burocrático Mexicano Materias que lo Integran, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año V. Número 13-14, Enero-Agosto de 1972, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Pág. 90.

"entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y sus trabajadores".

Las fracciones que componen el Apartado B, del artículo 123 constitucional, son disposiciones de carácter laboral, tales como: jornadas, descansos, vacaciones, sindicalización, huelga, etc.; pero debe destacarse el establecimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver los conflictos individuales, colectivos o intersindicales. Señalando también, la importancia que se dá a la seguridad social del servidor público, Para confirmar lo antes referido, transcribiremos el multicitado artículo 123 constitucional, Apartado B:

"Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y sus trabajadores:

- I. La jornada máxima diaria de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete - horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;
- II. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía -

pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos;

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores del mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tomar en cuenta el sexo;
- VI. Solo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;
- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará escuelas de Administración Pública.
- VIII. Los trabajadores gozará de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;
- IX. Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.
En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;
- X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intere-

ses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

- XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
 - b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
 - c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que - aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
 - d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
 - e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
 - f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamien-

to o venta, conforme a los programas previamente establecidos.

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

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

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

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Las normas genéricas a que se sujeta el aspecto laboral de la relación burocrática de los trabajadores de base se contienen en el Apartado B, del artículo 123 constitucional, y en la Ley de Servidores Públicos. Las normas específicas de carácter laboral se hacen constar, para cada dependencia, en el Reglamento Interior de Condiciones Generales de Trabajo, las que de acuerdo con el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se fijarán por los titulares de la dependencia respectivo oyendo al sindicato correspondiente; motivo por el cual se han dado numerosos reglamentos interiores de condiciones generales de Trabajo, suscritos por el titular y el representante sindical competente.

El sindicato burocrático tiene según el artículo 89 de la Ley antes mencionada, la facultad de objetar las condiciones generales de trabajo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que resolverá en definitiva; así mismo, cuando esas condiciones tengan prestaciones económicas a cargo del Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y crédito Público debe aprobarlas, previamente a su obligación.

En la actualidad, existen reglamentos de condiciones generales de trabajo muy explícitos, que contienen los derechos y obligaciones de servicio de los empleados respectivos, las modalidades sobre nombramientos, sobre escalafón, sobre salarios, sobre asistencia y ausencias, sobre recompensas y sanciones y otras más en relación a las mismas.

Respecto de la relación burocrática y la relación obrero-patronal, encontramos que en ambas se da un trabajo humano, un servicio al cual hay que reglamentar y proteger, produciéndose un paralelismo dentro de la legislación, puesto que las instituciones burocráticas son parecidas a las instituciones obreras, pero la existencia de leyes independientes confirma la diferencia entre estas relaciones, y así tenemos que la primera pertenece al campo de la actividad estatal, la segunda se sitúa en el de los vínculos particulares de la empresa privada.

Este evidente paralelismo llega a su clímax, con la Incorporación del Apartado B, al artículo 123 de la Constitución, en el año de 1960. Las normas laborales que en 1917 formaron este artículo, quedaron como Apartado A, adicionándole las normas esenciales del Derecho Burocrático, como Apartado B; pero sin significar que sean dos grandes capítulos del Derecho Constitucional del Trabajo, sino que en dos secciones parale-

los de un artículo mismo, se plasmaron por una parte las bases del Derecho Laboral y por la otra parte, las bases del Derecho Burocrático como expresión de la función pública, en donde se nota un avance Institucional en materia de seguridad social y el sistema de seguros era privado, hasta que la reforma de 1929, lo refirió a la Ley del Seguro Social; y en el Apartado B, se dieron las bases mínimas de la seguridad social, que es un concepto más adecuado a la actual realidad moderna.

B. La Administración Pública del Trabajo.

La Administración Pública del Trabajo, tiene una larga historia, y así nos remontamos al Proyecto de Luis Blanc, que pretendió la creación del Ministerio del Progreso y del Trabajo, las Oficinas Estadísticas y otros más, hasta llegar a la estructuración de órganos afines, junto con las autoridades que integran a la Administración Pública, para hacer cumplir las leyes del Trabajo y de la Previsión Social.

La proliferación de los problemas del trabajo y el gran número de leyes que lo regulan, han hecho que surjan órganos especiales para su aplicación administrativa; dichos órganos especiales son: Oficinas, Departamentos, Secretarías, Ministerios, etc.; que vienen siendo "Autoridades Administrativas", independientes de los Tribunales del Trabajo donde se dirigen los conflictos obrero-patronales, intergremiales o interpatronales.

Los países europeos fueron los primeros en crear Oficinas o Departamentos del Trabajo, para la aplicación administrativa de las leyes reglamentarias del trabajo. En nuestro país, a raíz de la Revolución, la Administración Pública del Trabajo se gesta con la Ley de 13 de diciembre de 1911, promulgada por el entonces Presidente de la República don Francisco I. Madero, por medio de la cual se crea el "Departamento del Trabajo" dependiente de la Secretaría de Fomento; después pasa a formar parte de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, para que luego adquiriera autonomía por virtud del decreto de 30 de Noviembre de 1932, y por último, en 1940, se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Debemos señalar que la Constitución se divide en parte política y parte social. La primera se integra con las garantías individuales y los Poderes Públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, junto con la responsabilidad de los funcionarios, y que abarca del artículo 1o. al artículo 122; y la segunda que se integra con los poderes: sociales, administrativos y jurisdiccionales, contenida en los artículos 27 y 123 de la misma Constitución.

Como ya se dejó asentado, las Autoridades Administrativas del Trabajo son públicas y sociales; a continuación las desglosaremos:

Las Autoridades Administrativas Públicas con funciones laborales son las que a continuación citamos:

- a) Presidente de la República y sus Secretarios del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación y de Industria y Comercio.
- b) Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal y sus Directores de Trabajo.
- c) Inspectores del Trabajo.
- d) Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Estas autoridades son órganos de la Administración pública, pero sus funciones sociales competen al Derecho Administrativo del Trabajo.

Las autoridades Administrativas Sociales con funciones laborales son las que a continuación citamos:

- a) Las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos.
- b) La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.
- c) El Instituto Mexicano del Seguro Social.
- d) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- e) El Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Estas autoridades son órganos de la Administración Social, por lo cual sus funciones sociales también corresponden al Derecho Administrativo del Trabajo.

Al mismo tiempo, las Autoridades Administrativas del Trabajo, ya sean públicas o sociales se ubican bajo el rubro de Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales, en el artículo 523 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, y que a continuación transcribimos:

Artículo 523. La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

- I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública.
- III. A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo.
- IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- V. A la Inspección del Trabajo.

- VI. Al Servicio Público del Empleo.
- VII. A las comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos.
- VIII. A la Comisión Nacional para la Participación en las Utilidades de las Empresas.
- IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación.
- X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.
- XII. Al Jurado de Responsabilidades.

En el aspecto social de la materia laboral, encuadran la clase obrera y la clase empresarial, que son los factores de la producción: trabajo y capital; solo que al servicio social se aplica a la clase obrera únicamente, ya que solo se presta a una clase: los trabajadores. Se excluye de este beneficio a la clase empresarial o explotadora, en virtud de que cuentan con los medios económicos necesarios para su subsistencia, precisamente a base de la infcua explotación que hacen del proletariado, a través de su trabajo.

Las normas contenidas en la Ley laboral, son eminentemente sociales; ya que tratan de proteger y reivindicar los derechos de los trabajadores. Por tal motivo, la Administración Pública del Trabajo, debe aplicar esas normas con el objetivo de tutelar a los trabajadores, llevando a cabo la política social y la justicia social que le corresponden de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución, que a su vez se fundamenta en el -

principio de lucha de clases. En tal razón, tanto las relaciones entre trabajadores y patrones como las que se suscitan entre el Estado y sus servidores, son relaciones sociales en virtud de que la Ley Laboral persigue la finalidad de tutelar, proteger y reivindicar los derechos de los proletariados o clase trabajadora.

C. La Jurisdicción Administrativa del Trabajo.

Para ubicar la materia a tratar, es pertinente señalar el concepto que de la jurisdicción nos dá prestigiado profesor emérito de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., Dr. Alberto Trueba Urbina, y que al calce dice: "la jurisdicción es la suprema potestad de administrar justicia que, en materia laboral, realiza los derechos objetivos y subjetivos de los factores de la producción, Individuales o colectivos, aplicando la norma al caso de que se trata, y cuando es necesario creándola como colaboración obligada con el legislador". (3)

De lo antes referido, deducimos que la jurisdicción se identifica con la administración, precisamente cuando ésta pone a consideración sus actos para garantizar a los particulares, que obra conforme a derecho, dando lugar al nacimiento de la teoría jurisdiccional administrativa, surgiendo así los tribunales administrativos, a cuya consideración están los actos de la Administración Pública, dichos tribunales tienen su origen en el Tribunal de lo Contencioso Fiscal, que a la vez tiene su origen en la Constitución de 1936.

En la actualidad y dentro de la jurisdicción administrativa, sobresale el Tribunal Fiscal de la Federación, que realiza funciones de Tribunal Administrativo, con plena autonomía que le conceden la organización y las atribuciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación y su Ley Orgánica. De la misma manera que la Ley crea este

(3) Dr. Trueba Urbina, Alberto, Tratado Teórico - Práctico de Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México 1965, Págs. 621 y sigts.

tribunal, es creado el Contencioso Administrativo, junto con sus procedimientos, con la finalidad de aplicar los principios procesales contenidos en la Constitución, exactamente en su artículo 14, que a la letra dice:

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

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

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

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

Después de este breve esbozo de la jurisdicción administrativa, nos ubicaremos propiamente en lo que a nuestra materia se refiere, y que viene siendo la Jurisdicción Administrativa del Trabajo, en donde no se dá la contradicción en el contrato-ley, pero sí deberá obligarse al cumplimiento del derecho objetivo, sin dejar de reconocer una determinada situación jurídica o de previsión social en que pueda haber una violación de normas laborales.

Las autoridades públicas administrativas están obligadas a hacer cumplir las leyes del

trabajo, junto con los Reglamentos administrativos, para tutelar a los trabajadores en su salud, en el pago de sus salarios, en el derecho a asociarse, en el pago de pensiones, y en fin, para todas las prestaciones inherentes al trabajador, contenidas en la Nueva Ley Federal del Trabajo, por medio de las propias autoridades y a través de los inspectores del trabajo, o bien conociendo de las violaciones a las leyes y reglamentos en un proceso en que se sanciona a la parte infractora, de acuerdo con las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos correspondientes, y así lograr una justa aplicación de los mismos por parte de las Autoridades Administrativas Públicas y sociales, las cuales deben establecer la función protectora o social de reivindicación de derechos para los trabajadores, que en realidad viene siendo la función jurisdiccional del trabajo a cargo de las autoridades públicas.

La Junta de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tratándose de conflictos burocráticos del Poder Judicial Federal, ejercen funciones jurisdiccionales en los conflictos entre trabajadores y patrones, o bien entre personas de una misma clase social, sujetas a la determinación del representante del Gobierno que crea la autoridad del Estado.

En resumen, la Jurisdicción Administrativa del Trabajo compete al Poder Ejecutivo Federal o Local a excepción de los conflictos llevados ante el Tribunal Judicial de Amparo, el cual determina en última instancia; y la ejercitan en sí, las Autoridades públicas Administrativas del Trabajo: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las Direcciones del Trabajo de los Gobiernos Locales en cuanto se refiere a los casos de

su competencia. Es obligación de estas autoridades, el acatar la base y esencia del artículo 123 de la Constitución, consistente en proteger, tutelar y reivindicar los derechos de los trabajadores.

"La jurisdicción administrativa laboral es sumamente amplia y varía de un país a otro, como bien dice Cabanellas, quien señala la propensión española y argentina a invadir la judicial, ya que no puede precisarse con exactitud "cuales son los límites de su actuación", precisamente por la posibilidad de confusión en lo relativo especialmente a la jurisdicción voluntaria y la imperativa o de mando de la autoridad administrativa" (4)

De acuerdo con la Constitución, la diferencia entre Jurisdicción y Administración es la siguiente: la jurisdicción es la actividad del Poder judicial que se encarga de aplicar e interpretar el derecho; en cuanto a la administración, ésta se encarga de reglamentarlo a través del Poder Ejecutivo o Poder Administrador, ya que la creación del derecho objetivo o sea la ley, corresponde al Poder Legislativo.

A la Luz de la teoría integral, sustentada por el eminente profesor y Dr. Alberto Trueba Urbina, en su obra Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, nos dice: "la jurisdicción administrativa del trabajo es potestad de administrar justicia tutelando o reivindicando a los trabajadores en la aplicación de la norma violada por el patrón, en una vía rápida y expedita, sin formulismos que hagan inoperante la propia norma en el momento oportuno y no tardíamente, cuando el daño resulte irreparable biológica o socialmente.

(4) Cabanellas, Guillermo, Introducción al Derecho Laboral, Vol. II Buenos Aires, 1960, págs. 407 y sigts.

Ahora bien, la justicia administrativa está en manos de los tribunales administrativos y judiciales del trabajo; ya que los órganos jurisdiccionales en virtud de las leyes administrativas, son los encargados de dirigir los conflictos o diferencias entre la Administración Pública y los particulares. La revisión de sus actos compete exclusivamente a los tribunales administrativos, los cuales desarrollan una actividad de justicia administrativa, que jurisdiccionalmente se resuelve por la vía del juicio de amparo.

El Derecho del Trabajo se compara con la justicia social en su función de protección y de reivindicación de los derechos de los trabajadores; además de que genera bloques administrativos sustanciales y procesales en las relaciones de producción y en todas las actividades laborales. En el campo administrativo, el Derecho del Trabajo penetra con sus preceptos para conservar el orden jurídico, cuando los patrones violen la ley, tocando al Ejecutivo Federal o Local, por medio de sus órganos competentes, el hacer cumplir las leyes laborales.

Por tanto, corresponde a la Administración Pública a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones Locales del Trabajo e Inspección del Trabajo, el establecer las actividades dirigidas a la tutela procesal inmediata de los trabajadores, - cuando se violen las normas laborales y de Previsión Social, por parte de los patrones.

La tutela procesal administrativa del trabajo, evita el que surjan conflictos laborales; pero cuando las autoridades administrativas del trabajo no logran el cumplimiento de la norma laboral violada por los patrones, los mismos trabajadores pueden ejercitar sus acciones sociales ante los tribunales del trabajo, ya sea laborales o burocráticas. - -

Entreviendo la lentitud del sistema procesal imperante en las Juntas de Conciliación y Arbitraje y en el Tribunal Burocrático, la función procesal administrativa del trabajo y sus autoridades pueden solucionar los conflictos laborales que surjan por la violación a las normas de la misma naturaleza, por parte de los patrones, evitando así, los problemas sociales inherentes a un proceso jurídico lento y tardado como el que se origina en los mismo Tribunales del Trabajo.

LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO IV

ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO

- A. Secretaría del Trabajo y Previsión Social; su función.
- B. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; su función.
- C. Secretaría de Educación Pública; su función.
- D. Inspección del Trabajo; su función.
- E. Instituto del Trabajo; su función.
- F. Servicio Público del Empleo; su función.
- G. Procuraduría de la Defensa del Trabajo; su función.

ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO:

La legislación del trabajo está integrada por un gran número de leyes que son del orden público, en cuyo cumplimiento intervienen los poderes del Estado. Para hacer que esa legislación se cumpla, se requiere de la existencia de determinados órganos y de una jurisdicción especial con carácter administrativo; por tanto, debido a la intervención cada vez mayor del Estado en la organización de las relaciones entre patrones y trabajadores, y a la necesidad de no dejar en manos de unos y otros el cumplimiento efectivo de la legislación del trabajo, es que se han creado órganos administrativos, cuya función es elaborar, aplicar y vigilar el cumplimiento de la legislación laboral, así como velar por la resolución o prevención de los conflictos laborales y tratar de esta manera, de encauzar armónicamente las relaciones entre trabajadores y patrones.

A continuación haremos una breve referencia de los órganos que integran a la Administración pública del Trabajo, junto con su respectiva función:

A. Secretaría del Trabajo y Previsión Social; su función.

Necesidades de índole social, tales como la explotación inhumana de los trabajadores por los patrones, dieron origen a la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 31 de Diciembre de 1940. Esta Secretaría, viene siendo el órgano por medio del cual el Presidente de la República interviene en los conflictos laborales y ejerce la política social.

Dentro de su función, diremos que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo los siguientes asuntos:

- a) Estudios e iniciativas en materia de trabajo.
 - b) Vigilancia y aplicación de las leyes del trabajo.
 - c) Previsión social en materia de trabajo.
 - d) Control del Trabajo.
-
- a) Estudios e iniciativas en materia de trabajo: la Secretaría del Trabajo y - Previsión Social tiene a su cargo el estudio y la iniciativa relacionados con la Nueva Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos. Congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo. Salas de exposición, gabinetes y museos del trabajo y de la Previsión Social.
 - b) Vigilancia y aplicación de las leyes del trabajo: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se ocupa fundamentalmente de la observancia y aplicación de la Nueva Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos; en relación con las Industrias y zonas especificadas en la fracción X del artículo 73 constitucional: "El Congreso tiene facultad: Fracción X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución", además de tener a su cargo la Procura-

duría de la Defensa del Trabajo.

- c) **Previsión Social en materia de Trabajo:** La Previsión Social en materia de trabajo es una de las más importantes ramas de la Secretaría. La ley la faculta para encargarse de "Seguros Sociales" a que se refiere la Fracción - XXIX del artículo 123 constitucional: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las - cuales regirán: Fracción XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de la Invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos". Seguridad e higiene industrial. Investigación científica de los problemas de la clase trabajadora. Planeación de oportunidades de trabajo a los desocupados. Organización, fomento y vigilancia de sociedades cooperativas de consumo formadas por trabajadores.
- d) **Control del trabajo:** la Secretaría lleva el control del trabajo por medio del reconocimiento y registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de carácter federal. Interviene en el contrato de trabajo de los extranjeros y de los nacionales en el extranjero en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Economía Nacional y Relaciones Exteriores.

B. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; su función.

De conformidad con el artículo 526 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, compete a la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público la intervención que le señala el título Tercero. Condiciones de Trabajo, Capítulo VII.- Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; es decir, interviene en lo relacionado a los impuestos para las empresas y los trabajadores, influyendo en el establecimiento del porcentaje de utilidades que corresponde a los trabajadores, aplicando las normas de trabajo conducentes y procurando que sea en forma efectiva. De la misma manera, intervendrá en lo concerniente al desarrollo económico de las empresas de participación estatal y en las propias del Estado, regidas ambas por los principios capitalistas de la estructura política de la Constitución. Por último deberá intervenir en el régimen fiscal y financiero de las instituciones de previsión social, además de incluir el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, respecto de las disposiciones que leyes de la materia establecen.

Su función será la gran influencia que tiene respecto de la fijación del porcentaje de utilidades que corresponde a los trabajadores en relación a las normas laborales que a continuación transcribiremos:

1. Artículo 123, Apartado A, Fracción IX, inciso e), de la Constitución.

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

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

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

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

2. Nueva Ley Federal del Trabajo:

Artículo 117. Los trabajadores participarán en las utilidades de las empresas, de conformidad con el porcentaje que determine la Comisión Nacional para la Participación de los trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

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

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

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

- II. Dentro de los treinta días siguientes, el sindicato titular del Contrato Colectivo o la mayoría de los trabajadores de la empresa, podrá formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que juzgue convenientes.
- III. La resolución definitiva, dictada por la misma Secretaría no podrá ser recurrida por los trabajadores.

Artículo 122. El reparto de utilidades entre los trabajadores deberá efectuarse dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que deba pagarse el impuesto anual. Si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aumenta posteriormente el monto de la utilidad gravable, se hará un reparto adicional.

El importe de las utilidades no reclamadas en el año en que sean exigibles, se agregará a la utilidad repartible del año siguiente.

C. Secretaría de Educación Pública; su función.

De conformidad con el artículo 526 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, compete a la Secretaría de Educación Pública vigilar el cumplimiento de las obligaciones que impone a los patrones esta ley en materia educativa. Con el fin de orientar socialmente en la educación de los trabajadores y de sus hijos.

Igualmente, compete a esta Secretaría, el exigir a las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier clase de trabajo, el establecer escuelas para trabajadores y sus hijos; dichas escuelas deberán funcionar de acuerdo a los principios sociales de las leyes de trabajo: "tutelar, proteger y reivindicar los derechos de los trabajadores". Es el derecho social de los trabajadores, de conformidad con el Artículo 123 de la Constitución, Apartado A, Fracción XII.

De la misma manera, compete a la Secretaría de Educación Pública, el organizar escuelas de administración pública para los trabajadores burocratas y de sus hijos, como orientación social, de acuerdo con el mismo artículo 123 de la Constitución, Apartado B, Fracción VII; ya que tanto los trabajadores obreros jornaleros, empleados domésticos y artesanos contemplados en el Apartado A, como los trabajadores burocratas contemplados en el Apartado B del citado artículo 123, constituyen la clase obrera y su destino junto con el de sus asociaciones se rigen por el derecho social.

Dentro de las funciones de la Secretaría de Educación Pública, la que encuadra en la Administración Pública es la función administrativa de impartir la educación básica y la secundaria al pueblo, que es la base del desarrollo integral de la comunidad nacional en todas las ordenes: económicas, políticas y sociales; ya que este derecho a la educación por parte del pueblo, está contenido originalmente en el artículo 3o. de la Constitución de 1917, y en donde se establecía la libertad de enseñanza, pero laica. En la reforma de este artículo, sucedida en el año de 1934, se le dió un sentido socialista, para tener una visión exacta de la vida social; más adelante, y en virtud de

la reforma constitucional de 30 de Diciembre de 1946, se le dirigió para la escuela del amor a la patria, de la solidaridad en el ámbito internacional, en la independencia y la justicia, buscando la libertad, la democracia y la convivencia humana, plasmados magistralmente en el mencionado artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es pertinente señalar que tocante a la educación de niños que no sean hijos de obreros de una misma compañía, es conducente lo siguiente: "f) El último fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionado con la asistencia de niños a las "Escuelas Artículo 123", obliga a las empresas que sostienen esta clase de planteles a impartir educación a todos los niños en edad escolar, aún cuando no sean hijos de sus trabajadores". (1)

Las "Escuelas Artículo 123", son las señaladas con anterioridad y que están indicadas en el propio artículo 123, Apartado A, Fracción XII.

En el aspecto social, la función de la Secretaría de Educación Pública, establece que los inspectores del trabajo ayudarán en la educación social de la clase trabajadora, - dando conferencias para enterar a los trabajadores, de los derechos y obligaciones emanados de la Nueva Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos; así como de los riesgos profesionales y la forma de evitarlos; de la higiene personal y salubridad en las habitaciones; de los inconvenientes y perjuicios que ocasiona el uso de bebidas embriagantes y drogas enervantes; auxilio a los accidentados, deportes y, en general lo que contribuya a su progreso material, intelectual y moral.

(1) Dr. Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., Av. República Argentina, 15, México, 1973 Páa. 651

D. Inspección del Trabajo; su función.

La Inspección del Trabajo tiene competencia para conocer o inspeccionar el cumplimiento de las leyes protectoras del trabajo, en las fábricas y en el trabajo de menores y mujeres.

Tiene antecedentes muy remotos, y es en el Tratado de Versalles de 1919, cuando se universaliza esta Institución, en el artículo 227, inciso 9: "Cada Estado deberá organizar un servicio de Inspección que comprenderá mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores"; que es la fundamentación de la Inspección del Trabajo en el Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. La legislación administrativa en América Latina sobre esta materia es precisa y completa, precisamente para que las leyes laborales y de la Previsión Social, sean aplicables en forma efectiva.

En México, la Inspección del Trabajo tiene su origen en la legislación revolucionaria de 1914 y 1916, que a la vez viene siendo el antecedente de la Constitución de 1917; dando lugar al surgimiento de la primera "Carta del Trabajo" en todo el orbe.

Anterior a la vigencia de la Constitución de 1917, encontramos normas laborales respecto de la Inspección del Trabajo, y así tenemos la Ley de 7 de octubre de 1914, expedida en el Estado de Jalisco por Manuel Acuirre Berlanqa; la Ley de 19 de octubre de 1914, promulgada en el Estado de Veracruz por el General Candido Aguilar; y la de 11 de diciembre de 1915, expedida en el Estado de Yucatán por el Gral. Salvador Alvarado.

A raíz de la reforma constitucional de 1928, el Congreso de la Unión expide la primera Ley Federal del Trabajo, promulgada por el entonces Presidente de la República, don Pascual Ortiz Rubio, el 18 de Agosto de 1931, en donde encontramos normas que rigen la organización y funcionamiento de la Inspección del Trabajo.

El Estado, al intervenir en las relaciones obrero-patronales, en virtud de su naturaleza social, crea la Inspección del Trabajo a cargo de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, con la finalidad de mantener un estado de armonía entre trabajadores y patronos, evitando litigios en la vía jurisdiccional; ya que al establecer el cumplimiento de obligaciones sin que surja contienda entre las partes, evita conflictos de índole laboral.

De acuerdo con la Nueva Ley Federal del Trabajo, la organización de la Inspección del Trabajo será, en concordancia con el artículo 545 de la misma Ley Laboral la siguiente: "La Inspección del Trabajo se integrará con una Director General y con el número de Inspectores, hombres y mujeres, que se juzgue necesario para el cumplimiento de las funciones que se mencionan en el artículo 540. Los nombramientos se harán por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por los Gobiernos de las Entidades Federa-tivas".

Ahora bien, los Inspectores del Trabajo, tienen la facultad jurisdiccional de decidir la participación de cada trabajador en las utilidades de las empresas cuando la Comisión Mista, formada por trabajadores y patronos, no se ponga de acuerdo. Su resolución es

jurisdiccional, en razón de dirimir una controversia en el seno de la Comisión enunciada líneas atrás; además, la misma resolución adquiere el carácter de inapenable en virtud de que contra ella no procede ningún recurso según el artículo 816 de la ley laboral, pero las partes sí pueden impugnar su resolución, a través del juicio de amparo indirecto, en los términos de la Ley de Amparo; ya que se trata de resoluciones que no son laudos, puesto que los inspectores aprecian los hechos en conciencia, sin someterse a reglas sobre la estimación de las pruebas.

En lo que a su función se refiere, la Inspección del Trabajo tiene las siguientes funciones de acuerdo con el artículo 540 de la Nueva Ley Federal del Trabajo:

Artículo 540. "La Inspección del Trabajo tiene las funciones siguientes:

- I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo.
- II. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo.
- III. Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos.
- IV. Realizar los estudios y acopiar los datos que se le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía en las relaciones entre trabajadores y patrones.
- V. Las demás que le confieren las leyes".

Además, "La función inspectiva del trabajo corresponde a los inspectores designados por

la Secretaría del Trabajo, para que ejerzan sus funciones en empresas de jurisdicción federal, y por los Ejecutivos locales, para las negociaciones de carácter legal. Los Inspectores del trabajo son, por tanto, autoridades administrativas, federales y locales, que vigilan el cumplimiento de los contratos de trabajo y de la ley y de sus reglamentos. Los inspectores tienen una enorme función social - prevenir conflictos y riesgos de trabajo mediante una intervención educativa - que nunca han cumplido, pues sus actividades se concretan rutinariamente a levantar infracciones". (2)

E. Instituto del Trabajo; su función.

"La evolución de las técnicas y la formación humana y social de que nos habla Pierre Naville en su obra "Hacia el Automatismo Social", no desembocarán en la deshumanización del hombre y su perpetua enajenación". De lo antes referido, se explica el que se quiera estudiar lo relacionado con el trabajo y la preparación cultural de los funcionarios y empleadas, integrantes de las relaciones entre el trabajo y el capital.

Por consiguiente, en el Reglamento del Departamento Federal del Trabajo funcionando desde el 1o. de Enero de 1933, encontramos los antecedentes del Instituto del Trabajo. Dicho Reglamento establece en su artículo 25, lo siguiente: "El Instituto de Investigaciones sobre el Trabajo tendrá a su cargo las siguientes labores:

- I. Estudios sobre el trabajo.
- II. Psicotécnica.

(2) Dr. Trueba Urbina, Alberto, y Trueba Barrera, Jorge, Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada, Editorial Porrúa, S.A., Av. República Argentina, 15, México 1963, Pág. 192.

III. Reducción profesional.

Posteriormente y con la finalidad de elevar el nivel ético y cultural del personal que trabaja en las instituciones u órganos laborales, públicas o sociales, la Ley Federal del Trabajo de 1970, ordena la creación de un Instituto del Trabajo.

Por tal motivo y dentro del Título: "Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales", el artículo 525 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, establece sobre el particular lo siguiente: "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social organizará un Instituto del Trabajo, para la elevación y preparación del nivel cultural del personal técnico y administrativo".

"El Instituto del Trabajo es un órgano oficial de promoción del derecho del trabajo y de elevación cultural de los funcionarios y empleados de la administración pública laboral, que difiere de los Institutos de derecho del trabajo adscritos a las Facultades de Derecho o de carácter privado, por lo que sus funciones deben repercutir en todos los ámbitos culturales y en las relaciones del trabajo. El éxito o fracaso del Instituto dependerá del impulso que le de el Secretario del Trabajo y Previsión Social, pero sobre todas las cosas debe llevar a cabo labores de investigación y organizar Museos del Trabajo y de Seguridad Social, etc., para que su actividad sea realmente fecunda. Asimismo deberá mantener relaciones con todas las instituciones relacionadas con la difusión del derecho del trabajo y mejorar la "Gaceta" que actualmente publica, divulgando la bibliografía y las nuevas técnicas del trabajo". (3)

(3) Dr. Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral, Tamo I, Editorial Porrúa, S.A., Av. República Argentina, 15, México 1973. Pág. 709.

En cuanto a su función, el Instituto del Trabajo inició sus funciones oficiales el 29 de enero de 1971, siendo las que a continuación refiere el Doctor Leoncio Lara Sáenz, en su artículo titulado: "El Instituto del Trabajo", publicado en la Revista Mexicana del Trabajo, y que a continuación establecemos:

- a) Capacitar al personal técnico y administrativo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como elevar el nivel cultural del mismo.
- b) Proporcionar servicios de Información y documentación, ya sea como complemento de capacitación o específicamente en materias tales Derecho del Trabajo y Administración Pública.
- c) Realizar labores de Investigación.
- d) Coordinar las actividades de capacitación y docencia que se propongan o desarrollen las dependencias de la Secretaría del Trabajo".

F. Servicio Público del Empleo; su función.

Dentro de este apartado, es conveniente señalar lo que se entiende por "servicio público" para de ahí partir a lo que propiamente nos interesa, "Servicio Público del Empleo", desglosando inmediatamente su función.

A través de la historia, se han sustentado multitud de tesis o conceptos referentes al servicio público; por lo cual procederemos a enunciar los que a nuestro juicio son los más conocidos, amén de ser congruentes con la realidad social de nuestra época.

En primer término tenemos el concepto que nos señala el tratadista francés Maurice Hauriou, en su obra: "Precis de Droit Administratif", diciendo que servicio público es: "el servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas". Al hacer referencia a la continuidad y a la regularidad, está reconociendo que todo servicio público debe de dar al público una ventaja o comodidad usual.

Para el eminente maestro León Duquít, en su libro titulado: "Las Transformaciones del Derecho Público", "destaca al servicio público como: obligación de los gobernantes originada por necesidades sociales, a través del cual se realiza y desenvuelve la independencia social".

Según el profesor Jorge Olivera Toro, en su obra: "Manual de Derecho Administrativo", establece lo siguiente: "El Servicio Público es la actividad de la que es titular el Estado y en que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme". Las características de regularidad, continuidad y uniformidad, establecen que el servicio debe de ser diario, de momento a momento, continuamente y sin discriminación de usuarios.

Por último, pero prevaleciendo sobre los conceptos enunciados líneas arriba, tenemos el que nos refiere el querido maestro de Derecho del Trabajo, Doctor Alberto Trueba Urbina, por considerar que es el más adecuado a la realidad social imperante, y que al cal ce dice: "el servicio público se entiende como la actividad directa del Estado o confiada por éste a los particulares para satisfacer necesidades colectivas o de interés ge-

neral, sin distinción de personas ni de clases que componen la comunidad".

Adentrándonos en nuestra materia a tratar, y después de tener el concepto de "servicio público", diremos que la Nueva Ley Federal del Trabajo, contempla al Servicio Público del Empleo, dentro del título: Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales. Por consiguiente, el artículo 537 de la misma ley laboral establece: "El servicio Público del Empleo tiene por objeto acopiar informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores. Los sistemas privados para la colocación de los trabajadores no podrán perseguir fines lucrativos y sus servicios serán gratuitos para los trabajadores. Podrán quedar exceptuadas de la prohibición de perseguir fines lucrativos, las agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se efectúe en condiciones especiales".

Su origen lo encontramos en el artículo 123 de la Constitución, encuadrado en el Apartado A, Fracción XXV, y que a la letra dice: "El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular".

Dicha disposición fue reglamentada desde 1934, a través del "Reglamento de Agencias de Colocaciones", el cual señala en sus seis primeros artículos, las disposiciones generales a saber: Artículo 1o. "El Departamento del Trabajo deberá establecer agencias de colocaciones en la Ciudad de México y lugares de la República en que se considere necesario su funcionamiento". Artículo 3o. "Las agencias de colocaciones, tendrán como objeto principal, relacionar a los trabajadores desocupados o en demanda de

mejor colocación, con los patrones que necesiten sus servicios". Artículo 5o. "Solo en forma excepcional podrán funcionar agencias privadas de colocaciones".

Tocante a este último punto y como ya lo hemos tratado, el artículo 123 Constitucional, el Reglamento de Agencias de Colocaciones y la Nueva Ley Federal del Trabajo, con tienen en la creación de agencias privadas de colocaciones; pero salvo la colocación de trabajadores que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se lleve a cabo bajo condiciones especiales, todas las agencias prestarán el servicio en forma gratuita; ya que de otra manera se rompería con el principio de tutela en favor de los trabajadores.

Respecto de su función, el artículo 538 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, especifica con toda claridad las funciones del Servicio Público del Empleo, motivo por el cual procederemos a transcribir el mencionado artículo:

Artículo 538. "El Servicio Público del Empleo tiene las funciones siguientes:

- I. Llevar un registro de las personas que soliciten empleo y de las empresas que manifiesten tener puestos vacantes;
- II. Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos vacantes.
- III. Practicar investigaciones para determinar las causas del desempleo y formular informes que contengan bases para una política de pleno empleo.

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

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

Es necesario señalar que el Servicio Público del Empleo, a pesar de llamarse así, no es otro que el Servicio Social del Empleo, precisamente porque sus funciones se concretizan en colocar a los trabajadores sin empleo; siendo en sí la razón por la cual las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones sociales, se han preocupado por encontrar las soluciones adecuadas a dicho problema, que conforme pasa el tiempo, se agrava más y más. En tal virtud se han tratado de generar nuevas fuentes de producción además de tomarse toda clase de medidas tendientes al progreso del país, por la vía del trabajo o esfuerzo mancomunado de todos sus habitantes, tutelando, protegiendo y reivindicando los derechos de los trabajadores, principios básicos orientadores del Derecho del Trabajo.

G. Procuraduría de la Defensa del Trabajo; su función.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo, es un órgano creado por la Secretaría del

Trabajo y Previsión Social, los Gobernadores de los Estados y el titular del Departamento del Distrito Federal, para que cuide el cumplimiento de las leyes del trabajo y de la previsión social; además de defender en forma gratuita a los trabajadores en los conflictos que se susciten, precisamente por su función social de servicio social.

Respecto de su organización, el artículo 531 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, establece que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo se integrará con un Procurador General y con el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores. Que los nombramientos se harán por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a la defensoría gratuita de los trabajadores, el artículo 534 de la ley antes mencionada, establece: "Los servicios que preste la Procuraduría de la Defensa del Trabajo serán gratuitos".

El artículo 535 de la mencionada ley, se refiere a que: "Las autoridades están obligadas a proporcionar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones".

Ahora bien, el artículo 536 de la misma ley laboral, especifica que los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y los deberes de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

En tal virtud, en el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo,

expedida el 28 de agosto de 1931, por el entonces Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos: Abelardo L. Rodríguez. Encontramos que el objeto de esta Procuraduría de la Defensa del Trabajo es la siguiente:

- I. "Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con motivo del Contrato de Trabajo.
- II. Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador.
- III. Cuidar de que la justicia que administran los tribunales del Trabajo sea pronta y expedita".

Del objeto de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, afirmamos que es el órgano encargado de asesorar a los trabajadores de toda la República, en los conflictos que surjan por violaciones al Contrato de Trabajo, por parte de los patrones, defendiendo sus derechos ante las autoridades competentes y cuidando que las resoluciones que dicten las mismas, sean prontas y expeditas.

En cuanto a la organización, la Procuraduría se compone de dos secciones a saber:

- a) La Sección Técnica, compuesta por un Procurador General. Por los Procuradores Auxiliares necesarios para el buen funcionamiento de la oficina; pero uno de ellos debe ocupar el cargo de Secretario de la Procuraduría. Por Procuradores Auxiliares Foráneos que el servicio requiera, de conformidad con el capítulo

respectivo. Un Perito Médico, que fungirá como jefe de la sección médica de la Procuraduría. Dos Médicos auxiliares de la propia sección. Los médicos foráneos que requieran las necesidades de los Procuradores Foráneos, dependientes de la Procuraduría.

- b) Sección Administrativa, que se compondrá por el personal de empleados que autorice anualmente el presupuesto de egresos. Para que de esta manera, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo desempeñe sus funciones lo mejor posible.

El personal técnico y administrativo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, será nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El 24 de noviembre de 1944, el entonces Presidente de la República, don Manuel Avila Camacho, tuvo a bien promulgar el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para el Distrito Federal, cuyo objeto y competencia lo establecen el artículo 1o. de dicho Reglamento, siendo el siguiente:

" Intervenir en los conflictos entre trabajadores y patrones, proponiendo soluciones - amigables a las partes interesadas. Los resultados obtenidos deben constar en actas autorizadas por el procurador que intervenga o por el Secretario de la Procuraduría".

Asesorar a solicitud de los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, ante las autoridades competentes, en los conflictos que surjan con sus patrones respecto del Contrato de Trabajo.

Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes para la defensa de los trabajadores y sindicatos formados por los mismos.

Resolver las consultas que sobre asuntos de trabajo realicen los trabajadores o los sindicatos formados por los mismos, además de darles toda la información relativa a los conflictos en que intervenga.

Ver que la justicia que administran los Tribunales del Trabajo sea pronta y expedita, gestionando que los acuerdos y resoluciones sean dictados en los términos legales que les correspondan".

Es pertinente señalar que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, actuará a petición de parte o de oficio, según el caso de que se trate.

Ahora bien, en tratándose de su organización, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en el Distrito Federal, se compone de dos secciones:

- a) Sección Técnica, formada por: Un procurador General, Un Secretario, Los Procuradores Auxiliares que autorice el presupuesto de egresos, El personal técnico que le sea adscrito.
- b) Sección Administrativa, formada por el personal de empleados que autorice el presupuesto de egresos, además, esta sección dependerá directamente del Procurador del Trabajo, y el personal administrativo se limitará a ejecutar las labores propias de su sección.

En cuanto a su función, el artículo 530 de la Nueva Ley Federal del Trabajo enumera

las siguientes funciones:

- I. "Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo.
- II. "Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato.
- III. "Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas".

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

1. Las instituciones que garantizan la armonía entre los derechos individuales en el ámbito de la colectividad, son aquellas que llevan a cabo una función social, vinculatoria del orden jurídico positivo, con las exigencias políticas, económicas y sociales de un pueblo.
2. La Constitución francesa tiene un fondo social judicial; ya que tanto la jurisdicción administrativa como la judicial, aseguran la indemnización en los casos en que la Administración Pública cause un daño a los particulares.
3. La Administración Pública, está compuesta por un conjunto de elementos ligados al Poder Ejecutivo y sus funciones, para llevar un buen fin, la función pública en el campo administrativo.
4. La teoría Integral del Derecho del Trabajo, establece que la Administración Pública realiza funciones sociales, ante las clases sociales en que se compone la sociedad mexicana, trabajadores y patrones, o protegiendo más a los primeros en cuanto a sus derechos, ante la voracidad del capital representado por empresarios.
5. La Administración Pública es una ciencia, porque realiza el análisis y desarrollo integral de las funciones sociales del hombre y del proletariado en las relaciones de la producción, siendo el camino a seguir, para implantar el socialismo en México.

6. El artículo 123 de la Constitución, contempla al conjunto de normas fundamentales administrativas del trabajo y de la previsión social, en sus leyes reglamentarias, con una orientación tutelar, proteccionista y reivindicatoria, como rama del Derecho del Trabajo con contenido social.
7. El Derecho Administrativo del Trabajo, es una rama del Derecho del Trabajo y materia integrante del Derecho social, emanados ambos del artículo 123 constitucional, establecedor de la función social reguladora de la lucha de clases entre trabajadores y patrones.
8. La dirección de un Estado, requiere de la acción conjunta de varias personas, concentrada en una denominada Jefe de Estado, y en la medida que se subordina más al derecho, forma una entidad constituida de una esfera de competencia, que puede entrañar la elaboración de una ley, la ejecución o la resolución de controversias suscitadas por la aplicación de la misma.
9. El Derecho Social Laboral, Industrial o del Trabajo, regula las relaciones entre el capital y el trabajo en donde el Estado asume una importante función tutelar de ese orden de relaciones.
10. El Derecho del Trabajo, se compone de relaciones privadas y relaciones administrativas. Las primeras se dan entre patrones y trabajadores, y en caso de un conflicto, el trabajador puede exigir ante los Tribunales de Trabajo, una determinada decisión. En las segundas, generalmente es una obligación de un

empresario para con la administración: el empresario faculta a la administración para que sancione directamente el incumplimiento por parte del trabajador.

11. La relación de servicio entre el Estado y sus servidores, empleados y trabajadores, no se puede dar sin que concurra la voluntad del trabajador, siendo que el nombramiento es un requisito esencial para que se de esta relación.
12. La función de la Policía Administrativa, tiene por objeto la conservación del orden público, mediante una limitación razonable a las libertades individuales, para realizar los fines propios del Estado.
13. Corresponde al Estado, por medio de la Inspección del Trabajo, el vigilar el cumplimiento de la legislación laboral, cuidando que se respeten todos aquellos preceptos cuyo cumplimiento garanticen las buenas relaciones entre trabajadores y patrones.
14. El Derecho Burocrático, parte integrante del Derecho Social, ya que está referido en el Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla el lado interno de la función pública estatal como expresión de poder y la esfera jurídica en que nace la relación entre los servidores públicos y el Estado.
15. Cada dependencia tendrá su Reglamento Interior de Condiciones Generales de Trabajo, en donde se señalarán, tanto por el Titular de la misma, como por el

representante sindical, las normas específicas de naturaleza laboral a que se sujetará la relación burocrática.

16. La jurisdicción administrativa del trabajo, compete al Poder Ejecutivo Federal o Local, correspondiendo a las autoridades públicas administrativas del trabajo el ejercitarla inmediatamente, protegiendo, tutelando y reivindicando los derechos de los trabajadores, cuando los patrones violen las normas laborales y de la previsión social.

17. Las autoridades administrativas u órganos de la Administrativas del Trabajo, tienen la obligación de cumplimentar las normas sociales, tutelares y reivindicadoras de los derechos de los trabajadores, en virtud de la política y justicia sociales, emanadas del artículo 123 de la Constitución, apoyándose en el principio de la lucha de clases; precisamente con la finalidad de evitar la injusticia política, económica y social en perjuicio de la clase trabajadora. Es por tanto que estas autoridades deben procurar el cumplimiento justo y eficaz de las leyes laborales y de la previsión social.

B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. Edición Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1975.

Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, 6a. Edición, La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora, Calle Tucumán 1467 y 1471 (R.34), Buenos Aires, 1964.

Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, 6a. Edición, Tomo IV, El Poder de Policía, La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora, Calle Tucumán 1467 y 1471 (R.34), Buenos Aires, 1965.

Bielsa, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, 3a. Edición, Reimpresión Inalterada, Ediciones Depalma, Talcahuano 494, Buenos Aires, 1966.

Bielsa, Rafael, Régimen Jurídico de la Policía, Jurisprudencia-Doctrina-Legislación, Editorial La Ley, Calle Tucumán 1467 y 1471 (R.34), Buenos Aires, 1957.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nueva Serie, Año V, Número 13 - 14, Enero-Agosto de 1972, U.N.A.M.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Libros Económicos, José Peón Contreras 121-E, México, D. F., Tel. 530-90-01

Caullet, Paul, Cours de Police, Administrative et Judiciaire, 16a. Edition, Contenant

tantes les matieres des programmes des concours de Police Droit Constitutionnel, Administratif, Penal, Civil, Commercial, Par Marc Voulllet, Librairie du Recueil Sirey - (Societe Anonyme), 22, rue Soufflot, Paris, 50, 1955 - Livre II, L'action administrative, Titre Premier-Police administrative.

Forsthoff, Ernest, Tratado de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Gráficas Uguina, Meléndez Valdez, 7, Madrid, 1958.

Frago, Gobino, Derecho Administrativo, 15a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1972.

Gallart Folch, Alejandro, Derecho Administrativo y Procesal de las Corporaciones de Trabajo, Librería Bosch, Ronda de la Universidad, 5, Barcelona, 1973.

García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, Derecho Administrativo, 9a. Edición, Tomo I, Función Administrativa. Relaciones Jurídico-administrativas. Organización administrativa, E.I.S.A., Madrid, 1968.

Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. II, 2a. Edición, Instituto de Estudios Políticos, Bolaños y Aguilar, S.L., General Sanjurjo, 20, Madrid 1961.

Jeze, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo. La Noción de Servicio Público. Los Agentes de la Administración Pública, Traducción directa de la 3a. edición francesa: Les Principes généraux du droit administratif, Editorial Marcel Giard,

París 1930, por Julio Almagro, Editorial Depalma, Uruguay 478, Buenos Aires, 1949, Tomo II.

Jeze, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo. El Funcionamiento de los Servicios Públicos, Traducción Directa de la 3a. Edición francesa: Les principes généraux du droit administratif, Editorial Marcel Giard, París, 1926, por Julio N. San Millán Almagro, Editorial Depalma, Uruguay 478, Buenos Aires, 1949, Tomo III

Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, 4a. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, Av. de la Universidad 975, México 12, D. F., México, 1974.

José Antonio García Trevijano Fos, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Vol. I Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1970, Selecciones Gráficas (EDICIONES), Paseo de la Dirección, 52, Tel. 270-36-32, Madrid.

López Basilio, Horacio, Elementos de Administración, Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarmen, S. A., República Argentina, México 1, D. F., 1974.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Manual de Organización del Gobierno Federal, Tomo I, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.

Mandieta y Núñez, Lucio, La Administración Pública en México, Imprenta Universitaria, Mexico, 1942.

Nueva Ley Federal del Trabajo, 29 Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S. A., Argentina 15, Mexico, 1976.

Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1972.

Sánchez Alvarado, Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Oficina de Asesores de Trabajo Tomo I, Vol. I, México, 1967.

Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas, Tomo I, Instituto Mexicano de Cultura, Impresora Galve, S. A., Callejón de San Antonio Abad 39, México 8, D. F., México, 1971.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo I, 6a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1974.

Trueba Urbina, Alberto, El Nuevo Artículo 123, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1962.

Trueba Urbina, Alberto, Legislación Federal del Derecho Burocrático, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1971.

Trueba Urbina, Alberto, Legislación Federal del Derecho Burocrático, 4a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1973.

Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría Integral, Tomo I, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1973.

Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral, Tomo II, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1973.

Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Teoría Integral, 2a. Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1973.

Trueba Urbina, Alberto, Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S. A., Av. República Argentina, 15, México, 1965.

Esta Tesis fue impresa en

" Tesis Chiapas "

Cuba No. 99 Desp. 3

México 1, D.F.