



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**Derecho Penal Administrativo del Trabajo  
y Previsión Social.**

**T E S I S**

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

P R E S E N T A :  
**IRMA PANTOJA PANTOJA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A MIS PADRES:**  
SOLIDARIA LEALTAD EN MI PROYECTO  
EXISTENCIAL, INFINITA PRESENCIA -  
EN CONTIGUA REALIDAD, COMPROMI -  
SO A ULTRANZA EN QUIESCENTE APO  
YO, MISTICA TERNURA DE DESINTERE  
SADA AYUDA.

**A MI MADRINA:**  
SUTIL ARTIFICE, CALLADA COMPAÑERA,  
ESPECTADORA CERCANA QUE IMPRIMIO -  
EN MI SER, CON SU PRESENCIA, UNA DE-  
TERMINACION EN MI VIVIR.

**A MIS HERMANOS:  
CAMINAMOS JUNTOS CADA QUIEN  
A SU TIEMPO, CAMINAMOS JUNTOS  
CADA QUIEN CON SU TIEMPO, EN-  
CONTRAMOS CADA QUIEN LO QUE  
BUSCABAMOS, LLEGAMOS JUNTOS  
A DECIR LO QUE ESPERABAMOS.**

**A TI:  
QUIEN COMO EN UNA VIVENCIA  
TRASCENDENTE DIO CONTENIDO  
A MI EXISTENCIA. COMPAÑERO  
ALTRUISTA QUE, CON SU MAGNI-  
FICENCIA PLENA, FORTALECIO  
MI SER.**

AL DR. CARLOS MARISCAL GOMEZ.  
PRECEPTOR SENSIBLE CON MI INDESIBLE AGRADECI -  
MIENTO. PARA EL, MI MAS PROFUNDO SENTIMIENTO  
DE INEFABLE GRATITUD, YA QUE SU CONFIANZA Y -  
DESINTERES DESPERTARON MI INMANENTE REALI -  
DAD, PUDIENDO DESPLEGAR EN PLENO MI PRECARIO  
ACONTECER.

# INDICE

Pag.

## CAPITULO PRIMERO:

### CONCEPTO DE DERECHO PUBLICO

- 1.-Derecho Administrativo Público
- 2.-Transformaciones del Derecho Administrativo Público.
- 3.-La Ciencia de la Administración

## CAPITULO SEGUNDO:

### DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

- 1.-Origen de este Derecho 23
- 2.-Teoría del Derecho Administrativo del Maestro Trueba Urbina. 27
- 3.-Definiciones del Derecho Administrativo del Trabajo. 33

## CAPITULO TERCERO:

### EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO Y SUS FUENTES.

- 1.-La Constitución y la Legislación Administrativa del Trabajo. 39
- 2.-Fuentes jurídicas 42
- 3.-Costumbres. 45

## CAPITULO CUARTO

### DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

- 1.-El Derecho Administrativo Sociales Autónomo 47
- 2.-Su Integración 50
- 3.-El Derecho Administrativo Sociales una Ciencia. 63
- 4.-Teoría Integral en el Derecho Administrativo Social. 70

## CAPITULO QUINTO

### DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO

- 1.-Fuentes o Antecedentes. 81
- 2.-Código Penal, Código de Procedimientos Penales y Ley Federal del Trabajo. 83

PAG.

CONCLUSIONES.

86

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

## **CAPITULO 1.**

### **CONCEPTO DE DERECHO PUBLICO.**

- I. DERECHO ADMINISTRATIVO PUBLICO.**
- II. TRANSFORMACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PUBLICO.**
- III. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION.**



Las leyes que regulan su organización y procedimiento en la Administración Pública, que incluyen los tres poderes --- clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en sus vinculaciones con los particulares forman el Derecho Público. En el siglo XIX, en que se estremeció y desquebrajó, fue entonces cuando se empezó a hablar de la socialización del Derecho hasta consignarse en normas legislativas del Derecho Social. En la actualidad es indudable como norma "autónoma", aunque haya -- contradicciones siguiendo la vieja clasificación aristotélica, en que todo Derecho Social, sin advertir las características esenciales y autónomas del nuevo derecho que comenzó a vislumbrarse en los medios de la socialización del Derecho.

Los antiguos tratadistas del Derecho Público conciben la existencia de un Derecho Social intermedio entre el Derecho Público y el Derecho Privado, integrado con materias de ambas -- disciplinas, como puede constatarse en la obra del Profesor J. J. Gluntschli.

El contraste existente entre el Derecho Público y el Privado, no es limitado, sino que entre ambos existen opiniones de transición que llevan al campo que a cada cual le corresponde, -

como por ejemplo: las comunidades y las formas superiores de las asociaciones y corporaciones; más en vano trataríamos de buscar un tercer terreno independiente que se extienda entre ambos. Por consiguiente, el Derecho a que se aplica el epíteto de Social o Derecho Público, o Derecho Privado, o bien una mezcla de los dos. (2).

En realidad no hubo ninguna diferencia ni en la legislación ni en la doctrina, pues ese llamado Derecho Social se traducía en Derecho Privado o Derecho Público o se hacía de él una mezcla, como así lo dice el maestro alemán, en que perdía sus insospechadas formas específicas tradicionales de Derecho Público y de Derecho Privado.

En sus principios más remotos hasta los más contemporáneos el Derecho Público ha sido inalterable, su tradición jurídica es invariable, su función ha culminado en la realización del poder público, observando su misma estructura y en ocasiones se ha extendido cada vez más en las esferas privadas.

En México, el Derecho Público, encuentra su expresión jurídica y actualmente en la política de la Constitución, aunque ha sido transformada introduciéndose en ella tanto el Derecho -

## 1).-EL DERECHO ADMINISTRATIVO PUBLICO

Son integrantes del Derecho Administrativo, que es la expresión mas vigorosa del Derecho Público en su dinámica aplicación: Las leyes fundamentales y las instituciones del Estado cuyo funcionamiento tiene por objeto realizar el interés general.

Las legislaciones y la doctrina universal reconocieron como parte del Derecho Público al Derecho Administrativo, por ello se denomina como Derecho Público Administrativo o Derecho Administrativo Público.

Maurice Hauriou explica: "El Derecho Administrativo como rama del Derecho Público regula:

- 1.-La Organización de la Empresa de la Administración en las cuales ha encarnado.
- 2.-Los poderes y los derechos que poseen estas Personas administrativas para manejar los servicios públicos.
- 3.-El ejercicio de estos poderes y de los derechos de la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias necesarias que se sigan" (3)

Maurice Hauriou dice también: "La función administrativa es aquella que tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de Derecho Público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y de organización de los servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa. (4)

El Profesor Argentino Rafael Sielsa dice:

"El conjunto de normas positivas y de principio de Derecho Público de aplicación concreta, a la Institución y funcionamiento de los servicios públicos y el consiguiente contralor jurisdiccional de la Administración Pública". (5)

Tanto el Derecho Público como el Derecho Administrativo - encuentra expresión viviente en las Constituciones, por lo que el Profesor André Hauriou estima que el significado del Derecho Constitucional se traduce en la misión de organizar en el marco Estado Nación, una coexistencia pacífica del poder y de la libertad. (6)

Pero esta coexistencia solo puede darse dentro de la racionalización del Derecho Constitucional Público. (7)

El tradicional Derecho Administrativo, es Derecho Público así expresa la doctrina más generalizada.

Nuestros Administrativistas siguen la corriente tradicional. Gabino Praga nos dice: "El Derecho Administrativo tiene diversas variantes que regular, cuya complejidad es evidente, como puede verse a continuación:

a). -La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa." (8)

"Como ese poder se integra por múltiples elementos, surgen necesariamente variadísimas relaciones entre estos y el Estado, y entre ellos mismos, siendo además indispensable coordinarlos en una organización adecuada para que puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forman."

b). -Los medios patrimoniales y financieros que la administración nece

sta para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

"También surgen con motivo de la obención, administración y de esos medios, realidades cuya naturaleza en cuanto a relaciones hemos de examinar adelante, pero que en principio requieren un régimen jurídico homogéneo que se amolde a los fines que persigue la administración."

c).-El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa."

"En el dominio de la administración, a diferencia de lo que ocurre en la vida privada, es mas importante el capítulo de ejercicio de los derechos que el que se refiere al goce de los mismos."

"Dentro del Estado como hemos dicho antes, las atribuciones, facultades o derechos que ejercita no son distintos según el órgano que los realiza de tal modo que, no puede hablarse de facultades o atribuciones (entendiendo por ellas el contenido de la acción, no la esfera de competencia) que sean especiales y exclusivas de cada uno de los tres Poderes.

En realidad, todos ellos realizan las mismas atribuciones que son las atribuciones del Estado. Lo único es la forma de emplearlas para esa realización.

Pues bien, el Derecho Administrativo se limita a normar el ejercicio de las atribuciones del Estado, cuando dicho ejercicio reviste la forma de la función administrativa.

La situación de los particulares con respecto a la Administración. "Siendo los particulares los que están obligados a obedecer las ór-

denes de los Administradores o los que benefician los servicios públicos que el Estado organiza, son numerosas las relaciones que surgen con tales motivos.

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

"El régimen de las relaciones que así se originan, así como la organización de las garantías que los individuos deben tener contra la arbitrariedad de la Administración, tienen tal importancia, que el sistema administrativo de un país, puede caracterizarse por la situación que se reconoce a los administrados frente al Poder Público." (9)

Estas ideas no toman en cuenta a las sociedades divididas en clases, como ocurren en todos los países del régimen político capitalista como el nuestro.

Otro distinguido Profesor mexicano, Andres Sierra Rojas, explica concretamente el concepto de Derecho Administrativo de la siguiente manera:

"La rama del derecho político, constituida por el conjunto de normas derogatorias del derecho común, que regulan las relaciones de la Administración Pública, con los particulares, la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, de los servicios públicos y en general el ejercicio de la función administrativa del Estado."

Y también examina diversas definiciones de otros tratadistas de la materia, para referirse luego como lo hace Fraga, a los temas generales del Derecho Administrativo, como son:

- a). -Los principios y normas de Derecho Público que determinan la composición, facultades y poderes, sanciones y funcionamiento de la Administración Pública, y personas jurídicas que la integran, tanto centralizadas, como descentralizadas en general el funcionamiento legal del Poder Ejecutivo." (10)
- b). -Los principios y normas que atañen a la economía de una Nación patrimonio y finanzas públicas contenidos en su legislación y que señalan una actividad importante del Estado encaminada a su sostenimiento y a la realización de los fines estatales.
- c). -Las reglas Constitucionales y legales que rigen las relaciones de la administración pública y sus servidores.
- d). -Las relaciones jurídicas de las ideas de aplicación con los empresarios, contratistas, agentes de negocios, técnicos en ramas diversas científicas, además actividades de interés público.

El ejercicio de las facultades de la organización administrativa se propone tutelar el orden jurídico y por ende se asegura el interés general. La legislación administrativa se traduce de esta manera en normas de organización, normas de comportamiento y normas mixtas.

- e). -Las normas que regulan los derechos y deberes de los particulares frente a la administración directa e indirecta, que se obliga a mantener el orden y la seguridad pública; prestaciones en los servicios públicos y a mantener el régimen de policía en los causes de la Ley.

Debemos señalar que el contenido del Derecho Administrativo no se reduce a esta única actividad externa, como pretenden algunos autores, porque hay otras normas de organización interna que constituyen un

amplio campo de actividad administrativa.

f). -El ejercicio de las demás facultades, obligaciones y limitaciones que el poder público cumple en la función administrativa. (11)

El derecho administrativo sigue siendo para nuestros Administradores la disciplina del poder de la Administración Pública, es decir, el tradicional e inmovible Derecho Público en el que se fundamentan las Constituciones puramente políticas, enriqueciendo con las Constituciones los Estados Unidos de Norteamérica y de Francia de 1789 hasta las políticas de nuestro tiempo.



## II). -TRANSFORMACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PUBLICO.

Forman parte del Derecho Público Administrativo: las normas - que regulan los derechos y deberes de los particulares frente a la admi - nistración, directa o indirectamente, y que obligan a mantener el orden y la seguridad públicos, así como el régimen de política en los cauces de la ley, también integran la función pública, el ejercicio de las demás fa - cultades y obligaciones que el Poder Público tiene asignado en la Constitu - ción política y en la ley administrativa.

El Derecho público administrativo se compone por el conjunto - de normas e instituciones concernientes a la organización de funciones - y procedimiento de la Administración pública, para el cumplimiento de - sus fines, de manera que, ésta comprende todas las actividades que co - rresponden al Poder Ejecutivo; normas e instituciones que forman propiamente el Derecho Administrativo y tipifican las funciones públicas como aquellas que corresponden al Estado moderno, exclusivamente político, - por lo que al haberse transformado el Estado en nuestra Constitución de 1917 en político-social, el Derecho Público Administrativo se transformó a su vez en político-social, de manera que, el Derecho Administrativo - Público quedó limitado en ejercicio de las funciones y servicios públicos. Pero las nuevas funciones sociales que se le otorgan a la Administración Pública y al Poder Ejecutivo en particular en la propia Constitución, de - jan de corresponder al Derecho Público Administrativo e integran una - nueva disciplina: El Derecho Administrativo Laboral, rama del Derecho del Trabajo, que se constituye por normas e instituciones protectoras - y reivindicatorias de los trabajadores que regulan las funciones del -

Poder Ejecutivo de carácter meramente sociales, como son la expedición de reglamentos laborales, la vigilancia, el cumplimiento de las leyes del trabajo y la previsión social.

El Estado moderno tiene dos funciones: pública y sociales, según las leyes que tenga que aplicar o las actividades que realice en ejercicio de estas funciones.

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

Tampoco nuestros tratadistas de Derecho Administrativo advierten que al margen de su disciplina, nació como consecuencia de la transformación del Estado moderno en el político-social, el nuevo Derecho Administrativo.

Por otra parte, las reglas constitucionales y legales que rigen las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores no pertenecen al Derecho Administrativo, sino al Derecho de trabajo, las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores a partir de la Constitución Mexicana de 1917, Artículo 123, se convierten en relaciones sociales y por consiguiente, dejaron de ser tema y materia del Derecho Administrativo pues en este precepto quedaron consignados los derechos sociales de los empleados públicos. Desde entonces las relaciones y los preceptos que tutelan y reivindican a los trabajadores públicos, corresponden al derecho del trabajo, teoría que se ha reafirmado en la Reforma Constitucional de 1960, en que el artículo 123, quedó dividido en dos

**apartados:**

- a). -Los derechos que rigen en favor de los Obreros, Jornaleros, Empleados, Domésticos, Artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.
- b). -Las relaciones entre los Poderes de la Unión los gobiernos de Distrito y de los territorios Federales que contienen los derechos de sus trabajadores. (12)

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

a). -ESTADOS FEDERALES DEL PATRON

En nuestra Constitución de 1917, el Estado mexicano se integra por el Estado Federal y los Estados miembros, ambos con la calidad de patrones frente a sus trabajadores.

El carácter jurídico del Estado patrón, por lo que se refiere a los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales, se tipifican expresamente en el apartado 80 del Artículo 123 de la Constitución y sus relaciones de aplicación se rigen por este apartado y por la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

b). -ESTADOS LOCALES PATRONES

De acuerdo con el Artículo 42 de nuestra Constitución, la República es representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación que en esencia es propiamente el Estado Federal, sin embargo, los Estados miembros,

por la libertad y soberanía de que están investidos, también tienen relaciones sociales con sus empleados, relaciones que rigen por el apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal del Trabajo.

c). -MUNICIPIO PATRON

Por lo que respecta a la organización política y administrativa de los Estados miembros, en nuestra Constitución se estructuró el Municipio Libre, originando una nueva rama del Derecho Público que estudia las cuestiones políticas y sociales del urbanismo, reconociéndole autonomía orgánica y por consiguiente, en su calidad de autoridad, ejerce funciones públicas, y en relación con los servicios que le prestan sus trabajadores, dichas funciones tienen el carácter de sociales, y desde 1917 en que apareció la originaria declaración de derechos sociales de los empleados municipales, fueron reglamentados por las primeras leyes del trabajo que se expidieron en cumplimiento del mencionado precepto constitucional, por lo que, el municipio reviste la figura jurídica del patrón, por los poderes federales y los Estados miembros, si mas que sus relaciones se rigen por el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal del Trabajo, puesto que ni los Estados ni los Municipios pueden regirse por el apartado "B" del citado precepto constitucional, que es exclusivo para regular las relaciones entre la Federación y sus Servidores; por lo tanto los trabajadores de los Estados miembros, como los de los Municipios, no pueden quedar al margen de la Legislación del Trabajo, porque sería una injusticia, razón por la cual gozan de los mismos derechos que los trabajadores en general

(13).

Así se deslinda el continente del Derecho Administrativo el que organiza los poderes públicos y las funciones del Estado en áreas verdaderamente incómensurales. Las nuevas Constituciones del mundo, a partir de la mexicana de 1917, son político-sociales por lo que el Derecho Administrativo, rigen en su primera parte, o sea la política, y ofrece una dinámica cultural y estatutaria para la aplicación de la misma.

Decimos que las normas de la Constitución Política y las funciones públicas del Estado Político, forman la teoría jurídica del Derecho Administrativo Público para que, a la sombra de la democracia y de los Derechos del hombre, se conserve el orden público en la vida de la Nación, en la Constitución se consignan tales derechos bajo la denominación de garantías individuales; Libertad en general del pensamiento, de trabajo, comercio e industria, inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar artículos, derechos de petición, de portación de armas, para entrar y salir de la República, no ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales, garantía de audiencia y juicio; no ser molestados en su persona, familia, domicilio papeles o posesiones, sin mandamiento escrito de Autoridad competente, no aprisionamiento por deudas de carácter civil y solo cuando se cometa algún delito que merezca pena corporal, mediante juicio penal; prohibición de pena de mutilación y de infamia, marcas azotes, palos, tormentos, multa excesiva, confiscación de bienes y penas inusitadas y trascendentales y libertad para profesar cualquier creencia religiosa, reconociendo del derecho de propiedad y proce -

dencia de expropiaciones solo por causa de utilidad pública, prohibiciones expresas de monopolios, estancos y extensión de impuestos, para conservar el principio de igualdad de todos los que integran la comunidad mexicana. (Arts. del 10. al 28 de la Constitución).

Para la efectividad de las actividades de la Administración en relación con sus funciones, están organizados los poderes públicos, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se establece los juicios políticos de amparo para hacer respetar los derechos y libertades del hombre.

(Arts. 49 al 122 de la Constitución). En tal la brillantez de los derechos individuales del hombre y la defensa que los mismos hacen frente al Estado, que olvidándose de la existencia de cualquier otro derecho administrativo, Sierra Rojas nos Dice:

El Derecho Administrativo moderno, ha adquirido una proyección y resultados de trascendencia, que no guardan relación con el pasado inmediato por la magnitud y el nuevo sentido de las instituciones. Los trabajos de investigación y divulgación se han invocado hasta colocar este derecho en una de las ramas del derecho público de mayor interés cultural (14)

Para los administrativistas clásicos no hay mas que un solo Derecho Administrativo, el Derecho Administrativo Público, el que es rama del Derecho Público, cuya finalidad principal es satisfacer el interés general, imponiendo el orden público la salvaguarda de la tranquilidad y seguridad de los servicios públicos con intervención de la policía en la aplicación de normas. El estado gendarme subsiste en la

actualidad en parte política de las Constituciones, aunque ha evolucionado rompiendo moldes liberales; interviene en la vida de la comunidad, pero ésta intervención únicamente ha servido para racionalizar el poder público, mas no para originar un derecho administrativo distinto del clásico.

El tradicional derecho Administrativo, el Derecho Administrativo Público, brota de la parte política de todas las constituciones, de la Constitución de Virginia de 1776, pasando a las constituciones francesas de 1789 y 1793, hasta la mexicana de 1917, consignando en la parte política de la misma que se refiere a las garantías individuales, a la organización de los poderes públicos y a la responsabilidad de los Funcionarios.

Puede definirse concretamente el Derecho Administrativo Público como "aqueel derecho de disciplina, un conjunto de actividades eficazmente dirigidas al entendimiento de los intereses públicos y para los cuales el ordenamiento concede potestades singulares". (15).

### III). -LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION .

En la Construcción de la Administración Pública, han cooperado todas las ciencias, desde el Derecho privado hasta el Derecho público, la sociología, la economía, etc. Por ello puede decirse que la ciencia de la Administración Pública tiene antecedentes remotos, pero tuvo un auténtico desenvolvimiento científico en los siglos XVIII, XIX hasta nuestros días, en razón de su perfeccionamiento constante para una mejor regulación de las funciones del Estado y para beneficio de los particulares, en los regímenes capitalistas.

Nos dice Martín Mateo. . . .

"La Ciencia de la Administración remite o evoca hacia determinadas perspectivas no jurídicas de interés para el gestor público que se han ido abriendo paso con dificultad en el mundo de la Administración. Las dificultades proceden del monopolio tradicional de los juristas, también en el terreno público; monopolio que se acentuó más aún con la recepción del Derecho Privado, sobre los cuadros civilistas. Ello fué unido al formulismo Kantiano, el gusto del jurista clásico por las abstractas teorizaciones que les hacían mirar con repugnancia toda actividad que saliese fuera de estos cauces de exquisitez jurídica en que un poco estérilmente se movían. De aquí que aquellos juristas que han realizado aportaciones inocuas en algunos casos y fructíferas en otros, al mundo del Derecho Privado han supuesto en ocasiones una tarea para la evolución del Derecho Público y de la buena administración.



Su formación , su hábito de operar sobre construcciones preciositas, sobre esquemas mentales que se encerraban en sí mismos, les hacían adoptar cierto recelo hacia todo lo que suponía una aproximación real de los problemas. Este despego de las realidades es fatal para el Derecho Público, que es un derecho fundamentalmente inmenso en la operatividad, decididamente cargado de preocupaciones de cambio social, de mejora de las condiciones comunitarias. A este mismo patrón de juristas puros, pertenecían las versiones pintorescas de la literatura sobre el funcionario leguleyesco y paralizador , sobre la burocracia rutinaria apegada rígidamente a la letra de reglamentos y normas, pero sin pensar cual es lo que está por debajo o por encima de esos reglamentos, las excepciones que pueden hacerse en cada caso concreto, para adoptar el espíritu de lo reglamentado a lo que el texto de la norma realmente establece y pretende. Solo después de múltiples intentos, que el campo doctrinal sobre todo dieran lugar a estériles batallas entre los cultivadores de la Ciencia de la Administración, se abrieron paso otras vivificadoras tendencias impulsadas sobre todo por la recepción del pragmatismo americano y por ese deslumbramiento contemporáneo que flotaba por doquier por las realizaciones de aquellas sociedades. Por lo demás, la aparición del Estado providente, Estado que se va a responsabilizar progresivamente de nuevos fines impulsa decididamente la recepción de técnicas útiles para hacer posible el cumplimiento de los recientes objetivos públicos.

"La Administración desarrolla actividades que tienen a transformar la vida social, a mejorar las condiciones de una

comunidad determinada, a tender, en definitiva, a los fines colectivos. De aquí que, para que la Administración pueda mejorar tales circunstancias existenciales, necesite conocer previamente cuales son éstas, como desenvuelven antes de su intervención de la comunidad de que se trata; precisa, pues, tener conocimientos inmediatos de la realidad. - Esta visión directa sólo la pueden sumar disciplinas no jurídicas, puesto que lo jurídico operará después sobre los dictados de estas ciencias, plasmándolas en actividades ordenadas por el derecho (16)

En relación con la ciencia política, el profesor Andrés Sierra - Rojas nos dice:

La Ciencia Política es una disciplina superior que estudió al Estado en aspectos diversos y proporcionan una base teórica necesaria y - orgánica al Derecho Público General. Esta ciencia es una de las ramas de las ciencias sociales relacionadas con la teoría, dinámica, organización del poder del Estado.

"Sus propósitos tienden a investigar los principios, nociones o - constantes", de las ciencias sociales que guardan relación con el Estado y, en general con la aparición y sentido de los fenómenos políticos.

El Estado se estudia como una forma social y jurídica, en un - orden de convivencia que se proyecta en la historia al servicio de la - sociedad y tiende a asegurar la libertad del hombre y los demás fines - que le son necesarios. En numerosas ocasiones se ha desvirtuado esa finalidad cuando el gobernante, somnado por su particular interés o el de una clase social aprovecha los medios de que dispone el Gobierno, - para mantener formas violentas de opresión.

Las leyes que gobiernan la formación y evolución del Estado y las causas que lo justifican, los fines que lo orientan, el estudio de los fenómenos de poder y las relaciones que se originan por su funcionamiento, las fuerzas que lo animan, la estructura de la autoridad, forman los temas generales de una ciencia teórica y explicativa, al mismo tiempo que normativa" (17)

Es verdad que la ciencia de la administración pública tiene su fundamento principal en las teorías burguesas del Estado y del derecho; pero a partir de nuestra Constitución de 1917, la Administración Pública, se encaminó por nuevos rumbos preocupándose particularmente por los grupos débiles de la comunidad, trabajadores y campesinos, siguiendo el ideario de los Artículos 27 y 123, que le abrieron caminos sociales por lo que necesariamente tendrá que transitarse; de aquí se originó un cambio trascendental en la Ciencia de la Administración Pública, pues independientemente de las teorías y principios burgueses que originaron su constitución y desarrollo, a partir de nuestra Carta Magna, mencionada la Administración Pública recibió necesariamente el impulso de una nueva ciencia; la ciencia del Derecho Social que desde entonces influye en la ciencia de la administración, originando que esta ya no solo sea ciencia meramente política, cerrada, sino influida por la ciencia social que si bien es cierto no interfiere ni destruye la estructura burguesa y capitalista del Estado Moderno, sin embargo, le aporta sus principios y sus métodos para que la administración pública pueda funcionar con ejercicios sociales o de política social junto a sus actividades fundamentales, esenciales

e Inconmovibles, que son de carácter político, por lo que dentro de la ciencia política de la administración pública han penetrado teorías sociales, originando que el cientificismo social influya en la legislación del trabajo, en la reglamentación del mismo y hasta en el aspecto jurisdiccional; de modo que los tres clásicos poderes de la Administración Pública, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, están influidos por los principios sociales, aunque conserven intactos su estructura y funcionamiento político-burgues.

La ciencia de la Administración Pública ha dejado de ser en consecuencia, una ciencia absolutamente política por las aportaciones sociales, a que nos hemos referido, sin que por esto dejen de predominar en el Estado Mexicano, que es político-social los principios burgueses de la Administración Pública, pero matizados en ocasiones por la política social.

La ciencia política es ciencia burguesa en los países capitalistas como el nuestro.

La ideología es una ciencia que influye necesariamente en las demás ciencias, pero de manera determinante en la ciencia de la Administración Pública, por que es la ideología burguesa la que constituye la esencia fundamental de ésta, estructurada sobre principios igualitarios; derechos individuales del hombre, organización de los poderes públicos y responsabilidad de los funcionarios, super-estructuras políticas del régimen capitalista.

## **CAPITULO I I**

### **DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO**

- I. Origen de este Derecho.
- II. Teoría del Derecho Administrativo del Maestro Trueba Urbina
- III. Definiciones del Derecho Administrativo del Trabajo.

## DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

### I. -ORIGEN DE ESTE DERECHO:

En relación con los orígenes del derecho del trabajo, el tratadista argentino Alfredo J. Ruprecht, reproduce opiniones de diversos juristas:

"En un principio, como lo hace notar Cabanellas, el derecho del trabajo era reputado como formando parte del administrativo. Si por una parte el derecho laboral ha motivado en el administrativo, esas y otras transformaciones, el derecho administrativo, a su vez, ha sido el cauce jurídico por donde ha transcurrido aquel hasta convertirse en rama autónoma. En muchos casos hemos visto como la norma administrativa (a veces la misma autoridad gubernamental) fuera el antecedente de una norma laboral. Los órganos de la administración, bien por facultades que expresamente le había conferido el legislador, bien por la potestad y deber de hacer frente a necesidades públicas o satisfacer intereses sociales, intervenían en relaciones que pertenecían al orden laboral. Tal es el caso de una huelga prolongada, que no se resuelve por no ponerse de acuerdo patronos y obreros en las tarifas de salarios o en los límites de jornada. Las autoridades intervienen en relaciones que pertenecían al orden laboral. Tal es el caso de una huelga prolongada, que no se resuelve por no ponerse de acuerdo patronos y obreros en las tarifas de salarios o en los límites de jornada. La autoridad interviene e incidentemente establece unas tarifas y fija unas horas de labor."

Otro ejemplo sería ciertas fábricas que originan constantes accidentes o enfermedades profesionales. Los gobernantes tienen que

hacer lo posible para evitar esos siniestros, y a tal efecto, regulan la seguridad e higiene industrial. En todos esos ejemplos, y en otros muchos de índole parecida, la autoridad se vería obligada a intervenir.

Si hubiera una norma que regulase su intervención, la conformidad con esta norma. Si no existiera precepto, ni disposición alguna que regulase su actuación, ésta sería discrecional, en cumplimiento de deberes de policía, es decir cumpliendo la obligación de velar por el buen orden de la comunidad, evitando daños o calamidades públicas, se reglamentaba el trabajo.

Como estas actuaciones eran cada vez más frecuentes y sistemáticas, se fueron engendrando unos preceptos o costumbres administrativas que el propio legislador sanciona o que la propia administración codifica en instrucciones y ordenanzas orgánicas. Así surge, por ejemplo un catálogo de mecanismos preventivos de accidentes, un nomenclátor de industrias peligrosas e insalubres, un reglamento de descanso dominical. Unas tablas de salarios mínimos."

Pozzo nos dice: "No podría establecerse con exactitud del cual disciplina jurídica se han desprendido las primeras normas laborales para llegar más tarde a constituir una rama independiente de las otras. Pero si el Derecho Civil ha dado origen a la teoría del Contrato de trabajo, es también indudable que ha sido en el campo administrativo donde ha aparecido en forma pública la aplicación de normas al trabajo".

"Ha sido el poder administrativo quien se ha encontrado frente a la realidad política, económica y social, ante situaciones concretas,

que requieran una urgente solución, intervino, ya fuese por la ley que se lo atribuya expresamente, o bien en ejercicio de actividades discrecionales, o bien para satisfacer el interés general, esta intervención estatal se ha debido producir mas habitualmente según la intensidad y frecuencia de los hechos sociales que lo originaron . Las cuestiones de trabajo, que tanta importancia adquirieron en el siglo pasado, obligaron a la administración a intervenir en la solución de los conflictos, huelgas, cuestiones sobre salarios, limitación de la jornada, etc. Bajo otros aspectos, la frecuencia de los accidentes de trabajo muchas veces debidos a la falta de seguridad en las instalaciones y en las máquinas; las enfermedades originadas por la utilización y trabajo de ciertas sustancias; la insalubridad y la falta de higiene en los establecimientos industriales, obligaron a la administración a considerar estos problemas como de interés general y a decidirse a intervenir, a fin de eliminar todos estos obstáculos que atentaban contra la salud y seguridad de los trabajadores sino también contra la moral y buenas costumbres."

Pérez Platón considera que con el derecho Administrativo hay una íntima vinculación, "en cuanto al régimen del trabajo y la fiel observancia de las leyes sociales se hallan bajo el control de organismos especiales de la administración pública, como son ministerios, inspectorías y departamentos, tribunales conciliatorios, jurisdicciones, etc."

Independientemente de la intervención de la administración pública en las relaciones laborales, ésta intervención no originó el



derecho del trabajo, por lo que tampoco el derecho administrativo, sino del derecho social del trabajo, rama nueva y autónoma en el campo de la ciencia jurídica. Por otra parte, al margen de la existencia de disposiciones legales de trabajo en los códigos civiles desde el Código de Napoleón y anteriormente en el de Hamurabi, o en los códigos laborales, el derecho del trabajo tiene su origen en el régimen de explotación del hombre, por el hombre, mas que en la intervención de las autoridades administrativas en las relaciones laborales, en la necesidad social de proteger y reivindicar los derechos de los trabajadores .

En México, a lo largo de la historia, ha intervenido la autoridad administrativa en la conducta distinta en los conflictos laborales: En el Porfiriato, el jefe del Estado favorece a los industriales; en la Revolución de 1910, el Presidente Madero se inclina a favor de los trabajadores, creando para ello de Departamento de trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento; pero nuestro Derecho del Trabajo nació en el Congreso Constituyente de Querétaro, como norma autónoma para combatir el régimen de explotación capitalista en los textos del artículo 123 de la Constitución de 1917, a efecto de proteger, tutelar y redimir a los trabajadores , de donde proviene con rasgos autónomos del derecho administrativo del trabajo, rama del derecho del trabajo, parte esencial del nuevo derecho social.

## II. -TEMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL MAESTRO TRUEBA URBINA .

En conclusión podemos decir que a partir de la promulgación de nuestra carta magna de 1917, nace un nuevo derecho "DERECHO SOCIAL", independientemente del derecho público y derecho privado. El derecho administrativo del trabajo es rama del derecho del trabajo y disciplina integrante del derecho social, habiendo nacido ambos con el artículo 123 de la Constitución de 1917, de donde se deriva la nueva función social del Estado moderno para intervenir en los conflictos entre los factores de la producción en la cuestión social originada por la lucha de las clases en obreros y empresarios, encomendándole al Estado social nuevas funciones que antes no tenía el Estado y que ahora se consignan expresamente en el artículo 123 y en las leyes sociales del trabajo.

El derecho público anterior a nuestra Constitución de 1917, no le encomendaba facultades al Estado político para intervenir en las relaciones laborales y cuya abstención se reflejaba en la administración pública ; sin embargo, cuando esta intervenía, lo hacía en favor de los explotadores y latifundistas sin preocuparles los grupos débiles de la colectividad. El Presidente de la República no intervenía en ninguna forma para favorecer a los trabajadores, su función se concentraba únicamente en solidarizarse cuando era necesario con los propietarios e industriales, solidaridad que tuvo como consecuencia la gran huelga de Rfo Blanco el 7 de enero de 1907, que fué provocada por el injusto laudo arbitral dictado por el Presidente de la República,

**Porfirio Días, en apoyo de los empresarios textiles (18)**

A partir de nuestra Constitución de Querétaro, en la función administrativa quedó comprendida la facultad reglamentaria de las leyes del trabajo, conforme a su espíritu y textos de naturaleza social así nace una nueva actividad administrativa en función de tutelar y reivindicar a los campesinos y a los obreros en cumplimiento de los artículos 27 y 123, por tanto, el nuevo derecho administrativo del trabajo nada tiene que ver con la función pública, ni trata de regular ningún servicio público ni forma parte del tradicional derecho administrativo, sino que corresponde a una nueva función social, aún cuando se vincula íntimamente con una autoridad que emana del derecho público administrativo; pero su función es especialmente social, esto es, de ejecución de leyes de carácter social, conforme a los principios y textos del artículo 123 en su contenido revolucionario, protector y reivindicador de los trabajadores y de la clase obrera. Así queda establecido el nuevo derecho administrativo del trabajo como norma independiente del derecho público, el derecho administrativo del trabajo y de la previsión social, partes del derecho laboral, se integran con principios, institucionales y normas del artículo 123 leyes reglamentarias y reglamentos o estatutos de estas y de los sindicatos obreros, sin dejar de tomar en cuenta las costumbres y jurisprudencias sociales. La aplicación práctica en tan anchuroso continente del derecho social, corresponde a las autoridades políticas y sociales dentro de sus respectivas jurisdicciones ámbitos territoriales. Es un derecho nuevo que nació hace cincuenta años, iniciada con la tesis social reivindi

toría que es presupuesto indispensable de la teoría integral.

La administración Pública y concretamente el Poder Ejecutivo Federal, realizaba actividades con sujeción a las funciones públicas que le encontraba la Constitución de 1857 y las leyes administrativas derivadas de la misma, de manera que tales actos quedaban comprendidos dentro del derecho público administrativo; sin embargo, a partir del primero de mayo de 1917 en que entró en vigor nuestra Constitución política social, la Administración Pública, no obstante seguir organizada dentro de la antigua estructura política, misma que adoptó la Constitución en vigor independientemente de sus funciones políticas, comenzó a ejercer actividades de carácter social con tendencia proteccionista para los obreros y campesinos y en general para los económicamente débiles.

El nuevo Estado mexicano y los poderes públicos y sociales, emanaron de las nuevas normas constitucionales, arraigadas en agrarias, laborales, asistenciales, culturales y previsión social, y facultaron a las autoridades administrativas políticas para desarrollar actividades sociales, como se ha dicho varias veces. Así se transformó el antiguo derecho administrativo por influjo de las ideas sociales y de los principios contenidos en la nueva legislación fundamental.

Ahora bien, independientemente de la transformación que sufrió el antiguo derecho administrativo en relación con las funciones sociales que se encomendaron a las autoridades políticas, Congreso de la Unión, Presidente de la República y Poder Judicial, en

la parte nueva de la Constitución de Querétaro surgió un nuevo derecho administrativo de carácter social, cuyo ejercicio se atribuye a órganos administrativos públicos y también sociales que nunca existieron en nuestro país, como son las Comisiones encargadas de fijar los salarios mínimos y el porcentaje de participación de utilidades en favor de los trabajadores, de manera que la legislación y las actividades de estos nuevos órganos administrativos del Estado de derecho social, originaron el nacimiento de un nuevo derecho administrativo del trabajo, frente a las normas de otros órganos administrativos del Estado político y también de los órganos jurisdiccionales del trabajo: Las Juntas de Conciliación y Arbitraje y tribunales burocráticos.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 hasta que estalló la Revolución Mexicana de 1910, los Poderes Públicos del Estado mexicano, en sus relaciones con los particulares y con sus propios empleados, en nada se apartaron de las funciones públicas del Estado burgués, y por lo que se refiere en especial a las relaciones entre el Estado mexicano y sus servidores, ni siquiera se imitaron las funciones de otros Estados en las que se regulaban las relaciones entre los poderes públicos y sus servidores por medio de leyes del servicio civil; por lo que desde la Declaración de Derechos Sociales contenida en el originario artículo 123, las relaciones entre el Estado y sus servidores o trabajadores, quedaron a los principios y normas del mencionado precepto, de donde resulta que estas relaciones dejaron de tener el carácter de públicas y se convirtieron en relaciones sociales. La Ley Federal del Trabajo de 1931, con supuna ignoran-

cia del artículo 123 Constitucional, en su artículo 2o. dispuso equivo-  
cadamente que las relaciones entre el Estado y sus servidores debían  
registrarse por las leyes del servicio civil, adoptando principios  
administrativistas que habían quedado atrás y que eran inaplicables  
dentro de nuestra estructura constitucional político social.

Con la teoría del Estado patrón, originada en el artículo 123,  
se dictaron leyes locales del trabajo que regulaban sus relaciones con  
sus empleados, pero no fué sino hasta el 27 de Septiembre de 1938,  
cuando se le rindió fiel acatamiento a dicho ordenamiento fundamen-  
tal, expidiéndose el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio  
del Estado. Desde entonces hasta hoy, las relaciones entre el Estado  
y sus servidores quedaron segregadas definitivamente de las funcio-  
nes públicas y dejaron de formar parte en esta función del derecho  
administrativo en general, para integrar una materia del derecho  
del trabajo. El ideario del mencionado estatuto propició la adición  
del artículo 123 de la Constitución de 1960 con un nuevo capítulo, el  
apartado B), que consigna principios sociales en favor de la burocracia,  
para que rijan las relaciones ente esta y los Poderes de la Unión  
expidiéndose después, en el año de 1963, la ley reglamentaria de es-  
te apartado, o sea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio  
del Estado.

La teoría del empleo público, las relaciones sociales ente el  
derecho público administrativo, a pesar de la insistencia de los  
tratadistas de esta disciplina que indebidamente se refieren a ella en  
sus obras; (19) pues tales relaciones constituyen propiamente rela-

ciones sociales regidas por el derecho público del trabajo, dejando de ser por consiguiente materia del derecho administrativo, que perdió aquel territorio, como también el Código Civil perdió otros, los contratos de prestación de servicios, y del derecho mercantil, a los factores y dependientes, comisionistas y en general, agentes comerciales, cuyas relaciones se rigen por el derecho del trabajo.

### III. -DEFINICION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

Los Tratadistas extranjeros tienen una idea del derecho administrativo del trabajo diferente a la nuestra: los italianos lo identifican con toda la legislación social laboral, los alemanes, como un capítulo del derecho del trabajo de amparo al trabajador, otros lo contemplan a través de los empleadores y de los trabajadores en sus relaciones de subordinación con el Estado, como sujetos de derecho laboral.

Todo ello obedece a particulares legislaciones, y algunas han vuelto a incluir el contrato de trabajo en el Código Civil y las normas adjetivas laborales en el Código de procedimientos. Consiguientemente, se ha llegado a sostener la tesis de que en las relaciones laborales existen normas de derecho privado y público, por cuyo motivo, para comprender estas dos clases de normas dentro de la disciplina laboral, le dan a ésta la denominación de derecho administrativo de trabajo, en nuestra legislación es absurdo, porque el derecho del trabajo es rama del derecho social, independientemente del derecho público y del derecho privado.

Mario L. Deveali precisa algunas ideas: "La coexistencia en la regulación de las relaciones de trabajo, de normas de derecho privado y otras de derecho público, ha inducido a algunos autores que evidentemente atribuyen una trascendencia excesiva a la distinción entre derecho público y privado, entre las disposiciones del derecho laboral de naturaleza privada y las de carácter público, agrupando estas últimas en una rama denominada "derecho administra



tivo del trabajo".

El mencionado autor recoge una definición de Leonello R. Levi de la legislación social como "La esfera del ordenamiento jurídico administrativo que tiene por objeto el amparo de las categorías, con finalidades de interés nacional", aclarando que una denominación más exacta científicamente sería la de "derecho administrativo del trabajo", puesto que ésta es utilizada en la doctrina para indicar la esfera del ordenamiento que tiene por objeto la relación individual del trabajo y especialmente bajo el perfil de la reglamentación del derecho privado.

Escribe Devesali con respecto a la relación con las distintas normas y en particular en lo relativo a la sistematización de la materia, en cuanto al concepto del derecho administrativo del trabajo:

Bajo éste último aspecto puede resultar conveniente agrupar bajo el nombre de derecho administrativo del trabajo las normas que se refieren a la conformación y del funcionamiento de los órganos estatales que fiscalizan el cumplimiento de las prescripciones legales en materia del trabajo.

Consideramos que sería inoportuno hacer dos exposiciones separadas de las normas que rigen una misma institución, estudiando en la parte dedicada al derecho laboral, propiamente dicho, las de carácter privado que emanan de la voluntad contractual, para examinar sucesivamente, en otra parte dedicada a derecho administrativo los límites de leyes fijadas a dicha voluntad y las normas de su carácter coactivo e inderogable. Y Aún, mas inoportuno nos parece el es-

fuerzo de considerar toda la legislación social como una parte del derecho administrativo, por el solo hecho de estar la primera casi completamente embebida de principios de derecho público. No todo el derecho público puede considerarse como derecho administrativo, de acuerdo con la terminología corriente en la legislación y la doctrina más autorizada. Más lógico resulta la posición de quienes prefieren considerar, sin más, al derecho del trabajo como una rama del derecho público, olvidando que el centro del mismo lo constituye el contrato de trabajo que, según el derecho tradicional y la mayoría de las legislaciones contemporáneas, es y continúa siendo una relación de derecho privado y que la inderogabilidad que caracteriza la mayoría de las normas laborales, no siempre indica la prevalencia del interés general sobre el individual, sino que responde a menudo a la preocupación del Estado de remediar la situación de inferioridad del trabajador frente al empleador, atribuyendo carácter imperativo a normas que, en una situación de equilibrio, tendrían carácter meramente dispositivo, (20).

En México no se ha especulado aún sobre la teoría del derecho administrativo del trabajo; sin embargo, para su ubicación en el derecho público, algunos tratadistas sostienen que el derecho del trabajo corresponde a esta disciplina y también nuestra legislación laboral sigue la misma orientación en el artículo 5o. pero de acuerdo con los principios y textos de el artículo 123, está por encima de dicho precepto, el derecho del trabajo forma parte del derecho social, porque ésta materia tiene contenido y sentido reivindicato -

rio y por que su gran sustantividad revolucionaria destaca frente al derecho público y al derecho privado y por lo mismo no puede confundirse con el elemento social que incluye en todas las legislaciones, también en el auténtico derecho social convertido en disciplina jurídica de la mas alta jerarquía en el artículo 123 , en función protectora y reivindicatoria de los obreros y de los campesinos y en general, de los económicamente débiles constituyendo una disciplina jurídica que necesariamente tiene que enfrentarse al derecho público y privado para la realización de sus fines distintos de uno y otro de cualquier otro estatuto influido por el propio derecho social; de aquí destacamos como parte de éste el derecho laboral y por ende las instituciones, principios y normas que integran el derecho administrativo del trabajo. (21)

Ernesto Krotoschin dice: "El derecho administrativo del trabajo impone, en consecuencia, tanto a los empleados como a los trabajadores, sobre todo aquellos, ciertos deberes esencialmente sociales, en el sentido de que su cumplimiento se exige en interés de la sociedad entera organizada como Estado. De ahí que estos deberes adquieran el carácter de deberes de derecho público (no sólo de orden público). Existen frente al Estado y no en la relación mutua, si bien indirectamente surten a veces efectos sobre ésta. (22)

Gott schalk lo define así: "Conjunto de instituciones y normas que disciplinan la acción del Estado en el ejercicio de sus funciones de garantizar haciendo efectivo el cumplimiento de los preceptos legales que con carácter imperativo y por tanto, inderogables por la

voluntad de las partes del contrato o de la mera relación del trabajo, hayándose dirigida a resguardar y realizar, con mayor o menor grado de intensidad, el interés de la colectividad en la protección del trabajador en cuanto a su persona, a su capacidad de trabajo y a las condiciones vitales del bienestar social. (27)

La amplitud de la definición anterior coincide con el pensamiento universal, en el sentido de que el derecho del trabajo es simplemente protector de los trabajadores, tendiente a conseguir el bienestar social, pero frente a la legislación universal de los países capitalistas, nuestro derecho del trabajo tiene una trascendental función reivindicatoria, que pasa también al derecho administrativo laboral en cuanto puede hacerse efectiva gradualmente a través de la política social. Por tanto, es función de este derecho tutelar a todos los trabajadores, obreros, empleados, abogados médicos, profesores, toreros, deportistas, en todo lo que se relaciona con la prestación del trabajo, la vigilancia o política del mismo, la higiene y salubridad que tienden a conservar la vida del trabajador, pero también con tendencias reivindicatorias.

No se distinguen las funciones públicas del Estado de las funciones sociales, en virtud de la incomprensión de la Teoría constitucional que en nuestra ley fundamental son distintas en contenido y destino.

## **CAPITULO I I I**

### **EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO Y SUS FUENTES.**

- I. La Constitución y la Legislación Administrativa del Trabajo.
- II. Fuentes Jurídicas.
- III. Costumbres.

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO Y SUS FUENTES.

### I. La Constitución y la legislación Administrativa del Trabajo:

Los preceptos sobre Trabajo y Previsión Social del Artículo 123 de la Constitución, así como los principios que se derivan del mismo, son fuentes jurídicas del derecho administrativo laboral para los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general para todo prestador de servicios, empleados y de las Entidades Federativas y de los Municipios; también para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales, a efecto de que se cumpla con las disposiciones específicas que protegen el trabajo y la seguridad social. También son fuentes de obligaciones para los patrones.

Asimismo la ley reglamentaria del artículo 123, establece sanciones para los patrones que no cumplan con las disposiciones sobre la misma, descanso, vacaciones, pago del salario mínimo, cumplimiento de obligaciones patronales, así como en lo relativo a la inobservancia de normas de seguridad e higiene en la instalación de los establecimientos o medidas preventivas de riesgos de trabajo, esto es, que en el orden administrativo, las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones sociales, están obligadas a exigir de los patrones y de las empresas el cumplimiento de sus obligaciones laborales.

Las normas constitucionales y sus reglamentos son las siguientes:

- A) El Artículo 123 de la Constitución (24)
- B) Los Tratados Internacionales del Trabajo (25)
- C) Las Leyes Reglamentarias del Trabajo y de la Previsión y Seguridad Sociales:
  - a) La Ley Federal del Trabajo.
  - b) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
  - c) La Ley del Seguro Social.
  - d) La Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
  - e) La Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (26)
- D) Los reglamentos Administrativos del Trabajo y de la Previsión Social.
- E) Los Contratos-Ley (27)

## FUENTES JURIDICAS



## II. FUENTES JURIDICAS.

Se entiende por fuentes del derecho administrativo laboral, los actos o hechos creadores de principios e instituciones, las leyes y reglamentos, el derecho proletario, la costumbre, así como la jurisprudencia. Estas fuentes manifiestan a su vez, el carácter intervencionalista del Estado moderno, no solo en las actividades públicas, sino sociales.

En el derecho administrativo del trabajo puede aprovecharse la división de las fuentes del derecho administrativo en general: Las directas y las indirectas. Las primeras son fuentes escritas; como la Constitución y las leyes administrativas y las segundas son las no escritas, las costumbres, la doctrina científica y los principios generales del derecho social del trabajo, que se formulan en proceso de los conflictos laborales.

La teoría de las fuentes del derecho laboral, reconoce también como tales las materiales y las formales: unas provienen de hechos de la vida política, económica, social, cultural, etc., y otras son las formas de los hechos o de sus consecuencias que se aprecian en normas jurídicas, en documentos legislativos.

En nuestra disciplina se conjugan estas dos fuentes para la creación de un sistema jurídico positivo laboral y para su aplicación práctica, a fin de que el nuevo derecho del trabajo cumpla no solo su función proteccionista de los trabajadores, sino redentora o reivindicatoria, en la administración pública, privada y social o sindical.

FUENTES JURIDICAS. -Las fuentes jurídicas se integran por el conjunto de normas o principios creados por el poder público, es decir, por las autoridades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, con imperio o mando que las hagan obligatorias para trabajadores y patronos y para las propias autoridades. Entre estas fuentes destacan la Constitución, las leyes que de la misma emanan, reglamentos, costumbres, la equidad y la jurisprudencia, pero también este orden jerárquico funciona de manera que en todo caso se aplique la norma que mas favorezca al trabajador.

El Artículo 133 de la Constitución de la República dispone expresamente:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión, los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en cada contrato que puedan haber en las constituciones o leyes de los Estados."

Esta disposición creó un orden jerárquico en la legislación; pero en el ejercicio del derecho administrativo del trabajo, debe aplicarse por encima de cualquier jerarquía, la norma que mas beneficie al trabajador, como se ha dicho arriba.

Las fuentes formales del derecho administrativo laboral son las siguientes:

1.- La Constitución Político - Social de 1917, específicamen -

te el artículo 123, que trata del trabajo y la previsión social en normas exclusivas en favor de los trabajadores.

2. Las Leyes del Trabajo reglamentarias del Artículo 123, expedidas por el Poder Legislativo Federal.

3. - Las Leyes y Reglamentos administrativos del trabajo y de la previsión social.

4. - Los tratados y recomendaciones de derecho internacional del trabajo.

5. - Los Estatutos y Reglamentos de los Sindicatos, de las federaciones y confederaciones de los trabajadores.

6. - Las costumbres laborales, y

7. - La jurisprudencia del trabajo.

Las autoridades administrativas del trabajo, específicamente - los Poderes ; Ejecutivo, Federal y Locales ejercen sus funciones a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones u Oficinas Locales del Trabajo, y se hacen auxiliar por medio de inspectores a cuyo cargo está la vigilancia directa del cumplimiento de las leyes laborales, de los contratos de trabajo y de las normas higiénicas y de - mas medidas de previsión social.

### III.- COSTUMBRES.

Generalmente las costumbres en los centros de trabajo y en la vida social, influyeron para crear normas en las relaciones laborales, así como principios que se aplican las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones sociales, para conservar el orden jurídico en las relaciones de producción especialmente y en todas las actividades laborales en las que el Estado tiene el deber de intervenir para vigilar el fiel cumplimiento de dichas costumbres, como fuentes del derecho administrativo del trabajo.

## **CAPITULO IV**

### **DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL**

- I. El Derecho Administrativo Social es Autónomo.
- II. Su Integración.
- III. El Derecho Administrativo Social es una Ciencia.
- IV. Teoría Integral en el Derecho Administrativo Social.

## DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL.

### I. -EL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL ES AUTONOMO.

El contenido y esencia del derecho administrativo público y del derecho administrativo social, no solo resalta la autonomía de uno y otro, sino también su incompatibilidad, correspondiendo respectivamente, a dos épocas distintas; El viejo Estado liberal y el nuevo Estado social. La conjugación de uno y otro en un mismo cuerpo de leyes fundamentales produce hibridismo, pues a la postre se impone el estatuto que rige a uno u otro Estado dominado el primero por ser la super-estructura política del poder capitalista.

Es bien sabido que los derechos del hombre o libertades fundamentales constituyen al poder estatal, en tanto que los derechos sociales impulsan al poder estatal para la realización de sus fines y crean derechos en contra del poder capitalista, o sea de los propietarios, o explotadores, aunque entre los derechos del hombre o libertades fundamentales y los derechos sociales median diferencias profundas, casi un abismo, no solo por estar fundados en ideologías jurídicas distintas, sino porque los primeros limitan el abuso del Estado y los segundos constituyen instrumentos en contra del poder capitalista, empresarios o patrones, resultando unos autónomos de los otros. Algunos Tratadistas del derecho constitucional, entre estos el profesor Loewenstein, incluye dentro del capítulo llamado de Instituciones Políticas y su Régimen de Garantías, los derechos económicos, sociales y culturales. (28)

"Las ideas del Profesor Loewenstein confirman nuestro punto

de vista en el sentido de que las instituciones merecen un tratamiento especial y separado de las políticas, para sustraer del Estado burgués la apreciación y destino de éstas.

Precisamente el haber incluido dentro de las instituciones políticas las instituciones sociales, pero principalmente por el gran poder que tiene el poder político entre nosotros, las instituciones sociales no tienen la fuerza ni el vigor que debieran tener, no obstante el fundamento marxista de las mismas, pues nuestro artículo 123 está alentando e influido por los principios de luchas de clases teoría del valor, humanismo e inclusive nuestro derecho social no solo es proteccionista como el occidental, sino reivindicatorio, creando en el propio precepto el derecho a la revolución proletaria; pero el mismo fenómeno que ha ocurrido en relación con las instituciones políticas, también ha pasado en relación con nuestras instituciones sociales, ya que el desarrollo económico ha sido, sin duda, con mengua de la justicia social." (29).

Aunque las normas fundamentales del derecho administrativo público y del derecho administrativo social, tienen la misma categoría jurídica en la Constitución, sin embargo, el destino de uno y otro son distintos: El Primero convierte al Estado en un instrumento de opresión sobre los proletarios y el segundo es un instrumento de redención de estos, propiciando la lucha constante, la contradicción permanente, así motivando la crisis en las instituciones e incertidumbre en el porvenir. Aún cuando todavía no se vislumbra el triunfo de uno sobre el otro, ambas disciplinas son autónomas y están alentadas por

teorías antitéticas en pugna. Sin embargo, a manera de predicción, - por los cambios que se han iniciado y de continuar los mismos en forma sistemática y revolucionaria, triunfará el derecho administrativo social, manejado por las clases obreras o por el Presidente de la República, para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado y asegurar el porvenir de nuestra patria, en el socialismo.



## II. -SU INTEGRACION.

En los artículos 27, 28 y 123 de nuestra Constitución de 1917, brota no solo un nuevo derecho social, frente a las garantías individuales y al Estado tradicional, sino que tipifican derechos sociales reivindicatorios en favor de trabajadores ejidatarios o comuneros, y finalmente, frente al Estado Político o público un nuevo Estado intervencionista, pero también se originaron nuevas funciones del mismo en su capítulo de derecho social. El no haber podido explicar la penetración de los nuevos derechos agrarios y del trabajo en "los poderes públicos" impidió el conocimiento de la transformación del Estado político y la incompreensión del Estado social.

Aquella penetración del derecho del trabajo en las funciones pública, origina dos actividades: una actividad meramente pública, con funciones sociales en favor del propietario, y otra intervención de carácter social, para tutelar y reivindicar específicamente los derechos de los obreros y campesinos, ambas funciones del Estado moderno autónomas y pueden conjugarse a través del supremo poder administrativo público, porque conforme a nuestra Constitución éste ejerce también funciones de supremo poder administrativo social, las que hasta hoy no son contempladas, mejor dicho percibidas en su teoría y dinámica por los administrativistas.

El estado de derecho social forma parte de nuestra Constitución, por cuyo motivo hemos expresado en diversas ocasiones que tanto la Constitución como el Estado que de la misma proviene, tiene dos caras: una política y otra social; si más que la república política ha sido influ-

da socialmente al penetrar el derecho social y del trabajo en la misma, como lo hemos sostenido anteriormente; originando que los poderes públicos ejerzan no sólo sus funciones políticas, sino también funciones sociales, similares a las mismas funciones, que tienen los órganos exclusivamente sociales de nuestra Constitución.

Con el nacimiento del Estado público social, entre nosotros y para el mundo apareció un nuevo derecho administrativo social que no ha sido objeto de estudio ni aquí ni en ninguna otra parte; en cambio, se le sigue confundiendo en el derecho administrativo público no obstante ser una norma jurídica constitucional autónoma. Precisamente hace más de cincuenta años rige en nuestro país el Derecho Social Administrativo, sin que nadie lo haya advertido, sentido, mirado, explorado; no los juristas, ni los administrativistas públicos, la ignorancia de esta disciplina es supina.

El derecho administrativo social, que nació con nuestra Constitución de 1917, propició su división en dos partes:

1.-La dogmática política, base del derecho administrativo público, con su declaración de derechos individuales, organización de los poderes públicos y responsabilidad de los funcionarios, originaria del derecho público administrativo.

2.-La dogmática social base del derecho administrativo social, con su declaración de derechos agrarios, económicos, el trabajo y la previsión social, para comuneros, ejidatarios y trabajadores integrantes de la clase obrera, con sus correspondientes poderes sociales, comisionados de los salarios mínimos generales, profesionales y del campo, y la participación de los trabajadores en las utilidades empresarias, así

como los órganos de la jurisdicción social, para dirimir los conflictos entre explotadores y explotados latifundistas y ejidatarios.

Nuestra Constitución de 1917, al ser divulgada internacionalmente, se reconoció como la primera en el mundo en consignar derechos sociales para obreros y campesinos, para económicamente débiles. Por otra parte, el Derecho Administrativo Social, difiere del derecho administrativo público no sutilmente sino de modo conceptual, mejor dicho preceptual en que el público concibe a los hombres por igual y los rige como tales para conservar el equilibrio político en el seno de la colectividad y a través de las funciones públicas que realiza el Estado; en tanto que el derecho administrativo social se caracteriza por estatutos fundamentales y reglamentos encaminados a proteger y reivindicar los derechos del proletariado a través del propio Estado, cuando este ejerza funciones revolucionarias tendientes a realizar la Justicia Social.

El derecho administrativo social, unas veces es tronco y otras rama; es tronco del derecho administrativo agrario, económico y del trabajo, y de la previsión social, y rama del derecho administrativo social del trabajo que penetra en el poder público legislativo para que éste dicte la norma administrativa laboral y para que el poder ejecutivo expida los reglamentos de ésta norma, El derecho social el derecho del trabajo se identifican en el artículo 123 como dos océanos que su fusión arrollarán al capitalismo mediante los cambios estructurales que sean menester. (30)

En la doctrina del derecho público, los profesores y tratadistas

tas sostienen que tanto el derecho constitucional como el derecho administrativo son ramas del derecho público, por lo que la diferencia que media entre uno y otro es puramente funcional ya que en el derecho constitucional está contenida la declaración y en el derecho administrativo la aplicación.

El derecho constitucional del trabajo, así como el agrario y el económico integran la Declaración de los derechos sociales y consiguen normas autónomas sustantivas, procesales y administrativas y de previsión social que forman el derecho social positivo, de donde se deriva la siguiente clasificación:

Derecho social sustantivo del trabajo y de la previsión social - agraria y económica.

Derecho social procesario del trabajo y de la previsión social agrario y económico.

Derecho social administrativo del trabajo, agrario y económico

En los textos fundamentales de Derecho Administrativo Social, inmerso en las normas del artículo 123, en el derecho administrativo del trabajo y de la previsión social, del artículo 27, en el derecho administrativo agrario, y el 28, en el derecho administrativo económico, bases instrumentales para alcanzar la socialización del Estado Político-social (31)

Ramas de integración en el derecho administrativo social:

A).-Derecho Administrativo del Trabajo y de la Prevención Social.

El conjunto de normas fundamentales administrativas del traba

jo y de la previsión social, contenidas en el artículo 123 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 Seguridad y Servicios Sociales para Burócratas, y Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores así como los correspondientes reglamentos administrativos e instituciones derivadas de las normas legales, constituyen el extenso campo del derecho administrativo del trabajo y de la previsión social, una de las ramas más frondosas del derecho del Trabajo.

También destacan como partes del derecho administrativo del trabajo las normas y actividades de la administración sindical y cooperativa del trabajo, fortaleciendo el ejercicio de funciones sociales de los sindicatos y de las cooperativas. El derecho administrativo del trabajo tutela no sólo los derechos de los trabajadores sobre jornada, salarios, vacaciones, etc., sino establece las sanciones correspondientes de violación a los derechos de la clase obrera consignados en las leyes y reglamentos; y dentro de ésta rama se incluyen los derechos de previsión social de los propios trabajadores, toda vez que los mismos tienen por objeto cumplir las normas administrativas del trabajo y la función de las mismas en relación con sus derechos para obtener casas cómodas e higiénicas, medidas de higiene y salubridad, normas preventivas de accidentes, etc., a fin de que las relaciones laborales no sufran menoscabo en la persona obrera.

Todas las teorías, principios, normas, instituciones, así como las leyes reglamentarias, y reglamentos administrativos de carác-

ter social, y actividades procesales administrativas están incluidas, como punto de partida el desarrollo científico de la nueva disciplina en sus manifestaciones teóricas, legislativas y reglamentarias, ejecutivas y jurisdiccionales.

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

La infracción de aquellas normas se sancionan en la vía administrativa, a no ser que originen conflictos laborales cuyo conocimiento corresponde a los órganos jurisdiccionales social del trabajo; Juntas de Conciliación y Arbitraje o tribunales burocráticos.

La aplicación del derecho social administrativo laboral está en manos de las autoridades políticas , es decir, de la administración Pública del Trabajo, Presidente de la República , Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Educación, Inspectores Federales del Trabajo y Procuraduría del Trabajo, en asuntos o materias de carácter federal especificados en las fracciones XXXI del apartado A) del artículo 123 de la Constitución, y por lo que se refiere a materias de la competencia de las autoridades locales, a través de los gobernadores, direcciones o departamentos del Trabajo dependiente de aquellos.

Los dos grupos de autoridades políticas, federales y locales tienen a su cargo la vigilancia y el cumplimiento de las normas de

trabajo por patrones o empresarios, sobre porcentaje de trabajado - res extranjeros en las empresas o establecimientos , duración máxi - ma de jornada, descansos, vacaciones, dejar de pagar el salario mí - nimo , incumplimiento de obligaciones patronales por i nobservancia de las normas de seguridad, higiene y medidas preventivas de ries - gos de trabajo de mujeres y menores, a la obligación de proporcionar alimentos a bordo de las embarcaciones, repatriar a trabajadores ma - rítimos, a las normas protectoras de trabajo del campo, doméstico, - en hoteles y restaurantes así como de las demás violaciones previs - tas en las leyes y reglamentos. En estos casos impera la teoría so - cial del derecho administrativo del trabajo, en su función proteccio - nista, tutelar y reivindicatoria de los trabajadores.

Cuando las violaciones patronales a las normas administrati - vas no sean reparadas en el campo de la Administración Pública, los trabajadores podrán ejercitar sus sanciones ante los tribunales socia - les del trabajo, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones admi - nistrativas tipificadas en las leyes y reglamentos laborales.

#### B) Derecho Administrativo Agrario

En el artículo 27 constitucional se consignan las normas funda - mentales del derecho administrativo agrario y al lado de las autorida - des administrativas públicas se estructura un nuevo tipo de autorida - des administrativas sociales que intervienen en las dotaciones y res - tituciones de tierra como son:

a) La Comisión Agraria Mixta compuesta por representantes - iguales de la federación, de los gobiernos locales y un representante

de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, y Distrito Federal, con las atribuciones que determinen las leyes orgánicas y reglamentarias.

b) Los comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios .

c) Los comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

En el artículo 27 se consignan las normas de procedimiento administrativo agrario para llevar a cabo las dotaciones y restituciones de tierras, especificándose los derechos de los campesinos, esto es, ejidatarios y comuneros, así como las funciones sociales de las autoridades agrarias.

Las autoridades políticas, Presidente de la República y gobernadores de los Estados, y los agentes que los auxilien al ejercer las actividades que les encomienda el artículo 27, ejercen funciones sociales que son completamente distintas de sus atribuciones públicas y por cuanto que la función que ejercen de protección de los campesinos, ejidatarios y comuneros, es de carácter eminentemente social, y no puede hacerse extensiva a la comunidad .

El derecho administrativo agrario se compone de normas sustantivas y procesales, contenidas en el artículo 27, las cuales se reglamentan en la Ley Federal de la Reforma Agraria y en la Ley Federal de Agua, así como en reglamentos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Federal.



El derecho administrativo agrario y el derecho administrativo del trabajo y de la previsión social, son hermanos gemelos, hijos de la Revolución Mexicana, cuando esta se transformó en una auténtica Revolución Social al aprobar los artículos 27 y 123. (32)

C) Derecho Administrativo Económico.

Las excepciones contenidas en el artículo 28 constitucional con respecto a las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus propios intereses, al declarar que no constituyen monopolios, establecen normas administrativas sociales en función protectora de dichas asociaciones.

En el propio precepto se dispone expresamente que tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general vendan directamente a los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sea artículo de primera necesidad siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización que al efecto se obtenga de los legisladores respectivos en cada caso.

La simple declaración social de que no constituyen monopolios las mencionadas asociaciones o sociedades cooperativas revela claramente el carácter social de dichas asociaciones o sociedades cooperativas, por lo que estos organismos realizan actividades administrativas y formulan estatutos y reglamentos para regir las relaciones de los trabajadores que la integran

El derecho administrativo económico no solo se integra por normas fundamentales y leyes reglamentarias, como la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, sino que los estatutos y reglamentos de las asociaciones y cooperativas que aún cuando no son objeto de explotación por parte de patrones, sin embargo, deben de alentar en las mismas el principio de la lucha de las clases para su superación. (33).

Armando Herrerías dice al respecto: "El artículo 28 subordina los derechos particulares a los de la sociedad, al prohibir los monopolios "de jure" y "de facto", que perjudiquen al público o a una clase social en particular. Trata de proteger la libre concurrencia en cuanto que su violación pueda perjudicar a los consumidores. Al prohibir los monopolios producto natural del libre juego de la economía consagra las excepciones de correos, telégrafos, radiotelegrafía y banco de acuñación de moneda y emisión de billetes. Expresamente el constituyente advirtió que, no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores para proteger sus propios intereses."

Este artículo que da atribuciones al Estado para intervenir en la actividad económica es completado con las siguientes disposiciones de rango constitucional: 40. que consagra la libertad de trabajo, industria o comercio; 89 fracción XV, que faculta al Presidente de la República para conceder privilegios a los inventores, descubridores y perfeccionadores de alguna mejora; 117, fracción III, que prohíbe a los Estados acuñar moneda y emitir papel moneda, 123 que otorga a los trabajadores del derecho de asociación profesional en

defensa de sus intereses; 131, que prevee el caso de facultades al Ejecutivo, concedidas por el congreso de la Unión para restringir o prohibir la circulación de productos.

El artículo 29 de la Constitución concede facultades legislativas al Ejecutivo en caso de emergencia nacional, que vienen a complementar el conjunto de instrumentos que le otorgan al Estado las disposiciones anteriormente mencionadas.

Con base en la Constitución se expidió la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, uno de los instrumentos legales mas importantes con los que cuenta el Estado para intervenir en la vida económica. El artículo 10. de dicho cuerpo legal enumera una amplísima gama de casos en los que debe intervenir el gobierno.

Tampoco puede dejarse de mencionar a este respecto la Ley de Monopolios.

El artículo 73 de la Constitución de 1917, enumera las facultades concedidas al órgano legislativo, facultades que en mas de cincuenta años de vigencia se han dilatado dinámicamente, conforme al desarrollo general del país requiere que el Estado intervenga.

El artículo 123 concede al Estado atribuciones importantes para que interfiera en las relaciones que se sostienen entre el capital y el trabajo. El artículo 123 contiene los principios básicos del contrato laboral, los derechos fundamentales del trabajador y las bases tutelares imperativas e irrenunciables del orden laboral, las

normas contenidas en este artículo en cuanto al apartado A), pueden ser clasificadas en tutelares de las mujeres y los menores, tutelares de los derechos colectivos, sobre previsión social y sobre jurisdicción de trabajo; en cuanto al apartado B), además incluye propias a la relación particular que se da entre el Estado y sus trabajadores.

La fracción XXIX, originalmente decía que se considera de utilidad social; el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidéz, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidente y de otras con fines análogos, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

El 6 de septiembre de 1929, por iniciativa presidencial fué reformada ésta fracción para quedar en los términos actuales.

Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de la invalidéz, y de vida de cesación involuntaria del Estado deficiente, por enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

La consecuencia de esta reforma, además del pulimiento terminológico, fué federalizar la materia laboral y la seguridad social a fin de evitar disparidades locales en perjuicio de los trabajadores asegurados y consagrar la obligación de dictar una ley del Seguro Social.

Así contempla el economista la relación de las normas sociales que invoca de nuestra Constitución, con la teoría económica fundamental integrada por la superestructura jurídica constitucional de los mencionados preceptos constitutivos del derecho social positivo en nuestro país, tendientes a realizar a su vez la reivindicación de los derechos

del proletariado.

### III. - EL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL ES UNA CIENCIA.

La existencia de las ciencias sociales en la historia nos revela que el origen de ellas está en la sociedad humana. De aquí que antes de Augusto Comte hubiera comenzado a estudiar la ciencia de las sociedades, fué este quien acuñó un término inmortal: la sociología, que representa la expresión mas acertada, aún cuando se le consideraba en un tiempo "barbarismo cómodo". Marx fué el primero en estudiar al hombre como el elemento esencial de la sociedad y de la convivencia humana.

Harry Elmer Barnes y Howard Becker, expresan: "El volúmen primero de historia del pensamiento social, se ocupa del pensamiento social mas amplio del término pensamiento. Por ésta razón el subtítulo del volúmen primero es "Historia e interpretación de las ideas del hombre acerca de la convivencia con sus semejantes. Cuando se ha desarrollado el arte de escribir, dependemos menos de las inferencias, pero en todos los casos nos apoyamos fuertemente en la interpretación. Damos relativamente espacio a la cita directa y mucho a la descripción y análisis de las situaciones sociales y culturales dentro de las cuales hay que interpretar los diferentes tipos de pensamiento social, explícito o implícito.

El volúmen primero es, primordialmente historia de numerosos tipos de pensamiento de los que, puede destilarse una esencia social; sólo en su parte final se tratan directamente los métodos mas precisos y sistemáticos de estudiar la conducta humana.

Aplicamos a estos métodos el término "ciencia", pero solo en el

sentido mas amplio ; no en el nuevo y mas estricto de ciencia "natural" .

Empleamos la palabra ciencia para significar todo análisis sistemático, racionalmente comunicable y secular de un conjunto determinado de datos empiricos, "subjetivos" u "objetivos". Por el contrario la palabra tradición (lote) tiene una connotación de algo sagrado. "De la tradición a la ciencia" podría parafrasearse, como "de lo sagrado a lo secular". (34)

En el volúmen II, los citados profesores con la colaboración de Emile Benoit Imullyn y otros se ocupan en particular de la sociología de diversos países del mundo occidental y oriental incluyendo naciones de América Latina, que forman parte del Tercer Mundo, invocando a ilustres tratadistas mexicanos como Francisco Bulnes, Antonio Caso y José Vasconcelos. Agregando a dos mas que se han consagrado al estudio de la sociología: Lucio Mendieta y Núñez y Carlos A. Echánove Trujillo.

Jhon H. Goldthorpe dice: "El paso decisivo para la sociología lo dieron en primer lugar las grandes mentes del siglo diecinueve Saint-Simon y Comte en Francia y Spencer de Inglaterra aún cuando sus razonamientos estaban entusiásticamente movidos y caracterizados por un extraordinario esprit de systeme, no describieron detalladamente la estricta naturaleza acerca de la nueva ciencia que ellos trajeron al mundo, tendrían que ser de naturaleza omnicomprensivas y monumentales. Por un lado correspondió a una generación posterior la tarea de desembarcar la sociología de perniciosas confi-

guraciones con la filosofía de la historia, la teoría política y la biología evolucionaria, y por otro mostrar como, aunque distintas, se hallaban relacionadas con disciplinas hermanas, tales como la psicología y la economía. Se admitió que el objetivo de la sociología no era el de ofrecer una interpretación total del hombre, la historia y la sociedad, sino el de desarrollar su propia concepción analítica.

"Los sociólogos de hoy han aceptado aquel programa, se ha hecho posible los dos logros más fundamentales de las pasadas décadas: una conceptualización más depurada de los elementos analíticos que conciernen a la sociología; y la elaboración de técnicas mediante las que esos elementos puedan representarse aritméticamente y determinar sus relaciones recíprocas. La sociología ha alcanzado un nivel de desarrollo en el que su posición como disciplina autónoma se ha hecho difícilmente atacable, y un grado de madurez que al menos puede comenzar a utilizar el lenguaje de la ciencia sin que parezca mera presunción." (35).

Martin Buber dice: "La crítica del método individualista suele partir, generalmente, de la tendencia colectivista. Pero si el hombre, así le ocurre también al colectivismo: ninguno de los dos se encamina a la integridad del hombre, como un todo. El individualismo ve al hombre más que en relación consigo mismo, pero el colectivismo no ve al hombre, no ve más que la "sociedad" En un caso el rostro humano se haya desfigurado, en el otro oculto." \* (36)

Karl Marx fue el que descubrió al hombre verdadero, enajenado en las relaciones de producción como miembro de una clase, en sus fa-



mosos trabajos juveniles, a los veintiseis años, cuando or eó su cautiverio y la necesidad de su liberación y su emancipación de las fuerzas sociales que lo oprimfan y protesta contra esas fuerzas sociales que lo oprimfan, proclamando desde entonces el cambio social en sus manuscritos económico-filosóficos de 1844.

Fromm resume la teoría humanista de Marx como la liberación del hombre de la prisión de las necesidades económicas para que el hombre pueda ser plenamente humano, es decir, obtener su emancipación como individuo, por su superación y relaciones con la Naturaleza y concluye en que:

"Traté de demostrar que esta interpretación de Marx es completamente falsa; que su teoría no supone que el principal motivo del hombre sea la ganancia material; que, además, el fin mismo de Marx es liberar al hombre de la prisión de las necesidades económicas, para que pueda ser plenamente humano ; que Marx se preocupa, principalmente por la emancipación del hombre como individuo; la superación de la enajenación, el restablecimiento de su capacidad para relacionarse plenamente con el hombre y la Naturaleza; que la filosofía de Marx constituye en un existencialismo espiritual en el lenguaje laico, y, por su calidad espiritual, se opone a la práctica materialista y a la filosofía materialista, apenas disimuladas, de nuestra época. El fin de Marx el socialismo, basado en su teoría del hombre es esencialmente un mesianismo profético en el lenguaje del siglo XIX." (37)

Pero no debe confundirse la sociología con la ciencia de la Administración Social.

En la ciencia de la Administración Social también es determinante la ciencia de la ideología: las estructuras del artículo 123 son marxistas, pero la superestructura política neutraliza la función revolucionaria de sus textos, por cuanto que el representante del gobierno en las comisiones de salario mínimo de del reparto de utilidades y en los Tribunales laborales, es la presencia del poder público que mediatiza la teoría social restringiendo las reivindicaciones proletarias a su máximo propicio al impedir mayores aumentos de los salarios y del porcentaje de utilidades, así como las reivindicaciones en la jurisdicción social.

Así como dijimos que la Administración Pública está fundada en una ideología liberal y burguesa, por lo que se refiere a la Administración Social, su ideología es Marxista al apoyarse en las teorías del valor y de la plusvalía, para combatir el régimen de explotación capitalista, precisamente dentro de nuestro régimen capitalista, las Comisiones de los Salarios Mínimos Profesionales y del Campo y de la del reparto de utilidades que fija el porcentaje que corresponde a los trabajadores a la sombra de la ciencia social funciones mínimas reivindicatorias de los trabajadores, cuyos principios forman parte de la teoría integral del derecho del trabajo, que es una teoría marxista aplicable en la super estructura constitucional mexicana.

La sociología y la filosofía marxista son ciencias que enlazadas con todas las teorías de Marx, principalmente de la lucha de clases, del valor y de la plusvalía, constituyen las bases inmovibles de nuestra ciencia social en el artículo 123 de la constitución, aplicadas a la Administración Social y a sus funciones en las Instituciones Sociales podrían integrar la teoría del marxismo mexicano, en cuanto a la protección y reivien

dicación de los derechos del proletariado, como instrumentos jurídicos - para lograr en el porvenir el cambio estructural del capitalismo por el - socialismo.

La sociología de la explotación es un capítulo de nuestra ciencia - social y en concreto de la Administración Social.

Por ello reproducimos el pensamiento de Pablo González Casanova, escrito así:

"En cualquier forma, la posibilidad de una sociología de la explotación tiene hoy menos probabilidades de ser contemplada con escepticismo por los sociólogos de los países socialistas, que por aquellos marxistas más cuidadosos de mantener las tradiciones técnicas de la escuela, los problemas originales del marxismo."

"En el terreno opuesto, el de la sociología empirista y neoliberal, las reservas frente a la posibilidad de una sociología de la explotación - serían exactamente contrarias a las anteriores. Si para la mayoría de los marxistas ortodoxos lo que no es científico es la sociología, para la mayoría de los empiristas lo que no es científico es la noción de la explotación. Las dudas de los sociólogos empiristas como es fácil suponer girarán en torno al supuesto de que la categoría de la explotación está íntimamente ligada a juicios de valor, a conceptos morales, que en su opinión no sacan del mundo positivo y del terreno empírico, caracterizados de la ciencia. Las palabras de Marx en el sentido de que no había considerado a - los capitalistas y propietarios como personas, sino como personificación de categorías económicas, y que podía hacer al individuo responsable de la existencia de las relaciones de que él es socialmente criatura, aunque -

subjetivamente se considere por encima de ellas resultaron, como era de esperarse, insuficientes para acabar con el escepticismo positivista, en sus distintas manifestaciones." (38)

La conjunción de pensamientos ajenos y el nuestro, servirán para elaborar la ciencia de la Administración Social e interpretar mejor el hondo sentido marxista del artículo 123 y su proyección futura abonando los territorios del Tercer Mundo para el advenimiento del socialismo.

La Ciencia de la Administración social e interpretar mejor dicho el hondo sentido marxista del artículo 123 y su proyección futura abonando las relaciones de producción en la vida misma: comprende también la sociología del trabajo en sus diversas manifestaciones, donde destaca visiblemente la explotación capitalista, por lo que se requiere de instrumentos sociales, métodos y sistemas, para hacer de la nueva ciencia una esperanza de cambio.....

#### IV.-TEORIA INTEGRAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

La Teoría Integral, tiene como finalidad ser eminentemente proteccionista y reivindicadora de la clase trabajadora, ya que es fruto de la sangrienta lucha que se libró en la Revolución Mexicana y que se plasma en el artículo 123 constitucional del año de 1917, a través de la lucha de clases y especialmente de la clase trabajadora que toma conciencia de sus derechos que le otorga el artículo 123 y como ejercite dichos derechos, pues este artículo protege y tutela la clase trabajadora no en forma particular, sino en forma general, pues la ley laboral se aplica tanto en el campo de la producción económica y en cualquier otra actividad de tipo laboral en que una persona presta a otra un servicio mediante retribución. Siempre ha habido explotados y explotadores y esto evidencia la desigualdad de los individuos en relación con los medios de producción.

Es por esto que el artículo 123 protege y tutela a la clase trabajadora, en cambio los derechos del capitalista se encuentran regulados, tanto en el Código Civil como en el de Comercio .

Por ello dice el maestro Trueba Urbina, que frente a la opinión general de los tratadistas de derecho Industrial o de trabajadores subordinados o dependientes incluyendo en él la idea de la seguridad social surge la Teoría Integral no como una aportación científica personal sino como una revelación de los textos del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917.

La Teoría Integral divulga el contenido del artículo 123 cuya grandeza insuperada hasta la fecha, identifica al derecho del trabajo -

con el derecho social, siendo el derecho del trabajo parte del derecho social, y no existiendo relación alguna del derecho del trabajo con el derecho público ni con el derecho privado.

En segundo lugar, el artículo 123 tiene una acción proteccionista y reivindicadora del trabajador, no por fuerza de abarcamiento o expansión, sino mandato constitucional ya que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, etc. o sea a todo aquel que preste un servicio personal a otro mediante una remuneración, es por ello que se dice que el derecho mexicano del trabajo aparte de contener normas proteccionistas de los trabajadores, tiene además normas reivindicatorias cuyo objetivo es recuperar la plusvalía con los bienes de la producción que están insertos en el régimen de explotación capitalista. Se constituye así la Teoría Integral como una fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.

Cabe hacer notar que surge con la Constitución de 1917 el derecho social y de él se deriva el derecho del trabajo logrando una función ideológica con el derecho agrario que surge del artículo 27 constitucional.

El origen del derecho del trabajo se haya en las proclamaciones y los gritos libertarios de los trabajadores y de las inconformidades de los mismos, que se baten con singular heroísmo y se oponen al régimen dictatorial de Porfirio Díaz, gobierno de claro marco lati-

fundista .

El grito libertador encabezado por Flores Magón y otros próceres mexicanos organizan grupos con ideas de carácter social para el mejoramiento de trabajadores y campesinos, así como, las citadas huelgas de Cananea y Río Blanco que aunque fueron reprimidas con crueldad marcan la solidez sindical contra el régimen del porfiriato y son a iniciativa de los Diputados Jara y Góngora la necesidad de satisfacer aspiraciones plasman en el artículo 123, aunque nadie haya hablado de ellas, ya que dicho artículo garantiza los derechos sociales de los trabajadores proclamados por la revolución de donde se origina la Teoría Integral .

El materialismo dialéctico, la lucha de clases, la explotación y otros aspectos marcan las bases del artículo 123 que es un conjunto de normas proteccionistas y reivindicatorias originando estas la nueva ciencia del derecho social .

La Teoría Integral se contrapone a la doctrina tradicional que concibe al derecho del trabajo como protector del trabajo subordinado, pues no solamente lo entiende así, sino que lo extiende a trabajadores de tipo artesanal, pequeños industriales, comerciantes y agricultores, y profesionistas ya que el derecho del trabajo no solo regula las relaciones laborales sino que tiene un estatuto protector de los trabajadores ya que, es un "instrumento de lucha en manos de todo aquel que presta un servicio personal a otro". Como acertadamente dice el maestro Trueba Urbina en una de sus obras. (39)

El trabajador tiene un instrumento para proteger sus intereses

frente al patrón, en tanto éste no decida otro medio de reivindicarse, es por ello que la Teoría Integral le proporciona el medio de hacer valer sus derechos.

Es importante hacer notar cuales son desde el punto de vista de la Teoría Integral las normas proteccionistas del obrero:

1.- Jornada máxima de ocho horas.

2.- Jornada nocturna de siete horas. y prohibición de labores insalubres y peligrosas para menores de edad ( dieciseis años) y de trabajo nocturno industrial.

3.- Jornada máxima de seis horas para los mayores de catorce años y menores de dieciseis.

4.- Un día de descanso por cada seis de trabajo.

5.- Prohibición de trabajos físicos considerables para mujeres antes del parto y descanso forzoso después de éste.

6.- Salario mínimo para satisfacer las necesidades normales de los trabajadores.

7.- Para trabajo igual salario igual.

8.- Protección al salario mínimo.

9.- Fijación del salario mínimo y de las utilidades por comisión especial, subordinadas a la Junta Central de Conciliación .

10.- Pago del salario en moneda en curso normal.



11.- Restricción al trabajo extraordinario --  
y pago del mismo en un cien por ciento mas.

12.- Obligación patronal de proporcionar a --  
los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas

13.- Obligación patronal de reservar terre --  
nos para el establecimiento de mercados públicos,  
servicios municipales y centros recreativos en los -  
centros de trabajo, cuando su población exceda de -  
doscientos habitantes.

14.- Obligación patronal de cumplir los precep-  
tos sobre higiene y salubridad y adoptar medidas pre-  
ventivas de riezos de trabajo.

15.- Responsabilidad de los empresarios por -  
los accidentes de trabajo y enfermedades profesiona-  
les.

16.- Integración de las juntas de Conciliación y  
Arbitraje con representantes de las clases sociales  
y el gobierno.

17.- Responsabilidades patronales por no some-  
terse al arbitraje de las juntas y por no acatar el -  
laudo.

18.- Estabilidad absoluta para todos los trabaja-  
dores en su empleos que cumplan con sus deberes y -  
obligaciones patronales en los casos de despido injus-  
to, a reinstalar al trabajador a pagarle el importe -

de tres meses de salario.

19.- Preferencia de las deudas de los trabajadores por cantidades excedidas de un mes de sueldo.

20.- Preferencia de los créditos de los trabajadores sobre cualquier otro, en los casos de concurso o de quiebra.

21.- Inexibilidad de las deudas de los trabajadores por cantidades que excedan de un mes de sueldo.

22.- Servicio de colocación gratuita.

23.- Protección al trabajador que sea contratado para trabajar en el extranjero, garantizándole gastos de reparación por el empresario.

24.- Nullidad de condición del contrato de trabajo contrarias a los beneficios y privilegios establecidos en favor de los trabajadores o a renuncia de derechos obreros.

25.- Patrimonio de familia.

26.- Establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidéz, de vida de cesación involuntaria del trabajo, accidentes etc.

27.- Construcción de casas baratas e higiénicas para ser adquiridas por los trabajadores, por sociedades cooperativas, las cuales se considera

de utilidad social.

Todas estas bases constituyen estatutos de protección a los trabajadores tanto, en el campo de la producción económica o en cualquier actividad profesional así como en los llamados servicios o de uso, siendo estos derechos sociales de la personal humana que vive de su trabajo para mejoramiento económico de él y sus congéneres; dichos derechos deben de imponerse en casos de violación de los patronos a través de la jurisdicción en la Junta de Conciliación y Arbitraje y así, concordamos con lo que expone el maestro Trueba Urbina.

En el aspecto reivindicatorio de los derechos del proletariado deben utilizarse dos derechos fundamentales que hasta hoy no son ejercitados con el fin que fueron creados, aunque dichos derechos puedan utilizarse por la vía pacífica; hay otro camino que es el de la lucha violenta y que es el que alude el maestro Trueba Urbina, como último medio, y que si bien es cierto que las sociedades responden al derecho de la época, el camino solo se ejercitará a través de la lucha armada por que solo ésta traerá a el cambio radical a un nuevo régimen de derechos.

La reivindicación de la justa recuperación que corresponde a los trabajadores por la participación de su fuerza de trabajo en la producción económica, los derechos reivindicatorios del Obrero son: Derecho de participar en los beneficios en toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, en éstas los trabajadores tienen derecho de participar de las utilidades, y aún cuan-

do, en la práctica solo reciben migajas de las utilidades que brindan op[er] para vida al capitalista, es una forma de recuperación o reivindicación para el trabajador que con su esfuerzo sigue dejando su vida para que otro realmente disfrute de lo que él produce.

El derecho de asociación proletaria es otra forma de reivindicar a la clase trabajadora, ya que éstos, pueden agruparse conforme convenga a sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

El derecho a la huelga es otra forma de reivindicación y aun que las normas para llevar a efecto dichas huelgas siempre sean violadas queda como un derecho al cual algún día realmente se le dé la validéz que tiene.

Así vemos, que el derecho social y el Estado social junto con el Estado político crean funciones sociales en los poderes públicos - dando al Jefe del Estado político social facultades que proporcionan - cambios en la economía del país.

El derecho del trabajo como parte del derecho social, al aplicarse en el campo administrativo del trabajo, crea cambios y modificaciones que son esenciales en la vida de la colectividad y solo la - clase trabajadora hará ese cambio al que alude la Teoría Integral, sin fase tuteladora y reivindicadora del proletariado, ya que como apunta el Maestro Trueba Urbina, solo el Jefe supremo que es el Presidente de la República, en cuyas manos se conjuntan la administración pública y social podrá realizar la transformación del Estado, y que siendo el Presidente un ciudadano que se encuentra ubicado en dos mundos dis

tintos el burgués y el social se constituye el Maestro Trueba Urbina en un verdadero visualizador del futuro ya que, creemos junto con él, que la única salida de México es el socialismo, ya que hemos observado que la evolución de México siempre ha sido mas avanzada que la que bosquejaron Marx y Engels, sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la república mexicana, ya habla éste de un pueblo mal vestido, hambriento que ambiciona mejoría en su vida y la influencia de la economía en la historia, por eso apuntamos que de acuerdo a la evolución presidencialista de México, el factor izquierdista es factor de desarrollo en los presidentes, destacando a la cabeza el Benemérito de las Américas, Juárez, Cárdenas y otros connotados dirigentes del país, que han sabido alcanzar nuevas metas.

El derecho administrativo del trabajo se forma a través de los medios de lucha y las normas estatutarias que rigen a éste y aún no existe ningún estatuto que proclame el derecho al cambio y a la transformación de la estructura capitalista, ya apuntábase en lemas de agrupaciones ahora mal llevadas, el tema de por una sociedad sin clases por lo que el espíritu del artículo 123, proclama la lucha de clases y la reivindicación del proletariado dando así el derecho de la revolución en la producción económica acabando por suprimir el régimen de explotación del hombre por el hombre y socializar, en consecuencia, los bienes de la producción. Por ello creemos que la evolución de la República mexicana mediante sangrientas luchas, que sembraron de cadáveres los campos del país no fueron estériles, porque ha brotado una nueva corriente política social no sólo de las clases trabajadoras sino del pueblo en

general.

Las nuevas generaciones pugnan por engrandecer a las clases débiles llevando consigo el mensaje de la justicia a las clases mas - explotadas, a las clases mas desvalidas, que gritan ya no con una voz que saldría del alma clamando justicia para ellos y sus hijos para que no sigan viviendo en la miseria y explotación de que han sido objeto - sus padres.

**CAPITULO V**  
**DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO**

- I. Fuentes ó Antecedentes
- II. Código Penal, Código de Procedimientos Penales y Ley Federal del Trabajo.

## I. FUENTES O ANTECEDENTES.

La primera iniciativa para formar un Órgano especial del trabajo es de Luis Blanc, cuando propuso, a consecuencia del impulso inspirador de la Revolución francesa de 1848, la creación de un Ministerio del Progreso y del Trabajo, que no pasó de proyecto.

Las primitivas oficinas de trabajo europeas propendían a cumplir fines estadísticos. Gran Bretaña contaba en 1866, con una de estas Oficinas de Estadísticas y otra análoga se abrió en Massachusset, Estados Unidos de América.

A principios del siglo XX, los organismos públicos del trabajo eran todavía oficinas aisladas, casi siempre dependientes del Ministerio del Interior, debido al carácter de intranquilidad para el orden público presentaba el movimiento obrero en la época heroica de sus primeras reivindicaciones. Entre ambas guerras mundiales, no eran muchos aún los Estados que habían dado realidad a un Ministerio del Trabajo; mientras, luego de 1945, es excepción el país que no le da relieve administrativo singular, por confiarle cuanto a lo laboral atañe.

De entidades informativas, los órganos laborales primeros en lo administrativo evolucionaron al estudio general de las condiciones en que los servicios de los trabajadores se prestaban; pasaron después a proponer leyes distintas a mejorar las condiciones de aquellos recibieron más adelante el encargo de vigilar la ejecución de las normas especiales dictadas; y terminaron por encuadrar y rematar todo un sistema general sobre el trabajo en cada país y en el mundo entero



esto a través de la ponderada, eficaz y ejemplar actividad de la Organización Internacional del Trabajo.

## II. -CODIGO PENAL, CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y - LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Los mas caros afanes de investigación de las ciencias penales, no quedan colmados con el Código Penal.

Aún mas, urgir en el articulado del Código Penal, permite -- tomar, en un solo manajo, nuestro derecho positivo, para intentar -- comprender todo. Creo que la única ventaja de la ligereza del comentario, sobre lo enraizado de la mas profunda investigación, es, precisamente, el disfrute de esta visión omnicomprensiva, recordemos aquella metáfora: vemos el bosque, aunque desatendamos la esencia última de cada árbol.

El artículo 387 fracción XVII, contempla el fraude genérico y su penalidad la diferencia entre el fraude y el que cometen los patronos, son los medios empleados; engaño o aprovechamiento del error.

Dicha fracción dice:

"Al que valiéndose de la ignorancia o de las nulas condiciones económicas de un trabajador su servicio, entregue cantidades inferiores a las que legalmente le corresponden por las labores que ejecuta o le haya entregado mas comprobantes de pago de cualquier clase que amparen sumas de dinero superiores a las que efectivamente entrega".

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 891 confirma una vez mas el delito que cometen los patronos o empleadores .

Dicho artículo dice:

"Al patrón de cualquier negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haga entrega a uno o varios de sus

trabajadores de cantidades inferiores al salario, fijando como mínimo general o haya entregado comprobantes de pago que amparen sumas de dinero superiores de las que efectivamente hizo entrega, se les castigará con las penas siguientes:

I. - Con prisión de tres meses de dos años y multa hasta dos mil pesos, cuando el monto de la omisión no exceda del importe de un mes de salario mínimo general de la zona correspondiente.

II. - Con prisión de tres meses a dos años y multa de cinco mil pesos cuando el monto de la omisión sea mayor al importe de un mes, pero no exceda de tres meses de salario mínimo general de la zona correspondiente.

III. - Con prisión de tres meses a dos años y multa hasta diez mil pesos si la omisión exceda a los tres meses de salario mínimo general de la zona correspondiente.

Si el patrón de la negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicio, paga el trabajador lo que le adeuda, mas los intereses moratorios, antes de formular conclusiones al Ministerio Público, se le condenará únicamente al pago de la multa."

Llamo derecho administrativo "al conjunto de leyes que determinan la organización, la jurisdicción y la acción de los poderes públicos de la sociedad civil."

Todas nuestras obligaciones están refundidas en el derecho públi-

co, en el derecho penal en el derecho privado o el derecho social - que determinan con precisión o reglamentan al menos los deberes y derechos que tiene todo individuo para con la sociedad, para con el - Estado y para con los individuos en particular. Si este orden de obligaciones fuera espontáneamente cumplidas por los obligados, inútil sería la creación de poderes públicos y basta.

## CONCLUSIONES

1. -El Estado Moderno, como se ha entendido - es el Estado Político tradicional que tan solo difiere del Estado Laboral por la intervención que tiene el poder Público en las relaciones entre los miembros de la colectividad.

2. -El Derecho Administrativo Social emerge - de las normas sociales contenidas en los artículos 27, 28 y 123, por ende de la aplicación del Derecho del Trabajo, Agrario y Económico.

3. -Por ello el Poder público legislativo dicta las normas reglamentarias de los mencionados preceptos y el Poder Ejecutivo expide los reglamentos administrativos de las normas y reglamentos administrativos de las normas reglamentarias o interviene en la aplicación de la legislación social administrativa.

4. -El Derecho Social Administrativo se clasifica en cuanto a su aplicación en: Derecho Administrativo del Trabajo y de la Previsión Social, Agrario y Económico.

5. -La declaración de derechos sociales en la Constitución trajo consigo la penetración del derecho del trabajo y de la previsión social, del derecho agrario y del derecho económico, tanto en la -

parte política de la misma como en la social, pero lo más trascendental es la penetración de los Poderes públicos y en los poderes sociales del Estado moderno, originando una verdadera teoría de las funciones de carácter eminentemente social, tanto en el Estado de derecho público como en el Estado de derecho social en cuya dinámica nace un nuevo derecho administrativo social.

6. - Del derecho Administrativo Social es aquel que disciplina un conjunto de actividades dirigidas a tutelar y reivindicar a ejidatarios o comuneros, trabajadores o económicamente débiles y para los cuales la norma social del trabajo y agraria y económica, les otorga las potestades que generan dichas actividades.

7. - Ahora bien, de nuestra Constitución de 1917 (Art. 27, 28, 123) brota no solo un nuevo derecho social, frente a las garantías individuales y al Estado tradicional, sino que tipifican derechos sociales reivindicatorios en favor de trabajadores y ejidatarios o comuneros.

8. - La penetración del derecho del trabajo en las funciones públicas, origina dos actividades: una meramente pública, con funciones sociales en favor del proletariado, y otra de carácter social,

para tutelar y reivindicar específicamente los derechos de los obreros y campesinos: ambas funciones del Estado moderno son autónomas y pueden conjugarse a través del Supremo Poder Administrativo Social... las que hoy no son contempladas.

9. - El Estado de derecho social forma parte de nuestra Constitución cuyo motivo hemos expresado en diversas ocasiones que tanto la Constitución como el Estado que de la misma proviene, tiene dos aspectos: uno político y otro social; si más que la política ha sido influida socialmente al penetrar el derecho social y del trabajo en la misma; como lo hemos sostenido en otro lugar de esta obra originando que los poderes públicos ejerzan no solo funciones que tienen órganos exclusivamente sociales de nuestra Constitución.

10. - Con el nacimiento del Estado político-social, entre nosotros y para el mundo, apareció un nuevo derecho administrativo social que no ha sido objeto de estudio ni aquí ni en ninguna parte en cambio, se le sigue confundiendo en el Derecho Administrativo Público, no obstante ser una norma jurídica constitucional autónoma. Mas de cincuenta años rige en nuestro país el Derecho Social Administrativo.

11. - El derecho administrativo social, que nació con nuestra Constitución de 1917, propició su división en dos partes:

a). - La dogmática política, base de derecho administrativo público, con su declaración de derechos individuales, organización de los poderes públicos y responsables de los funcionarios originaria del derecho público administrativo.

b). - La dogmática social, con sus declaraciones de derecho agrario, económico del trabajo y de la previsión social, para comuneros e ejidatarios y trabajadores integrantes de la clase obrera, con sus correspondientes poderes sociales, comisariados ejidales, comisión agraria mixta, sindicatos obreros, comisiones de los salarios mínimos generales, profesionales y del campo, y la participación de los trabajadores en las utilidades empresarias, así como los órganos de la jurisdicción social, para dirimir los conflictos entre explotadores y explotados, latifundistas y ejidatarios.

La teoría Integral es el aporte del Maestro Trueba Urbina, connotado autor mexicano, que tiene su origen y fundamento en el artículo 123, y que a través de sus normas protege y reivindica a la clase trabajadora para que nuestro régimen social



sea más justo.

Ahora bien, trataré en otra parte las leyes administrativas que se refieren al poder legislativo y al ejecutivo, nos vamos a ocupar exclusivamente del poder judicial, procurando investigar su naturaleza, objeto y límites. Tanto en el orden político como en el penal, como en el privado y el laboral, el hecho y el derecho no se presentan siempre claros, evidentes y expeditos para una pronta ejecución. ¿ Se trata del pago de un impuesto? Pues puede suceder que el individuo a quien se exija no esté comprendido en la disposición fiscal que se le aplica, y si el ejecutor de la ley interesado en esa exacción desatiende las razones del contribuyente, algún recurso debe tener éste ante una autoridad imparcial. Este recurso provoca una controversia es un proceso judicial. ¿ Se trata de aplicar una ley penal? . Pues antes es preciso investigar la extensión de la responsabilidad del delincuente, cerciorarse de la existencia y naturaleza del delito, apreciar las esculpaciones del delincuente; es decir esto dá lugar a estudio, discusiones y decisiones ; da lugar a un proceso criminal.

¿ Se trata de aplicar una ley civil? Pues antes de despojar a un individuo de su propiedad en

favor de esto es preciso saber si efectivamente es deudor, si su obligación no está modificada, anulada por circunstancias posteriores, si la deuda caso de existir, es legítima o no, Esto ocasiona una discusión de hecho o de derecho, exige pruebas, da lugar a alegatos, es decir, exige un proceso civil. Esto es que en todo caso en que para la ejecución de una ley se necesita investigar previamente el hecho y el derecho, o en que aquellos en que aunque a primera vista sea de fácil ejecución, dé lugar, al estarse ejecutando, a dudar sobre su legítima aplicación el poder ejecutivo es incompetente en el primer caso y en el segundo debe ocurrir para dilucidar las deudas ante el poder judicial.

Este tiene por objeto decidir todas las controversias que se promuevan sobre las responsabilidades privadas y públicas que en el orden criminal, civil o laboral tengan los individuos de la sociedad. Mientras que el objeto del poder ejecutivo (o administrativo) es la simple ejecución de leyes, en que no presentándose ni el hecho ni el derecho dudosos, no dá lugar a previa discusión para aplicarlo, o sea para ejecutar la ley.

Algunos publicistas establecen la diferencia

que media ente el poder ejecutivo y judicial, diciendo que aquel considera a los hombres como miembros del Estado, esto es, en sus obligaciones para con la sociedad, las que hace efectivas por procedimientos y recursos administrativos. mientras que el poder judicial los considera como individuos en sus obligaciones mutuas. Per esta distinción además de inexacta en lo absoluto, pues excluye del conocimiento del poder judicial los negocios criminales en los cuales el individuo es considerado en sus obligaciones para con la sociedad, no es aplicable a los gobiernos democráticos, constitucionales, en los cuales toda vez que se trate de imponer a un individuo una obligación pecuniaria o de cualquier clase, o de aplicarle leyes penales, el asunto puede ser llevado al terreno judicial. Deferirá la forma el tiempo, la menra de resolver, de controvertir en juicio el negocio, según que se trate de obligaciones privadas, o públicas; pero el recurso judicial siempre existe, con el nombre de juicio criminal, con el de civil, con el de controversia laboral o constitucional, con el de recurso de amparo. No existe ni debe existir en un gobierno organizado como el nuestro, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el poder judicial sus quejas por mala aplicación en su contra de las

leyes. Esto se desprende de nuestros antecedentes en derecho público y de nuestro actual derecho constitucional. "La potestad de aplicar leyes (dice la constitución de 1812) en las causas civiles y criminales, pertenece exclusivamente a los tribunales". El acta constitutiva y la Constitución de 1824, aquella en los artículos 18 y 19 y ésta en el 160, confirman esta prescripción de la Constitución de 1812. El artículo 129 de la ordenanza de Intendentes, la ley del 20 de enero de 1837, la Real Orden del 29 de Noviembre de 1814 la del 2 de Agosto de 1819, la Constitución de 1917, y otras disposiciones que sería largo enumerar, conceden a los individuos a quienes se exige un impuesto o un crédito cualquiera en favor del erario el derecho de llevar el asunto al terreno judicial; lo que demuestra que antes y después de las Constituciones de 1812, 1824, 1857, y 1917, se han tenido como causas civiles y cuya decisión corresponde al poder judicial aquellas que nacen, no solo de obligaciones particulares, sino las que tiene el individuo para con la sociedad, que es la de pagar impuestos. Las Constituciones de 1857-1917 encomiendan a la autoridad judicial las controversias sobre garantías individuales y sobre aplicación de las leyes federales, y como la

garantía individual puede ser violada por el poder-administrativo y por él ser aplicada la ley federal-del trabajo, que versa sobre deberes del individuo-para con la sociedad, es evidente que el poder judi-cial o las Juntas de Conciliación y Arbitraje pueden decidir la controversia que nace a cerca de la res-ponsabilidad de obligaciones del individuo para con la sociedad.

Es, pues, cierto el principio general que -hemos sentado como base para deslindar las facul-tades del poder judicial, diciendo que es el encar-gado de decidir las controversias que se promue-van sobre las responsabilidades públicas o priva-das de los individuos y las juntas de orden laboral.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- J.J. Bluntschili, Derecho Público Universal, II - Madrid 1810 p. 11
- 2.- J.J. Bluntschili, Derecho Público Universal, II - Madrid 1810 p. 12
- 3.- Maurice Haoriou, Précis de droit administrative et de droit public, 10a ed. Parfs p. 10
- 4.- Maurice Haoriou, Précis de droit administrative et de droit public, 10a ed. Parfs P. 12
- 5.- Rafael Bielsa Derecho Administrativo, Legisla - ción administrativa Argentina T.I. Buenos Aires 1955 p. 6
- 6.- André Haoriou, Derecho Constitucional e Institu - ciones Políticas Barcelona, 1971, p. 36
- 7.- B. Mirkine-Guetzevitch, Modernas Tendencias - del Derecho Constitucional Madrid, 1934, p. 11
- 8.- Idem.
- 9.- Gabino Fraga. Derecho Administrativo Ed. Porrúa S.A. décima cuarta edición México 1971, pp.93 y 94
- 10- Idem.
- 11.- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, - Doctrina, legislación y jurisprudencia. 4a. Ed. - Lintería Manuel Porrúa, S.A., t. I. p. 160 y ss.
- 12.- Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Tra - bajo, Ed. Porrúa, S.A. México 1970 pp. 175 a - 183, 189 y 190.
- 13.- Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo - Legislación del trabajo de los E.U.M. México 1928
- 14.- Andres Serra Rojas, ob. cit. 5a Ed. p. 9
- 15.- Ramon Marfn Mateo, Manual de Derecho Adminis - trativo, Madrid 1970, p. 85
- 16.- Ramon Marfn Mateo, ob. cit. pp. 73 y ss.

- 17.-Andres Serra Rojas, Ciencia Política, T.I. pp. - 46 y ss. Cfr.
- 18.-Alberto Trueba Urbina, Evolución de la Huelga, - Ed. Botas, México, 1950, p. 83 y ss.
- 19.-Gabino Fraga b. cit. pp. 377, ss.
- 20.-Mario L. Deveali, Lineamiento de Derecho del Trabajo 2a. Ed. Buenos Aires, 1956, 66 y 69.
- 21.-Alberto Trueba Urbina, ob. cit. p. 115 y ss.
- 22.-Ernesto Krotoschin, Instituciones de Derecho del Trabajo, Buenos Aires 1948, t. 11p. 234.
- 23.-Guillermo Cabanellas, Introducción al Derecho - Laboral Vol. II Buenos Aires, 1960, pp. 406, en que se consigna la definición que aparece en el texto.
- 24.-Alberto Trueba Urbina, La primera Constitución Política Social del Mundo, México 1971.
- 25.-Oficina Internacional del Trabajo, Código Internacional del Trabajo II Volúmenes Ginebra 1957.
- 26.-Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, - Ley Federal del Trabajo , 1969.
- 27.-Los Contratos-Ley son numerosos, tienen un - carácter dinámico y se revisan cada 2 años, por eso fueron omitidos en esta tesis.
- 28.-Alberto Trueba Urbina, La primera Constitución Política Social del Mundo, México 1971, p. 370
- 29.-Idem.
- 30.-Alberto Trueba Urbina ob. cit. p. 201. y 202
- 31.-S. Studenikin, Fundamentos del Derecho Soviético Moscú, 1962, p. 106.
- 32.-Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, México 1971.

33. -Antonio Martínez Baéz y otros, La Constitución de 1917, y la Economía Mexicana, México 1971.
34. -Harry Elmer Barnes y Hoard Veccker, Historia - del Pensamiento Social I Fondo Cultura Económica México 1945, p. 11.
35. -Timothy Raison, Los Padres Fundadores de la Ciencia Social, Barcelona, 1970 pp. 12 y ss.
36. -Martín Buber ¿ Que es el hombre ? México 1967, - p. 142 y ss.
37. -Eric Fromm, Marx y su Concepto del Hombre, - México 1962, p. 10 y ss.
38. -Pablo González Casanova, Sociología de la Explotación, México 1969.
39. -Daniel Moreno, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax. México, Ed. 2a. México 1973.



## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- |                             |   |
|-----------------------------|---|
| J. J. BLUNTSCHILI           | Derecho Público Universal                                       |
| MAURICE HAORIOU             | Precis de droit administrative et de droit Publice.             |
| RAFAEL BIELSA               | Derecho Administrativo y -<br>Legislación Administrati -<br>va. |
| ANDRE HAORIOU               | Derecho Constitucional e -<br>Instituciones Polfticas.          |
| B. MIRKINE-GUETZEVITCH      | Modernas tendencias del -<br>Derecho Constitucional.            |
| GABINO FRAGA                | Derecho Administrativo.   |
| ALBERTO TRUEBA URBINA       | Nuevo Derecho del Traba -<br>jo.                                |
| BENJAMIN CONSTANT           | Curso de Polftica Constitu -<br>cional.                         |
| ANDRES SERRA ROJAS          | Derecho Administrativo.   |
| RAMON MARTIN MATEO          | Manual de Derecho Admi -<br>nistrativo.                         |
| MARIO L. DEVEALI            | Lineamientos de Derecho<br>del Trabajo.                         |
| ERNESTO KROTOSCHIN          | Instituciones de Derecho<br>del Trabajo.                        |
| GUILLERMO CABANELLAS        | Introducción al Derecho -<br>Laboral.                           |
| ALFONSO LASTRA Y<br>VILLAR. | Las Leyes del Trabajo y -<br>la República Mexicana.             |
| MARIO DE LA CUEVA           | El Nuevo Derecho Mexica -<br>no del Trabajo.                    |
| HUMBERTO RECORD             | Introducción Jurfdica a la<br>Reforma Agraria.                  |

LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ

El Problema Agrario  
de México.

HARRY ELMER BARNES Y -  
HOEARD VECKER

Historia del Pensa -  
miento Social y Fon -  
do de Cultura Econó -  
mica.

TIMOTHY RAISON

¿Que es el Hombre?

MARTIN BUBER

Los Padres Fundado -  
res de la Ciencia -  
Social.

ERIC FROM

Su concepto del hom -  
bre.

PABLO GONZALEZ CASANOVA

Sociología de la Ex -  
plotación.

\*\*\*\*\*