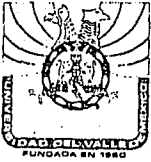


301809

102

207



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO  
Escuela de Derecho

Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

La Prescripción en el Procedimiento Administrativo Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo en Materia de Normas de Trabajo: Capacitación y Adiestramiento y Seguridad e Higiene en el Trabajo en México.

**T E S I S**

Que para obtener el título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:  
**ALEJANDRA MARTINEZ PEREZ**

PRIMERA REVISION  
Lic. Jorge Estudillo Amador

SEGUNDA REVISION  
Lic. Gilberto Lastra García

México, D.F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1993



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 está 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.

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO

#### I.- ANTECEDENTES.

1.1.- Concepto del Derecho Administrativo . . . . .	pág. 1
1.2.- Fuentes del Derecho Administrativo . . . . .	9
1.3.-La Facultad de Expedir Reglamentos por el Poder Ejecutivo Federal . . . . .	25

#### II.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

2.1.- Elementos del Acto Administrativo en General y de el Acto Administrativo Laboral . . . . .	32
2.2.- El Procedimiento Administrativo en General y el Administrativo en Materia Laboral. . . . .	48

### CAPITULO SEGUNDO

#### I.-SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

1.1.-Su Competencia y Facultad . . . . .	65
--	----

#### II.- DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO

2.1.- Su Competencia y Facultades . . . . .	71
---	----

### III.- LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

3.1.-Su Competencia . . . . .	75
3.2.-Estudio y Valoración de las Actas de Inspección . . . . .	79
3.3.-Inicio del Procedimiento y Términos . . . . .	81

### CAPITULO TERCERO

#### I.- DE LA PRESCRIPCION

1.1.-Concepto . . . . .	84
1.2.-Elementos y Efectos de la Prescripción . . . . .	88

#### II.-CADUCIDAD

2.1.-Concepto . . . . .	92
2.2.-Fundamentos de la Caducidad . . . . .	97

III.-SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE PRESCRIPCION,CADUCIDAD Y PRECLUSION . . . . .	105
--	-----

### CAPITULO CUARTO

#### I.-LA PRESCRIPCION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN MATERIA DE NORMAS DE TRABAJO, CAPACI- TACION Y ADIESTRAMIENTO, SEGURIDAD E HIGIENE, EN MEXICO.

1.1.-Valoración de las Actas de Inspección y Documentos Correspondientes e inicio del procedimiento admi- nistrativo sancionador . . . . .	112
--	-----

II.-LA PRESCRIPCION DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINIS\_  
TRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIE\_  
NE.

2.1.-Artículo 261 del Reglamento General de Seguridad  
e Higiene en el Trabajo . . . . . 116

III.-OPERATIVIDAD DE LA PRESCRIPCION DENTRO DEL PROCE\_  
DIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LAS MATERIAS  
DE NORMAS DE TRABAJO Y CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

3.1.-Procedencia de la Prescscripción dentro del Proce\_  
dimiento Administrativo Sancionador por Viola\_  
ciones a la Ley Federal del Trabajo, en materia  
de Normas de Trabajo y Capacitación y Adiestra\_  
miento . . . . . 122

3.2.-Término de 30 días hábiles para que la Autoridad  
Laboral, instaure el procedimiento administrativo  
sancionador, en contra del presunto respon\_  
sable (persona física o moral) . . . . . 125

CONCLUSIONES . . . . . 128

BIBLIOGRAFIA.

## I N T R O D U C C I O N .

Al ingresar a prestar mis servicios como Dictaminadora, en la Administración Pública Federal, concretamente la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fue que tuve contacto por primera vez con el Procedimiento Administrativo Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, y a medida en que fue transcurriendo el tiempo y que fue creciendo mi conocimiento sobre dicho procedimiento, se fueron generando en mi algunas inquietudes, pero la que más llamo mi atención fue el hecho que dentro de éste no se establece un término para que la Autoridad Administrativa Laboral sujete a los patrones a la sustanciación del multicitado procedimiento, por las violaciones a la Ley y sus reglamentos en que hubiesen incurrido. Lo anterior acarrea (al menos cuando yo ingrese a laborar en esta dependencia) que se iniciara el procedimiento con un atraso de varios años, es decir, se instauraba con base en actas de inspección levantadas 4,5 ó más años de anterioridad a la fecha de emisión del emplazamiento correspondiente, esto a mi parecer hacia negatoria la existencia de este procedimiento, pues los

patrones podían no observar en sus empresas o establecimientos las normas laborales, a sabiendas que la autoridad sancionaria dichas faltas varios años después, con una multa casi irrisoria.

Existe un término de prescripción para la instauración del procedimiento sancionador en materia de Seguridad e Higiene, y lo contempla el artículo 261 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978, pero la Autoridad Administrativa Laboral en forma por demás lamentable no lo observa, valiéndose de innumerables argumentos, imagínense lo que ocurre en las materias sobre normas de trabajo y sobre capacitación y adiestramiento, en las cuales la propia Ley Federal del Trabajo y el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, que es el ordenamiento que rige el desahogo del procedimiento sancionador multicitado, no establecen en ninguna de sus partes, un término preciso y claro que no deje lugar a dudas para que la Autoridad Administrativa pueda o deba sujetar a los gobernados (patrones) al procedimiento en mención, siendo con esto -en mi opinión- arbitraria al función sancionadora de la Autoridad.

Por todo lo anterior, sentimos la motivación de desarrollar como tema de nuestro trabajo de tesis "LA PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN MATERIA DE NORMAS DE TRABAJO; CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO Y SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO EN MEXICO.", por lo que para una mejor comprensión del mismo, exponemos Acto Administrativo, del Procedimiento Administrativo, la competencia y facultades de la Autoridad Administrativa Laboral; la prescripción en general, la caducidad y la preclusión, consultando al efecto a diversos tratadistas de estas disciplinas, y finalmente proponemos como a nuestro parecer se debe introducir dentro del procedimiento administrativo sancionador, el término claro y preciso que no deje lugar a dudas, o se preste a ambigüedades de apreciación, para que la Autoridad Administrativa Laboral sujete a los patrones, en su caso, a la sustanciación del procedimiento indicado, respetando consecuentemente la garantía de Seguridad Jurídica establecida en nuestra Carta Magna, y la Autoridad no pueda a su arbitrio sujetar a los patrones a desahogar un procedimiento en base a actas de inspección que tienen años de haberse elaborado o de estar en sus archivos.



## C A P I T U L O I

### I.- ANTECEDENTES.

1.1.- Concepto del Derecho Administrativo

1.2.- Fuentes del Derecho Administrativo

1.3.- La facultad de Expedir Reglamentos por el Poder Ejecutivo Federal

### II.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

2.1.- Elementos del Acto Administrativo en General y el Acto Administrativo Laboral

2.2.- El Procedimiento Administrativo en General y el Administrativo en Materia Laboral

## C A P I T U L O I

### I.- ANTECEDENTES.

#### 1.1.- CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.-

Para comenzar la elaboración del presente trabajo, consideramos necesario conocer aún cuando en una forma somera, el Derecho Administrativo, porque es en esta disciplina jurídica en donde tiene vida el tema propuesto a desarrollo en este trabajo, por lo que en los siguientes párrafos expondremos lo que en la doctrina se conoce o se entiende por esta rama del derecho.

Así encontramos que el Poder Ejecutivo, a quien nuestra constitución asigna una amplia labor, artículos 80 a 93 de la misma y del derecho administrativo como conjunto de normas que regulan su estructura, funcionamiento y sus relaciones con los particulares y con los entes públicos. El derecho administrativo aparece, como regla general, como el derecho de la administración pública y en forma más extensa como el Derecho del Poder Ejecutivo, sin que asimilemos la función administrativa a la función ejecutiva, que aparece como más amplia en nuestro orden constitucional, al comprender el ejercicio de otras funciones.

El derecho administrativo regula a la función administrativa analizando este concepto decimos que el derecho administrativo es la rama del derecho público interno que determina la organización y funcionamiento de la administración pública tanto centralizada como paraestatal. (1)

El derecho administrativo se prelude desde el siglo pasado, con la notable transformación de la sociedad industrial y del Estado Moderno. Ninguna otra rama del derecho tiene la proyección del derecho administrativo, que una vez creado, prolifera en múltiples ramas que forman en la actualidad conocimientos jurídicos administrativos unitarios, en proceso de independencia del tronco original, formando ramas especializadas del derecho público.

El derecho en estudio se forma con el conjunto de normas que crean a las instituciones administrativas y regulan su funcionamiento: pero también se integra con los principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, su organización y las decisiones de la administración pública. (2)

El derecho administrativo es pues la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las --

(1) Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 126.

(2) Ob. Cit. pág. 127.

actividades directas o indirectas, de la administración pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.

Según, los enterados en la doctrina del derecho administrativo son numerosas y contradictorias, las distinciones que se han elaborado para determinar la naturaleza de esta disciplina, y se dice que allí donde hay estado hay administración y allí donde hay administración hay derecho administrativo y por tanto siempre que haya ciencia del derecho, también habrá ciencia del derecho administrativo.

Para Fliner(3) que ofrece un criterio eliminador, del derecho administrativo, dice que: "La administración pública es toda la actividad que el Estado o cualquier otra corporación de derecho público desarrolle, en su propio orden jurídico, para alcanzar sus fines especiales y no pertenezcan a la esfera de la legislación ni de administración de justicia".

También se hace referencia al criterio formal, que juzgamos imprescindible, o sea, el órgano que realiza la función administrativa, es decir, a la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo. De esta manera, a él corresponde la organización, competencia y procedimientos

(3) citado por Serra Rojas, Ob. Cit., pág 129

administrativos. De igual forma se alude a la legislación administrativa nacional. Las leyes administrativas y el derecho administrativo sólo coinciden en el análisis del derecho positivo y tienen por objeto la organización y la materia administrativa.

Para Landere(4) como toda rama del derecho, el derecho administrativo puede ser definido en tanto que objeto de estudio y de enseñanza y en tanto que cuerpo de reglas jurídicas. El derecho administrativo considerado como cuerpo de reglas jurídicas puede ser definido sea lato sensu, según las personas a las cuales es aplicado, en autoridades y órganos administrativos, sea stricto sensu, según su contenido y correlativamente a los tribunales que aplican y se trata únicamente de reglas especiales diferentes del derecho privado.

Según León Duguit(5) el derecho administrativo, "es el conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos". Rolland, también citado en la misma fuente, afirma que el "derecho administrativo es el conjunto de reglas relativas a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de éstos con los particulares".

Bonnard(6) define el derecho en estudio como: La parte

(4) Citado por Serra Rojas, Ob. Cit., pág.130

(5) Idém

(6) Idém

del derecho público interno que tiene por objeto prever y regular las intervenciones administrativas del Estado, o sean las intervenciones realizadas por medio de la función administrativa y asegurada por los servicios públicos administrativos.

El profesor Sabino Alvarez Gendén (7) define el derecho administrativo, diciendo: Que es la ciencia jurídica que estudia los principios que inspiran y las normas que regulan la organización, las funciones y la jurisdicción administrativa comprendiendo en lo último, las garantías contencioso-administrativa.

En esta definición destacan varios elementos: a) Desde luego la importancia de la ciencia jurídica en el estudio del derecho administrativo, b) El criterio formal que toma en cuenta el órgano que realiza la función administrativa, y c) La materia que forma parte del derecho procesal administrativo.

Para Marcel Waline (8) el derecho administrativo se definira en consecuencia como el conjunto de reglas que:

- 1.-Determinan la composición, el reclutamiento y el estatuto de estas personas y organismos de la administración.

(7) Citado en Idém

(8) Ob. Cit., pág. 131

2.- Determinan, complementariamente, los límites de estos poderes.

3.- Las sanciones por el exceso de estos poderes, así como las faltas cometidas en su ejercicio.

El mismo está dominado por dos ideas centrales: reconocer a las autoridades públicas, los poderes que les son necesarios en el interés general, pero también salvaguardar las libertades esenciales de los ciudadanos. Es necesario evitar por una parte el inmovilismo y la impotencia y por otra parte la tiranía.

Hasta aquí podemos decir en una forma muy genérica, que el derecho administrativo es "el derecho del poder público ejercido por el Poder Ejecutivo". O dicho de otra forma que es "el conjunto de reglas jurídicas derogatorias del derecho común que rigen la actividad administrativa de las personas públicas".

De una forma más amplia Acosta Romero (9) dice que: El derecho administrativo es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración pública o el poder ejecutivo, así como el conjunto de relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes

(9) Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición, México 1981, págs. 8 y 9

cfr. Olivera Toro, Jorge: Manual de Derecho Administrativo, México, 1963, pág. 25

públicos y con los particulares.

También se dice que el moderno derecho administrativo contribuye sus propios principios, doctrinas y normas, que se caracterizan por la independencia del derecho privado porque es inconveniente aplicar a una institución que regula el interés general, normas que se refieren a intereses particulares. Es precisamente la protección de este interés general, el que explica las prerrogativas del poder público y correlativamente las obligaciones diversas que le incumben. (10)

Siguiendo lo dicho por el profesor francés Maurice Haurion (11) el derecho administrativo general es la rama del derecho público que regula: 1.- La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales se 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 estos derechos por la prerrogativa especial por el procedimiento de acción de oficio y por las consecuencias contenciosas que de él mismo se siguen.

Con lo expuesto en los párrafos anteriores consideramos que logramos dar una idea más o menos clara, de lo que en la

(10) Serra Rojas, Ob. Cit., pág. 139

(11) Barajas Montes de Oca, Santiago: Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 85



doctrina jurídica se dice y se entiende por el derecho administrativo, rama del derecho en la cual se encuentra ubicada, como dijimos al inicio de este apartado, el tema que se propone como materia de estudio en este trabajo.

## 1.2.- FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Para empezar el desarrollo de este punto, conoceremos el significado de la palabra fuentes, para que podamos tener una mejor comprensión del punto en estudio. Así tenemos, que fuentes, proviene de fons, fontes, a su vez, fundo, que significa el lugar donde brota el agua o aparece el derecho, o los procesos necesarios para la creación de las normas jurídicas.

Según Fiorini (12) se distinguen "entre la fuente como objeto del cual nace la norma administrativa, del método intelectual que se utiliza para interpretar su validez y correcta eficacia".

Se entiende por fuentes del derecho, los procedimientos por los cuales se elaboran las reglas de derecho, existen en efecto para "fabricar derecho", diversas técnicas, por otra parte en número limitado. Siguiendo lo dicho por Claudio Du Pasquier (13) podemos decir que: Este término de fuente crea una metáfora bastante justa, pues remontar la fuente de un río, es llegar al lugar donde sus aguas salen de la tierra; lo mismo, inquirir la fuente de una regla jurídica, es buscar el punto de partida del cual ella sale de las

(12) Citado por Serra Rojas, Ob. Cit., pág. 156.

(13) Ob. Cit., pág. 155

profundidades de la vida, social, para aparecer en la superficie del derecho. Así se dirá que la obligación del servicio militar tiene su fuente en la Constitución.

El derecho no es simplemente la ley, que está formada por otros factores legislativos, en cambio toda ley es derecho. La vida social es compleja y de esas prácticas cotidianas de la acción pública, surgen numerosos principios que regulan los problemas de la vida política de un país. Cuando se habla del problema de las fuentes del derecho, se recalcan los numerosos factores o grupos sociales en los que se origina el derecho y que contribuyen a la resolución de los temas del Estado. Con razón los autores nos hablan de fuentes generadoras y reveladoras del derecho.

Las fuentes del derecho administrativo son los procedimientos, formas, actos o hechos y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen, los principios y leyes en general, las fuentes mismas del derecho, como la ley, la costumbre y la jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa. (14)

Como complemento de la consideración de las fuentes del derecho, existen temas metajurídicos o factores no jurídicos que determinan la evolución del derecho y se pueden considerar en tres grupos: 1.- La Historia, 2.-

(14) Idém.

Los datos económicos y 3.- Los datos políticos. Sin la historia no es posible comprender el origen, desenvolvimiento y naturaleza del Derecho Administrativo, de las instituciones administrativas formadas lentamente bajo la influencia de múltiples factores. Lo mismo puede decirse de la estructura y la transformación de los tribunales administrativos, del sistema tributario, etc. Los datos económicos de México en el siglo pasado explican la aparición y desarrollo de instituciones como la concesión, la expropiación, el régimen de minería y de aguas y otros. A partir de 1917 se acentúa el intervencionismo de Estado en un largo proceso de luchas sociales encaminadas a lograr mejores cuadros de vida para los mexicanos. Finalmente los datos políticos nos enseñan como esta fuerza social interviene para dar paso a leyes, instituciones y nuevas modalidades del ejercicio del poder público. Estas son pues las fuentes del derecho meta-jurídicas, que comprenden el conjunto de los factores, elementos y fenómenos sociales, que contribuyen a formar la sustancia, contenido o materia del derecho.

Las fuentes del derecho administrativo se dividen en fuentes directas y fuentes indirectas.

Las fuentes directas del Derecho Administrativo, en su sentido tradicional, son las que crean el derecho, sus procedimientos, se fundan en el derecho positivo, como la ley, el reglamento, los tratados internacionales sinos atenemos al artículo 133 Constitucional, la costumbre y los principios generales del derecho. Las fuentes indirectas son las que interpretan el derecho, como la jurisprudencia y la doctrina científica. (15)

También se distinguen las fuentes en sentido material, que son un conjunto de elementos y situaciones de diferente condición que impulsan la creación de las normas jurídicas y las fuentes en sentido formal, que están determinadas por los modos o maneras en que debe manifestarse el derecho en la vida de la sociedad, para que tenga validez general entre los subditos. Las primeras son fuentes meta-jurídicas, en tanto que las segundas se apoyan en el ordenamiento de cada país.

El derecho escrito se integra con la legislación administrativa vigente de un país, que mantiene el principio denominado por la doctrina de "Jerarquía de las fuentes" o "jerarquía de los textos". El derecho escrito es la fuente más importante del derecho administrativo por la

(15) Serra Rojas, Ob. Cit., pág. 158

seguridad de su contenido. Se tiene la certeza de su vigencia, de sus términos y de la que no ha sido modificada. La regla contrarius actus del derecho romano, significa que un acto no puede ser abrogado más que por un segundo acto de la misma especie. El derecho escrito no ofrece incertidumbre en cuanto a su determinación y es un seguro punto de partida para estimar la legitimidad de un acto.

La jurisprudencia como fuente escrita y creadora del derecho administrativo y en otros casos, indirecta o mediata. No sustituye a la función legislativa, pero si reviste singular importancia al configurar las instituciones administrativas, investigando su verdadera naturaleza y señalando su auténtica finalidad, desvirtuada en muchos por las autoridades administrativas según Serra Rojas (16) la posibilidad de reconocer a la jurisprudencia como fuente indirecta del derecho administrativo, es cuando emana de la Corte.

Entre nosotros, la jurisprudencia, aunque no ha alcanzado un desarrollo notable, es considerada como fuente del derecho administrativo, si tomamos en cuenta las disposiciones constitucionales y legales vigentes, que establecen los casos en que la jurisprudencia es obligatoria.

(16) Ob. Cit., pág. 206

La única fuente del derecho no escrito es la costumbre, la cual procede históricamente a la ley escrita, ante la supremacía de la ley debemos afirmar que es muy reducido el campo en que la costumbre puede manifestarse, ya que el artículo 14 Constitucional no alude a ella y el artículo 72 inciso G) de la misma precisa: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o derechos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

Según la ley, fuera de la ley o contra la ley, es una fuente imperfecta del derecho, por las incertidumbres que la rodean, la inseguridad de su determinación, la imprecisión de su sentido y de sus términos. En que momento aparece y desaparece, son etapas difíciles de determinar, porque la costumbre no presenta ninguna garantía de permanencia y seguridad en su proyección.

El contrato colectivo de trabajo, por su especial significación, está llamado a tener una importancia como institución de derecho administrativo y no sólo laboral, a través de este medio jurídico, el Estado podrá imponer una política administrativa principalmente en materia de previsión social.

La doctrina administrativa reciente, en lo general, con

naturales retenciones y limitaciones, acepta como fuente subsidiaria de derecho administrativo, los principios generales de derecho, más no con la extinción del derecho privado que expresa: "las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley, o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho".

Luis Legaz Lecambra (17) expresa: Por esto es preciso reconocer la eficiencia de los principios generales del derecho como fuente jurídica aún en aquellos sectores del derecho en los que no aparecen expresamente mencionados o por el contrario, se hallan traducidos en normas jurídicas incompletas como declaraciones de principios, etc. En rigor, los principios generales del derecho, son los mismos, para todas las ramas jurídicas a medida que se asciende en la altura de las mismas y sólo se diversifican cuando se desciende de altitud y se está próximo a la materia concreta sobre que versan.

En suma, por principios generales del derecho, no debe entenderse la tradición de los tribunales, que en último análisis no es sino un conjunto de prácticas o costumbres sin fuerza de ley, ni las doctrinas de los jurisconsultos, que tampoco tienen fuerza legal, ni los organismos

(17) Citado por Serra Rojas, Ob. Cit., pág. 217



personales del juez, sino los principios consignados en algunas de nuestras leyes, teniendo por tales no sólo las mexicanas que se hayan expedido después de la Constitución Federal del país, sino también las anteriores.

Las codificación del derecho administrativo se significa, por la difícil unificación, orgánica y homogénea, de este derecho escrito. Los estados modernos no han logrado codificar la administración administrativa, ante los obstáculos que ella encuentra. Por ello sólo normas jurídico-administrativas parciales haya sido codificadas, caracterizándose esa intensa proliferación legislativa por su desorden, inestabilidad y falta de sistematización.

Es difícil la tarea de codificar el derecho administrativo por la naturaleza cambiante de este derecho, en cuanto a su extensión y a las frecuentes modificaciones de la legislación administrativa, motivadas por el enorme crecimiento del Estado, en los servicios públicos y en sus relaciones con los particulares. Es por ello, conveniente la elaboración de códigos administrativos que contengan principios generales, normas de organización y el derecho sancionador correspondiente, de estructuración administrativa, dejando para los reglamentos y disposiciones menores, el culminar con todo detalle y con las

modificaciones que sean necesarias de esos principios.

Ahora trataremos las fuentes del Derecho del Trabajo y las fuentes del Derecho Administrativo del Trabajo, como parte final del presente apartado. Así encontramos que de las fuentes del derecho laboral, lo mismo que de las fuentes en general cabe hablar en un doble sentido: propio u originario y traslativo o impropio. Desde el primer punto de vista es decir propiamente, el problema de las fuentes debe plantearse tratando de averiguar que fuerzas sociales tienen facultad normativa creadora, pudiendo, en consecuencia, ser estimadas como origen de mandatos jurídicos. En sentido traslativo, fuente del derecho equivale a medio de expresión a través del cual se hace patente el mandato. Las primeras se refieren a las fuentes sociales de las que emana el derecho; las segundas, a los causes externos a través de los cuales se hace visible la facultad normativa de las fuerzas originarias.

Las fuentes del derecho del trabajo, pueden clasificarse de la siguiente manera (18):

A. Por su naturaleza.

a) en sentido propio, originario o de producción: Estado, Social, Organizaciones sindicales legalmente reconocidas.

(18) Alonso García Manuel: Curso del Derecho del Trabajo, Editorial Ariel, S.A., 5a. Edición, Barcelona, 1975, págs. 132 y 133.

b) en sentido impropio, traslativo o jurídico-positivo; Ley (dentro de la cual se comprenden las Reglamentaciones de trabajo), costumbre, principios generales del derecho y convenios colectivos.

B) Por su ámbito de extinción en el ordenamiento Jurídico.

a) Comunes a otras ramas del derecho (Ley, Costumbre, Principios generales del derecho);

b) Supletorios: Derecho Común.

C) Por su origen.

a) De carácter internacional: Tratados y convenios internacionales.

b) Estatales que pueden a su vez, diferenciarse en:

b' Normas de valor constitucional y

b" Normas de valor ordinario.

c) No estatales, distinguibles también, a su vez en:

c' de naturaleza social y

c" de índole profesional.

D) Por su significación jerárquica formal.

- a) Constitucionales.
- b) No constitucionales y entre éstas:
  - b' de origen estatal y
  - b" de origen no estatal.

El Código Civil en su artículo 1 enumera como fuentes del ordenamiento jurídico-aplicables también al Derecho del Trabajo; la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho. Estas y no otras, son las expresiones externas a través de las cuales ( y en sentido traslativo) se reconoce la facultad normativa en nuestro ordenamiento. Es por ello que lo dicho en los párrafos anteriores respecto de las fuentes del Derecho en general así como para el Derecho administrativo es válido y también se aplica a las fuentes del Derecho Laboral, sólo que en este caso ha de contar con los siguientes supuestos:

- 1.- La misma noción o concepto de fuente del derecho, entendida como fuerza social con facultad normativa creadora.
- 2.- La estimación y aceptación consiguientemente del valor de toda postura pluralista, que rompe con la unitariedad dictatorial de las voluntas legisladores, para dar entrada a la espontaneidad de las relaciones sociales bien que, sin por ello,

llegar a una automatización del cuadro de las fuentes.

3.- La superación de todo positivismo, que quiere ver en el Derecho a sólo una manifestación del imperio de una voluntad-inmediata-reflexiva o espontánea o sólo un producto puramente sociológico resultante de la lucha y enfrentamiento de las realidades sociales.

4.- Finalmente, la necesaria distinción entre fuentes del derecho y fuentes de la obligación.

Para concluir, nos ocuparemos de lo que se dice respecto de las fuentes del Derecho Administrativo del Trabajo. Como se ha dicho se entiende por fuentes 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 intervencionista del Estado Moderno, no sólo en las actividades públicas, sino sociales pero trataremos aquí de las funciones sociales del Estado en cuanto a la formulación de las leyes, e incluyendo la expedición de reglamentos por la administración y los tratados y convenciones internacionales del trabajo.

En el Derecho Administrativo del Trabajo puede -

aprovecharse la división de las fuentes del derecho administrativo en general: 1.- Las directas, y 2.- Las indirectas. Las primeras son fuentes escritas, como la Constitución y las leyes administrativas, las segundas son las no escritas, las costumbres, la doctrina científica y los principios generales del derecho social del trabajo, que se formulan en el proceso de conflictos laborales (19).

Se distinguen también las fuentes jurídicas del derecho administrativo del trabajo, que 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 patrones y para las propias autoridades. Entre éstas destacan la constitución, las leyes que de ella 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 más favorezca al trabajador.

Las fuentes espontáneas nacen en la vida de relación social de la clase trabajadora, entre éstos y su asociaciones profesionales o sindicatos, y se revelan en el conjunto de reglas escritas o verbales que reglamentan la

(19) Trueba Urbina, Alberto: Nuevo Derecho Administrativo del trabajo, Editorial Porrúa, S.A., Tomo I, México, 1979, pág. 141

vida del trabajo y la sociabilidad de esta clase. Las fuentes espontáneas no emanan de la autoridad pública ni de la autoridad social, sino de la organización sindical obrera, pero cumplen y ejercen la misma función de la ley en las relaciones entre trabajadores y repercuten en la empresa y frente a los patrones. (20)

Para Trueba Urbina (21) el derecho proletario también es fuente del derecho administrativo del trabajo y dice: Así como el derecho burqués nació empíricamente antes de 1789 y la revolución francesa lo transformó en código, Máximo Leroy descubre el mismo fenómeno en el derecho sindical de los obreros justificando su fuerza jurídica.

Y pese a la prohibición de la Ley chapelier de 1791, los obreros se coligaban y agrupaban en defensa de sus intereses comunes y creaban su propio derecho. Ese derecho administrativo sindical del trabajo, de carácter espontáneo que emana de las fuentes de la asociación profesional, o mejor dicho de los manantiales de la colectividad obrera, constituye en sentido estricto la ideología, movimiento, norma, acción y vida misma del proletariado, no sólo para el mejoramiento de su clase, sino para alcanzar su emancipación y consiguientemente la transformación de la sociedad capitalista para la supresión del régimen de la

(20) Ob. Cit., pág. 143

(21) Ob. Cit., pág. 146

explotación del hombre por el hombre.

De lo anterior podemos decir que, las fuentes del derecho procesal administrativo del trabajo son más limitadas por las características particulares de esta rama del derecho procesal social, en función de la naturaleza de los actos procesales, de sus procedimientos o formas de éstos y de las autoridades encargadas de aplicarlos.

Son fundamentales del derecho procesal administrativo del trabajo (22):

a) Las normas procesales del artículo 123 constitucional y leyes reglamentarias, la Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, Ley del Seguro Social, Ley del Instituto de Seguros y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

b) Los reglamentos administrativos expedidos por el Poder Ejecutivo Federal y por los Sindicatos Obreros, en sus reglas de procedimientos, para aplicar sanciones.

c) Los principios del derecho procesal social.

d) La jurisprudencia, cuando su contenido es social.

Las costumbres procesales y la doctrina científica casi no tienen aplicación en el proceso administrativo --

(22) Ob. Cit., Tomo II, pág. 1792



laboral, salvo en aquellos casos en que sea menester su aplicación.

Finalmente diremos, que para la interpretación de las fuentes del derecho administrativo del trabajo, como ya se dijo anteriormente, sea cual fuere la ley o norma, inclusive la Constitución, siempre deberá aplicarse la que tutele mejor o reivindique los derechos del trabajador, en coordinación con la regla de interpretación consignada en el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo, que dice: "En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador".

### 1.3.- LA FACULTAD DE EXPEDIR REGLAMENTOS POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Para iniciar el desarrollo del punto propuesto, consideramos que es necesario conocer primero que es el Reglamento, para mejor comprender a que se refiere lo que en doctrina se denomina "Facultad reglamentaria", por lo que expondremos lo que en concepto se entiende por reglamento. Así encontramos que se dice que el reglamento es: "Conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo".(23)

Waline (24) expone que el reglamento, " es una decisión de la autoridad administrativa que dicta una regla aplicable a un número indeterminado de personas".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que:

Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar

(23) Serra Rojas, Ob. Cit., Tomo I pág 181.

(24) Citado en idém.

su mejor cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan y por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada y aún cuando no sean expedidas por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley.- Informe del Presidente de la Corte 1955.

De lo anterior podemos decir que, ese conjunto de normas en número superior al de las leyes, son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención por menorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley y para los demás fines de la administración pública.

Para que un reglamento tenga fuerza obligatoria, se requiere su publicación en el Diario Oficial, pues ésta es condición necesaria para la existencia de toda norma jurídica; por tanto, los actos de autoridad basados en un reglamento no publicado, que tiendan a hacer obligatorias prevenciones contenidas en el mismo, carecen de fundamento legal y son violatorios de garantías.

La función reglamentaria es una función que específicamente corresponde en la doctrina y en la

jurisprudencia al Presidente de la República, sin que esta facultad pueda delegarse en principio. La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica, según Gabino Fraga(25) desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley, además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependería del poder legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.

Hay quien sostiene que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa. "sino principalmente porque es un acto de ejecución de las leyes, es decir, un

(25) Fraga Gabino: Derecho Administrativo , Edición Porrúa, S.A., Vigésima Séptima Edición México, 1988 págs. 104 y 105.

acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución".

Por lo mismo, según Gabino Fraga (26): Para admitir que el Poder Ejecutivo tenga la facultad reglamentaria es necesario que así se consigne en la Constitución; sin embargo, se ha considerado que en realidad ese texto expreso no es indispensable porque el Poder Ejecutivo tiene facultad reglamentaria por un simple acto de delegación hecho en su favor por el poder legislativo. Esta tesis es inexacta, dentro de la práctica constitucional de nuestro país, es cierto que el Ejecutivo a veces expide disposiciones de carácter general por virtud de delegación de facultades legislativas, pero en este caso se trata de facultades delegadas, no de la facultad reglamentaria que es una función normal que al Poder Ejecutivo confiere directamente la constitución.

En efecto, la Constitución no se ha formulado conociendo la clasificación teórica de los actos desde el punto de vista material y formal, de tal manera que al decir " en la esfera administrativa", se indica que las disposiciones de carácter general, que hayan de dictarse sean expedidas, no por el poder legislativo, sino por el

(26) Ob. Cit., pág. 108

poder ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción, que no es otra que la esfera administrativa. La Constitución - únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos por el ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo. Lo anteriormente expuesto viene a demostrar que la facultad reglamentaría constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución.

Para Serra Rojas(27), nuestra legislación no acepta la tesis de la delegación de poderes dado que la Constitución no asigna la facultad reglamentaría al poder legislativo sino en forma expresa al poder ejecutivo, que tiene la facultad de expedir los reglamentos administrativos.

Hay una diferencia sustancial entre la ley y el reglamento. El campo de acción del legislador es libre e incondicionado, sujeto a la Constitución, el ejercicio de la facultad reglamentaría es todo lo contrario: limitado por la ley y condicionada a sus términos. Algunas distinciones pueden hacerse: la ley la expide el Poder Legislativo, el reglamento el Poder Ejecutivo; la ley y el reglamento

(27) Serra Rojas, Ob. Cit. Tomo I pág. 185

tiene distinta fuerza jurídica, la reserva de la ley establece aquellas materias que no pueden ser objeto de reglamentos.

Son varias las razones por las que la teoría constitucional confía la facultad reglamentaria al poder ejecutivo: El aumento demográfico, el desarrollo de las ciudades, los progresos de las ciencias técnicas y artes, mantienen en una incesante evolución a la sociedad, que demanda una intervención directa del poder público que mantiene una constante e inmediata relación con las necesidades sociales,

Es cierto que conforme a la ley y la doctrina, el Poder Ejecutivo tiene facultades para reglamentar las leyes, expediendo los reglamentos y circulares que estime necesarios para el mejor cumplimiento de lo que aquellas dispongan; pero la facultad no puede alcanzar la modificación o derogación de los preceptos de la ley que se trata de reglamentar, pues tal cosa no cabe dentro de las facultades constitucionales del poder ejecutivo.

La doctrina considera como razón que la facultad reglamentaria del poder ejecutivo, es una función de ejecución de la ley. Por tanto, se entiende cuando se

encomienda al presidente la tarea de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, por el artículo 89 fracción I Constitucional.

De todo lo anteriormente expuesto podemos concluir que la facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución Política, porque en él se contiene la facultad reglamentaria en forma expresa, sin que pueda confundir con otras facultades que consigna.



## II.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

### 2.1.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO LABORAL.

Para poder desarrollar el presente apartado creemos necesario que en una primera instancia, debemos conocer que es el acto administrativo y cual es su significación en la doctrina jurídica, para de tal forma estemos en posibilidad clara. de mejor comprender los elementos que constituyen dicho acto.

El acto administrativo es una de las instituciones fundamentales del derecho administrativo y tal vez la más importante, para García de Entería (28) "El acto administrativo es una institución más del derecho administrativo, no la institución por excelencia que tenga que resumir todas las peculiaridades de este derecho".

El acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa, a pesar de su importante misión . Su conocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los gobernados o administrados. La característica del Estado de -

(28) Citado Ob. Cit., pág. 221

Derecho es la subordinación de las actividades públicas al mandato de ley. Al surgir aquél como una necesidad imprescindible, la administración pública ha tenido que ajustar sus actos al orden jurídico vigente.

Es un acto jurídico una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que emana de un sujeto: la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general. Para Rayo Villanova (29) el acto administrativo se explica en los siguientes términos: "Es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza, se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública".

La significación según Garrillo Falla es: Entraña una doble vertiente: de una parte viene a ejecutar o concretar la ley; de otra parte, se convierte en condición previa de toda operación material realizada por la administración

(29) Citado en Ob. Cit., pág. 222

pública o al menos, de aquellas operaciones que rozan la esfera de la libertad o de la propiedad de los particulares.

La administración pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es un creador de derechos. La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos y operaciones materiales.

Ahora bien como las actividades se realizan en forma de función administrativa y como ésta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, es necesario hacer, aunque sea en una forma somera, la caracterización de los actos administrativos más importantes:

Los criterios que usaremos para esa caracterización serán a) el de la naturaleza misma de los actos; b) el de las voluntades que intervienen en su formación; c) el de la

relación que dichas voluntades guardan con la ley; d) el del radio de aplicación del acto; y e) el de su contenido y efectos jurídicos.

Desde el punto de vista de su naturaleza los actos administrativos se pueden clasificar en las dos categorías que ya conocemos de actos materiales y actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que si egendran consecuencias jurídicas.

De acuerdo a las voluntades que intervienen en su formación, se distinguen el acto obligatorio y el discrecional, que ha decir de los enterados, no existe una línea perfecta de separación. Entre ellos existe una infinita variedad en la que concurren los caracteres de uno y de otro en grados muy diversos. Según Gabino Fraga (30), esto se explica porque al concederse por la ley facultades normalmente se refieren, más que a la autoridad encargada de realizar un acto, dichas facultades normalmente se refieren, más que a la relación del acto en su integridad, solamente a algunos de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto. De esta manera puede muy bien ocurrir que la ley otorgue discreción para juzgar si existe motivo bastante que provoque la intervención de la autoridad pero

(30) Gabino Fraga, Ob. Cit., pág. 232

que obliga a ésta a realizar un acto determinado una vez que discrecionalmente se ha llegado a la conclusión de que el motivo existe, o bien por el contrario que siendo la ley la que fije los motivos se deje en libertad a la autoridad competente para determinar el contenido mismo de su actuación. Por el contrario, el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración en poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en que momento debe obrar o como debe de obrar o en fin que contenido va a dar a su actuación.

En cuanto al radio de acción de los actos administrativos, éstos se pueden clasificar en actos internos y externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella. Deben considerarse como actos internos todas las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a los interiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la misma ley otorga, siempre que tales circulares, instrucciones y disposiciones no agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales y siempre, por lo tanto, que no confieran ni lesionen algún derecho. Pero también estos

actos internos comprenden toda una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material aunque conforme a las reglas de derecho, que constituyen la vida interna de la Administración. Dentro de la categoría de actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, sean las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

No deben entenderse como actos administrativos los actos de Gobierno o actos políticos que se relacionan con la orientación o dirección política general y con la integración de los órganos públicos no se concibe la acción del poder sin este singular medio discrecional que permite encauzar a un alto nivel la actividad estatal. Tampoco son actos administrativos los actos de administración sometidos al derecho privado, lo mismo que los negocios jurídicos bilaterales, entre los que se encuentran los contratos administrativos y los actos jurídicos de los administrados.

La doctrina distingue entre acto administrativo, que es el creador de una situación jurídica concreta y el acto de -

administración que son todos los demás actos internos que no se clasifican como actos administrativos por no producir efectos con relación a terceros. Su eficacia se agota en el seno de la administración. Al lado de los actos administrativos que ejecutan la ley y condicionan los actos materiales, tenemos a los hechos jurídicos que caen en el campo del derecho administrativo por los efectos jurídicos que ellos pueden producir. El derecho toma en consideración los hechos que se producen, sea como fenómeno de la naturaleza, sea como productos de la actividad humana. Sin embargo, no todos los hechos tienen valor para el derecho, sino sólo aquellos a los que atribuyen consecuencias jurídica; de allí los hechos jurídicamente irrelevantes. Son relevantes los hechos que verificándose para hacer actual y concreta la disposición contenida en forma abstracta en una norma jurídica, haciendo nacer el efecto previsto por la norma. Hechos jurídicamente irrelevantes para el derecho son aquellos que produciéndose no traen aparejada la aplicación de una norma jurídica y no producen efectos.

El acto administrativo, como acto jurídico de la administración pública, se apoya en dos nociones esenciales: su carácter ejecutivo y su presunción de legitimidad, su -

unilateralidad y otros efectos jurídicos subjetivos. La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El interés general es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del Gobierno. Son actos que no deben ser aplazados o dilatados a pretexto de ingerencias judiciales, sino actos del poder público regulado por el bien común. La administración pública tiene el derecho de actuar unilateralmente, es decir, sin la intervención de los particulares, por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que se traducen en obligaciones de los administrados.

De lo expuesto en los párrafos precedentes, creemos que tenemos ya de una forma más o menos cierta el conocimiento de lo que es el acto administrativo y así podemos entrar de lleno al conocimiento de los elementos que constituyen dicho acto, siguiendo lo dicho por el maestro Gabino Fraga (31) éstos son: a) El Sujeto; b) la Voluntad; c) el Objeto; d) el Motivo; e) el Fin; y f) la Forma.

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza. En su carácter de acto

(31) Gabino Fraga, Ob. Cit., pág. 267



jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal.

De la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizadas, así, tratándose de los actos del poder público es necesaria la competencia del Órgano que los ejecuta. Al sujeto del acto administrativo se le llama genéricamente Autoridad, por lo que se debe precisar este concepto, se ha establecido una relación entre poder y autoridad "viendo en el primero una capacidad imperante de hecho y en la segunda a manera de legitimación del poder o pretensión legítima de obligar".(32)

Autoridad es la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un Órgano del Estado y tener facultad de decisión, por extensión el concepto de autoridad comprende cualquier persona que ejerce el poder del Estado. El Poder Ejecutivo puede crear las autoridades necesarias para ejercer las facultades dadas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho a este respecto que:

"FACULTAD REGLAMENTARIA. INCLUYE LA CREACION DE  
AUTORIDADES Y LA DETERMINACION DE LAS QUE  
ESPECIFICAMENTE EJERZAN LAS FACULTADES

(32) Serra Rojas, Ob.Cit., Tomo I pág. 242

CONCEDIDAS.-Esta dentro de la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República por el artículo 89 fracción I de la Constitución, crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aún cuando sea órgano descentralizado es precisamente el Presidente de la República, titular de esa administración, quien constitucionalmente esta facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta".

Amparo en revisión 6458/85.- Francisco Javier Vázquez Balderas, lo. de febrero de 1989, 5 votos.

Uno de los elementos esenciales del acto administrativo es la voluntad administrativa. El acto administrativo se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo que se expresa con voluntad y no esta viciada.

Para saber cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado en la realización de un acto administrativo, hay que atender a las disposiciones legales. Ellas clasifican a los órganos y les fijan las materias que

debe atender.

Bonnard (33) ha dicho: Todo acto comporta un motivo, un objeto, una finalidad y una manifestación de voluntad. El motivo es el antecedente ( hecho, situación, acto) que precede al acto y lo provoca. El objeto es el efecto producido inmediata o directamente por el acto. El fin es el resultado que produce el efecto del acto. Así vistos esos tres elementos, una manifestación de voluntad interviene para querer el objeto del acto en consideración del motivo y de la finalidad, es decir, para querer que un cierto efecto sea producido en razón de ciertos antecedentes, que existen y en vista de lo que resultará finalmente del efecto producido.

La existencia de un acto constituye otro elemento del acto administrativo. El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito, la licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir o determinar el objeto del acto. Pero aún en este último caso la licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con estas tres catego-

(33) Citado por Serra Rojas, Ob. Cit., Tomo I págs.240 y 241.

rías: " Que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas: que no sea incongruente con la función administrativa".

El objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite. Alude a la resolución que en el caso concreto adopta la autoridad.

Por todo lo anterior para Serra Rojas (34) el objeto del acto administrativo debe ser:

- a) Determinado o determinable.
- b) Posible, física y jurídicamente o estar en el comercio.
- c) Lícito, cierto, cuando la ley lo permita y no lo prohíba, salvo el caso de facultades discrecionales y ofrece estos caracteres.
  - 1.- Que el objeto del acto administrativo no contrarie ni perturbe el orden público.
  - 2.- Que se ajuste a la ley.
  - 3.- Que no sea incongruente con la función administrativa.
  - 4.- José Ma. Díez alude el contenido eventual del acto administrativo además de sus elementos propios, el acto

(34) Serra Rojas, Ob. Cit., Tomo I págs. 244 y 245

administrativo puede contener algunos elementos accesorios como el término, la condición, el modo, la oportunidad y el mérito llamados estos últimos modalidades o requisitos que afectan ya sea al acto como tal o a algunos de sus elementos.

El motivo o la motivación del acto administrativo es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización. Siempre hay razones que deciden a la administración pública a emitir un acto administrativo determinado. Siendo el motivo el antecedente que lo provoca es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa intimamente ligado al concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable, tanto el motivo como la motivación representan elementos que operan como garantías de la seguridad personal y real, pues la ley Constitucional lo exige cuando el acto agravia a particulares.

Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que se exponen a continuación:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidas todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente, para la existencia del acto y es que en esta última rama del derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación -

administrativa. En derecho público dice, leze (35) al contrario de lo que pasa en derecho privado, las formas son garantías automáticas imaginadas por las leyes o los reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo las decisiones irreflexivas, precipitadas, insuficientemente estudiadas.

Finalmente, diremos que todo lo dicho respecto del acto administrativo en general, es válido para el acto administrativo en materia laboral y sólo abundaremos diciendo que este último es: "las decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad o de juicio que adoptan los órganos del Estado". O como en opinión de Santiago Barajas (36) es " Una declaración de voluntad que se expresa como determinación u opinión, la cual no se ejecuta al exteriorizarse porque lo esencial es que se pueda apreciar objetivamente, de modo tal que permita separar la decisión adoptada a su ejecución".

Y en opinión del mismo autor los elementos del acto administrativo en materia laboral son:

- 1.- Una declaración previa de voluntad que comparte una estimación intelectual, esto es la base intelectual de toda decisión de voluntad de una órgano de la administración de trabajo debe ser analizada antes

(35) Citado por Gabino Fraga, Ob. Cit., pág. 271

(36) Barajas Montes de Oca, Santiago: Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Ed. Porrúa, S.A. 1a. Ed., México, 1985 pág. 80.

de producirse, requiere de una reflexión del órgano que la formule.

- 2.- Un proposito específico, el de formular las reglas que convienen para el funcionamiento correcto del órgano y el desarrollo óptimo de las actividades que realice, mismas que en forma permanente debe adoptar a la vida económica y social. Para ello dispondrá de la mayor flexibilidad porque ha de estar atento a los frecuentes cambios sociales originados en una diversidad de intereses.
- 3.- Una garantía del interés comunitario el cual debe prevalecer sobre cualquier otro interés, sea del gobierno, el propio de la administración o el de los particulares.



## 2.2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL Y EL ADMINISTRATIVO EN MATERIA LABORAL:

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.

El procedimiento adquiere una importancia grande cuando el acto que se va a realizar tiene carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares. En tales casos, el derecho positivo ha adoptado estas tres posiciones: o bien no ha regulado ningún procedimiento, o bien se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial, o en fin, ha organizado un procedimiento diferenciado del procedimiento judicial.

La primera posición, o sea la falta de regulación de procedimiento, es un fenómeno explicable dentro del derecho administrativo, pues en él ha ocurrido que a diferencia de otras ramas del Derecho tan elaboradas ya como la del derecho civil, la legislación positiva se ha conformado con establecer el derecho sustantivo, omitiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del acto administrativo correspondiente, tanto por la imprecisión que todavía existe en las nociones del derecho administrativo, como por la circunstancia de que en nuestro regimen legal, los principios constitucionales predominantemente liberales que rigieron con la Constitución de 1857 reducían las intervenciones del Estado en la vida de los particulares a un grado en que no era muy sensible la falta de reglas de procedimiento administrativo.

La segunda posición, es decir, la del procedimiento administrativo inspirado en el procedimiento judicial, constituye una clara tendencia de los administrados, quienes desearían que en todos los casos la autoridad observara fielmente todas y cada una de las formalidades tutelares del procedimiento judicial.

En relación con la tercera postura, o sea ha organizar

un procedimiento diferenciado del procedimiento judicial, se deriva de la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que esta última supone la existencia previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que va a resolver la sentencia, y el que explica que las partes en el conflicto sean los que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario el conflicto de derecho no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo. Ahora bien es natural que el procedimiento se vea influido por su objeto y que será más eficaz cuanto mejor sirva al propósito perseguido, de donde se desprende que si el objeto y los propósitos del procedimiento administrativo son diferentes de los del procedimiento judicial, no es posible trasladar la aplicación de éste al dominio de la administración.

El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades-ordenadas y metodizadas en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su

perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.

La preparación del acto administrativo, siguiendo el camino por donde deben marchar los expedientes, proporciona al poder público los elementos indispensables para su formación eficaz y su ejecución estricta, como metas del estado de derecho. Las actividades materiales, los procedimientos técnicos, económicos y jurídicos, son en muchos casos, medios útiles y necesarios para llegar a la culminación del acto administrativo. El procedimiento, por lo tanto, es un elemento formal del acto administrativo que domina la casi totalidad de la acción administrativa. Es la forma actuante de la administración pública. El expediente administrativo, como forma escrita y documentada, recoge todas las actuaciones llevadas a cabo durante el procedimiento administrativo, materializa el procedimiento administrativo.

En el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1936, se señalaron las siguientes bases como fundamentales para todo procedimiento administrativo: "Primero, el principio de audiencia de las partes; segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o

por las partes en el procedimiento: tercero, determinación del plazo en el cual debe obrar la administración; cuarto, precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos; quinto, necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular; sexto, condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como reglas generales complementarias, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja".

Según Serra Rojas (37) de acuerdo con la doctrina administrativa el procedimiento administrativo esta obligado a regular estos elementos: La fijación del supuesto de hechos, la participación de una pluralidad de sujetos o de órganos, la necesidad de adoptar ciertas formas de actuación y la participación de las personas que tienen la condicional forma de partes.

De todo lo anterior podemos decir, siguiendo lo dicho por Gabino Fraga (38) que: El procedimiento administrativo debe ser el resultado de la conciliación de los dos -

(37) Serra Rojas, Ob. Cit., Tomo I pág. 258

(38) Gabino Fraga, Ob. Cit., pág. 258.

intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal; por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes, exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el número de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria.

En segundo término, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la administración, así como las normas para la prestación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra esos actos cuando sean definitivos por no ser susceptibles de revisión por órganos de la administración activa, lo cual significa que la ley debe regular el procedimiento que se denomina, procedimiento administrativo simplemente o procedimiento de la administración activa y el procedimiento llamado procedimiento contencioso administrativo o de justicia

administrativa.

En tercer término, la irregularidad o incumplimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de sanciones disciplinarias cuando se omite algunas de las medidas de orden interno encaminadas a mantener el buen orden administrativo, hasta la nulidad misma del acto administrativo cuando en su formación no se han seguido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares, tal como se previene en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 228, al establecer como una causa de nulidad " la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado".

El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los intereses diversos en juego. La administración pública debe asegurar el interés general y con respecto a los particulares la administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales. Esa actividad determinada hacia -

un fin la denominamos procedimiento administrativo.

Cuando el procedimiento se inicia a petición de parte la ley debe de regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representante, los documentos que deben de acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

El procedimiento administrativo, en sus tres faces más particulares: La preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia, reviste las siguientes formas:

- 1.- El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo o sea la decisión administrativa.
- 2.- El procedimiento administrativo de oposición para sustanciar la preferencia del derecho anterior.
- 3.- El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propositos contenidos en el acto.
- 4.- El Procedimiento Sancionador mediante el cual la administración castiga las violaciones legales.



- 5.- El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.
- 6.- Procedimientos especiales como el que alude la ley de invenciones y marcas, para declarar la nulidad de una patente y otras leyes. Procedimiento para condonación de multas.

Se habla de procedimiento administrativo en dos sentidos: en sentido lato y en sentido restringido y según Serra Rojas (39) el primero se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo es decir, a la fuerza jurídica de la administración, de oficio o a petición de un ciudadano; el segundo, o sea en sentido restringido, se refiere al conjunto de reclamaciones del particular ante la administración por lesión de derecho o de intereses del particular, denominándose también jurisdicción administrativa y se emplea más esta terminología en su aspecto subjetivo, o sea, a la propia administración cuando actúa en función jurisdiccional.

El procedimiento administrativo se caracteriza, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez. Es por tanto indispensable que la ley venga a -

(39) Serra Rojas, Ob. Cit., Tomo I pág. 270.

establecer las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento. Esas medidas tienen que ser la fijación de plazos breves obligatorios para las autoridades y para los interesados, la forma de imputarlos, la reesponsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan esos plazos y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad consiguientes.

De acuerdo con lo dicho por el maestro Gabino Fraga (40), la conclusión del procedimiento: "tendrá que ser el acto o la resolución administrativa expresa o presunta en caso de silencio de la autoridad respectiva, o bien el sobreseimiento por desistimiento o cualquier otra causa".

Dictada la resolución y de acuerdo con su naturaleza debe procederse a su ejecución voluntaria o forzada o bien a hacer una revisión de ella ya de oficio o ya a petición de parte.

El particular puede en muchos casos intervenir en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, ya iniciando el procedimiento administrativo, como en una solicitud de concesión minera o de una patente o de una autorización; o durante el procedimiento administrativo, apersonándose en el expediente impugnando un procedimiento o -

(40) Gabino Fraga, Ob. Cit., pág. 263.

resolución administrativa como en los casos del procedimiento de oposición.

El procedimiento de oposición u oposición administrativa, es un procedimiento por medio del cual el particular que' pueda afectarse con una resolución administrativa ocurre a las propias autoridades, haciendo valer un derecho anterior, solicitando de ellas revise sus procedimientos antes de resolver en definitiva. En estos casos la ley administrativa establece procedimientos de defensa para el interesado afectado con la resolución.

Con lo expuesto en los párrafos anteriores consideramos que conocemos ya el concepto, características, sujetos y efectos del procedimiento administrativo en general, por lo que teniendo estos conocimientos podemos ahora aunque sea de una manera somera hablar sobre lo que en doctrina se denomina procedimiento administrativo en materia laboral.

El derecho administrativo del trabajo, se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicaciones de los trabajadores; estatutos sindicales; así como leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la administración pública y la administración social. Su creación y aplicación incumben a los poderes de -

la administración pública y a las autoridades laborales, quienes en ejercicio de sus funciones sociales y políticas se obligan a proteger y reivindicar los intereses de los económicamente débiles. La cuestión social, las relaciones laborales, la imposición de normas de previsión social, la dignificación y tutela del trabajador son sus materiales esenciales, cuya aplicación a la clase obrera es exclusiva, pues no puede extenderse a una comunidad en general ya que su naturaleza deriva del contenido del artículo 123 Constitucional, en cuyo texto se encuentra la identificación de las normas administrativas.

La administración pública no sólo ejerce funciones meramente políticas y de política social, sino que através de determinados órganos administrativos de la misma se somete a la jurisdicción de éstos para que por la vía del proceso, por ejemplo de lo contencioso-administrativo se revisen sus actos que afectan intereses de administrados o particulares. El proceso correspondiente se desarrolla de acuerdo con las normas subjetivas que establezcan las leyes y reglamentos. Los sistemas procesales administrativos públicos, en beneficio de los particulares, no rompen la clásica división de poderes que consigna nuestra Constitución, ya que la división no es rígida, pues en -

nuestro sistema constitucional, en la estructuración de los poderes públicos se advierte que el Ejecutivo no sólo administra, sino legisla y juzga.

En la jurisdicción administrativa laboral no hay propiamente el contradictorio, excepcionalmente en la formación del Contrato-Ley pero en todo caso deberá obligarse al cumplimiento del derecho objetivo o simplemente aplicarlo o reconociendo una situación jurídica o de previsión social en que puede existir contradicción o conflicto, mejor dicho, violaciones de normas.

Para Trueba Urbina (41) la Constitución de la República faculta a las autoridades públicas administrativas, para aplicar las leyes del trabajo y los reglamentos administrativos, a fin de tutelar a los trabajadores en su salud y en su vida, en el pago de inmediato de su salarios etc., mediante la intervención de las propias autoridades administrativas públicas a través de los inspectores del trabajo o bien conociendo sumariamente de las violaciones a las leyes y reglamentos en un proceso en el que se le oye a la parte infractora y se le impone, en su caso, la sanción correspondiente, de acuerdo a los hechos probados y disposiciones que establezcan las leyes y reglamentos -

(41) Trueba Urbina, Ob. Cit., Tomo II pág. 1782.

respectivos ( de donde resulta la naturaleza y origen del procedimiento administrativo sancionador que se desahoga ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), para la eficaz aplicación de los mismos por parte de las autoridades públicas y sociales, quienes siempre deben acatar la teoría social del artículo 123 Constitucional, haciendo efectiva la función protectora o de política social, o bien realizar algunas reivindicaciones en favor de los trabajadores.

La jurisdicción administrativa laboral está en manos del Poder Ejecutivo Federal o Local, salvo el caso de que los conflictos sean llevados a los tribunales judiciales de amparo, que dictan la última palabra, sin dejar de reconocer que también la justicia federal forma una parte del Estado político.

Ejercen la función administrativa laboral las autoridades públicas administrativas del trabajo como son la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las Direcciones del Trabajo de los Gobiernos Locales en los casos de su competencia, pero tanto estas autoridades como las autoridades sociales, deben acatar la doctrina proteccionista, tutelar y reivindicatoria, que es base y esencia del artículo 123, aunque la aplicación de ---

principios de justicia social con fines reivindicatorios corresponde por derecho propio a las autoridades sociales creadas en el mencionado precepto constitucional.

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

En opinión de Trueba Urbina (42) ciertamente que el derecho procesal administrativo público del siglo pasado y del presente es como todo proceso burgués, rama integrada con los principios de la Teoría General del Proceso, por lo que las definiciones del mismo o coinciden en el fondo y en sus objetivos; pero no debe confundirse el derecho procesal administrativo público con el derecho procesal -

(42) Ob. Cit., pág. 1788

administrativo social y por ende laboral, por ser distintas sus teorías normas y objetivos.

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

También el maestro Trueba Urbina (43) nos da una definición clara de lo que se debe entender por Derecho Procesal Administrativo del Trabajo, diciendo que es el "conjunto de normas que regulan los diferentes procesos administrativos, originados por violaciones a las leyes y reglamentos para imponer el orden jurídico-social en las relaciones laborales".

Finalmente diremos que, el proceso administrativo laboral y sus procedimientos no resuelven propiamente conflictos del trabajo, sino sancionan determinadas

(43) Ob. Cit., pág. 1791.



infracciones a las leyes y reglamentos y a los contratos de trabajo, quedando abierta la vía jurisdiccional en caso de que no se obtenga la satisfacción plena del derecho violado.

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

## C A P I T U L O   I I

I.- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

1.1.- Su Competencia y Facultad

II.-DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO

III.-LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

3.1.- Su Competencia

3.2.- Estudio y Valoración de las Actas de Inspección

3.3.- Inicio del Procedimiento y Términos

## C A P I T U L O   I I

## I.- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

## 1.1.- SU COMPETENCIA Y FACULTAD

La Constitución Política vigente, señala que se "deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos". (artículo 80)

También señala nuestra Carta Magna que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (artículo 90)

En base a lo anterior, fue promulgada y publicada en

el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entro en vigor el 1o. de enero de 1977, en la cual en su articulado señala que los "Titulares de la Secretaría de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República". (artículo 11)

También preveé que "Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República". (artículo 12)

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias (entre otras): Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (artículo 26)

Y es en su artículo 40 en donde específicamente prescribe los asuntos y facultades que en el ambito de su competencia, corresponden su conocimiento a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y que entre otras son:

"I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123

y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

"II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas,..."

En la Ley Federal del Trabajo, la competencia y facultades de la Secretaría en comento, se encuentran previstas en el artículo 527, que a la letra dice:

"La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales cuando se trate de:

I.-Ramas Industriales:

1.- Textil;

2.-Eléctrica;

3.-Cinematográfica;

4.-Hulera;

5.-Azucarera;

6.-Minera;

7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8.-De hidrocarburos;

- 9.- Petroquímica;
- 10.- Cementera;
- 11.- Calera;
- 12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
- 13.-Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
- 14.-De celulosa y papel;
- 15.-De aceites y grasas vegetales;
- 16.-Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
- 17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
- 18.-Ferrocarrilera;
- 19.-Naderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
- 20.-Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y
- 21.-Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabasco.

## II.-Empresas:

- 1.-Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
- 2.-Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas;y
- 3.- Aquéllas que ejecuten trabajos en zona federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; y obligaciones patronales en la materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Artículo 527-A.- En la aplicación de las normas de trabajo referentes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores y las relativas a seguridad e higiene en el trabajo, las autoridades de la Federación serán auxiliadas por las locales,

tratándose de empresas o establecimientos que, en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de estas últimas."

De igual forma en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990, se señala que ésta como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo y otras Leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.(artículo 1)

Como queda establecido con todo lo anteriormente dicho, corresponde a la Secretaría de Estado en estudio, vigilar el cumplimiento y observancia por parte de los patrones a las normas relativas a la materia laboral, para lo cual se crean las "autoridades" necesarias para lograr esa finalidad.



## II.- DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.

### 2.1.- SU COMPETENCIA Y FACULTADES.

Como ya vimos en el apartado, precedente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para el desempeño de su competencia y facultades, crea las "autoridades" que sean necesarias para ese efecto, y en tratándose de la vigilancia para constatar la observancia por parte de los patrones a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, se crea la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, cuyas facultades se encuentran previstas en el artículo 540 de la Ley Federal del Trabajo, que entre otras, señala en su fracción I que la inspección del trabajo tiene las funciones siguientes: "I.- Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo;. . ."

Y el artículo 545 de la Ley invocada, señala que la Inspección del Trabajo se integrará con un Director General y con el número de Inspectores, hombres y mujeres, que se juzgue necesario para el cumplimiento de las funciones que se mencionan en el artículo 540. Los nombramientos se harán por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por los Gobiernos de las Entidades Federativas. El artículo 550 del

mismo ordenamiento legal, previene que "Los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y los deberes de la Inspección del Trabajo".

En base a lo anterior el 10 de noviembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, que es el ordenamiento que regula con precisión y en forma integral la inspección del trabajo, en donde se señala en sus artículos 1o. y 2o. que las disposiciones de ese reglamento son de orden público y rigen en todo el Territorio Nacional en la forma y términos que en el mismo se establecen y que la aplicación del mismo corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El artículo 4o. del Reglamento citado, previene que: La inspección del trabajo tendrá a su cargo, la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia de trabajo, de la Ley Federal del Trabajo, y sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables.

En el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en su artículo 21 se prescriben las facultades de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, y que son entre otras: "I.- Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo contenidas en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en los reglamentos convenios, acuerdos y contratos de trabajo, así como de todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría en ejercicio de sus atribuciones; . . . IV . . . Programar y practicar las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo en los establecimientos y centros de trabajo, de patronos sujetos a la competencia de las autoridades federales del trabajo; . . . VIII. Señalar los plazos en que deban cumplirse las medidas de seguridad e higiene contenidas en las actas levantadas por los inspectores y formular los emplazamientos a través de los cuales se comunica a las empresas el tiempo en que deberán llevar a cabo las medidas ordenadas; . . .".

Como podemos darnos cuenta, la función de vigilancia a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se ejerce por medio de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, en los términos y facultades que se le otorgan en la Ley Federal del Trabajo, en el reglamento Interior de la propia Dependencia y en el reglamento elaborado al efecto de precisar y por menozar las actividades a cargo de dicha Dirección General, y a las cuales se debe ceñir su actividad, para que ésta cumpla con

los requisitos establecidos en los artículos 14 y 16  
Constitucionales y sean válidos legalmente.

### III.- LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

#### 3.1.-SU COMPETENCIA.

Como ya hemos repetido en varias ocasiones en el presente capítulo, es facultad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el vigilar el cumplimiento por parte de los patrones a las normas constitucionales relativas a la materia del trabajo, de la Ley Federal del trabajo y sus Reglamentos, y demás disposiciones en esta materia. Pero no sólo va a vigilar dicho cumplimiento, y sin que no haya ningún efecto para los casos de incumplimiento, es por ello que en Título Dieciseis de la Ley Federal del Trabajo, en sus artículos 992 y siguientes, se regula todo lo relacionado con la responsabilidad y sanciones, y como también ya ha quedado establecido en los apartados precedentes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 527 corresponde a la Secretaría de Estado citada, la aplicación de éstas normas, para lo cual se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos, misma que encuentra el fundamento de sus facultades en el artículo 14 del Reglamento Interior de la Dependencia multicitada, que las enumera en sus fracciones indicando en su última fracción, es decir, la XV que:

" Instaurar el Procedimiento Administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, de seguridad social y las contractuales; así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por México. En caso de violación, aplicar las sanciones correspondientes".

Pra instrumentar debidamente la función supra dicha, se crea el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial el 17 de junio de 1983, para que la Autoridad Administrativa Federal, tenga un ordenamiento legal en el que se establezcan el procedimiento y las formalidades esenciales para la imposición de sanciones.

Así pues el Reglamento en cuestión en su artículo 2o. dice que: " La aplicación del presente reglamento corresponde a las autoridades federales administrativas del trabajo, en el ámbito de su competencia". De donde se deduce de todo lo anteriormente dicho, que esta "Autoridad Federal Administrativa", no es otra que la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

El artículo 5o. del Reglamento en mención señala que

"Recibidas de la Inspección del Trabajo o de cualquiera otra autoridad competente el acta y la documentación correspondiente, las autoridades del trabajo procederán a su valoración y calificación", de aquí se desprende que entrándose de empresas sujetas a la jurisdicción local de las Entidades Federativas, son las Autoridades del Trabajo de éstas, quienes deben de "valorar y calificar" el acta de inspección y demás documentación remitida, pero en tratándose de empresas de Jurisdicción Federal o bien de materias de capacitación y adiestramiento o seguridad e higiene en el trabajo ( artículo 527 párrafo final), es "valoración y calificación" corresponde hacerla a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Los efectos de la valoración y calificación a que se hace mención en el párrafo anterior, se preven en el artículo 6o. del Reglamento en comento, que dispone que si en el acta y otras constancias se presume existen hechos que se estiman violatorios, en cumplimiento del artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo se emplazará a la persona física o moral a la que se le imputen, para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas", como se puede apreciar los efectos a que se hace mención del inicio de este párrafo, radica en que

en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1009 de Ley de la Materia, en caso de presumirse la comisión de una infracción a las disposiciones de la Ley o a sus Reglamentos se sujetará el patrón responsable a la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, toda vez que el numeral indicado señala que "La autoridad, después de oír al interesado, impondrá la sanción correspondiente", que es otra cosa que la observancia de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales y en cumplimiento de esto es menester desahogar el procedimiento correspondiente.

Como ha quedado establecido en los párrafos precedentes, entre otras, la Dirección General de Asuntos Jurídicos tiene la facultad de iniciar y sustanciar el procedimiento administrativo sancionador por violaciones a la Ley Federal del Trabajo o sus Reglamentos y destacamos esta facultad porque es la que tiene primordial importancia para el estudio en desarrollo, encontrando dicha facultad su fundamento legal en la propia Ley Federal del Trabajo, en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y en el reglamento expedido para tal efecto.



### 3.2.- ESTUDIO Y VALORACION DE LAS ACTAS DE INSPECCION.

Las actas de inspección están sujetas a dos valoraciones a cargo de un igual número de autoridades del trabajo, la primera tiene lugar cuando una vez levantada el acta por la Inspección del Trabajo, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 43 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo que dice: " Una vez valoradas y calificadas las actas de inspección, serán turnadas a la autoridad competente para el efecto de imponer la sanción correspondiente, en los términos del Título Dieciseis de la Ley Federal del Trabajo", de lo anterior se concluye, que esta primera valoración y calificación de las actas de inspección la realiza la propia autoridad que las levanta a efecto únicamente de que si se presume la existencia de un acto u omisión que constituya una violación a la Ley o sus reglamentos, serán turnadas a la autoridad competente (Que como ya vimos para las empresas sujetas a la jurisdicción federal, o bien en materia de capacitación y adiestramiento o bien de seguridad e higiene, esta autoridad lo es la Dirección General de Asuntos Jurídicos), para que en su caso se aplique la sanción correspondiente.

Posteriormente, es decir, una vez que el acta de

inspección y demás documentación que se juzgue pertinente haya sido remitida a la Autoridad competente, como resultado de la primera "valoración y calificación" de las actas, éstas son sometidas a una nueva valoración y calificación por parte de la autoridad competente, que como ya quedo dicho, en el caso de empresas sujetas a la jurisdicción local de las Entidades Federativas, la autoridad competente serán las autoridades del trabajo locales, pero en el caso de empresas sujetas a la jurisdicción federal o la materia de los asuntos sean de capacitación y adiestramiento o de seguridad e higiene, la autoridad competente será la Dirección General de Asuntos Jurídicos, quien someterá como se dijo a un nuevo examen a las actas de inspección, para su caso, sujetar al patrón de que se trate a la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, emitiendo al efecto el emplazamiento correspondiente para que la persona física o moral comparezca ante dicha autoridad, a manifestar lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas, respecto de las presuntas violaciones que se le imputen.

### 3.3.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO Y TERMINOS.

Como ya vimos en la parte final del apartado precedente, para el caso de que la autoridad competente del trabajo, estime que de lo asentado en las actas de inspección se puedan considerar ciertos hechos como violatorios de la Ley o sus reglamentos, en términos del artículo 6o. del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, emplazará a la persona física o moral a la que se le imputen, para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas, que no es otra cosa que iniciar el procedimiento mediante la emisión del emplazamiento respectivo, que a su vez debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 7o. del Reglamento indicado.

Al parecer hasta aquí no ofrece ningún problema el planteamiento, inicio y desahogo del procedimiento sancionador, pues el reglamento respectivo en ninguno de sus artículos indica un término determinado a la Autoridad para emplazar al patrón, o por mejor decir, para dar inicio en los casos que proceda al procedimiento sancionador. En

materia de "normas de trabajo" tampoco se ofrece problema alguno asi como en materia de capacitación y adiestramiento, pues la ley y el reglamento no hace mención alguna al respecto.

Pero lo anteriormente expuesto cambia, cuando la materia de las actuaciones sometidas a la valoración y calificación de las autoridades del trabajo competentes, se refieren a la seguridad e higiene en el trabajo en virtud de lo establecido en el Título Decimo Tercero, Capítulo Tercero del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo que fue publicado en el Diario Oficial de la federación el 5 de junio de 1978, ya que en su artículo 261 a la letra dice: "Levantada el acta de inspección por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por las autoridades del trabajo de las entidades federativas, se formará a la dependencia respectiva, a efecto de que sea valorada y calificada; en caso de violación deberá citarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, dentro de los 30 días hábiles siguientes para que comparezca por sí o por medio de apoderado que acredite su personalidad en los términos del artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo", es claro pues de lo previsto en el numeral en comento, que el término de 30 días hábiles que señala se contará a partir

del momento en que la autoridad competente o dependencia representativa como señala, reciba el acta de inspección a efecto de que sea valorada y calificada, no quedando al arbitrio de dicha autoridad el momento en que decida emplazar al patrón por presuntas violaciones a la ley o sus reglamentos. Es oportuno señalar que en la actualidad en la práctica, no se respeta ni tiene ninguna observancia por parte de las autoridades del trabajo lo dispuesto por el artículo mencionado.

El segundo término que tiene lugar dentro del procedimiento administrativo sancionador es el que se menciona en el inciso h) del artículo 7o. del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del trabajo, que señala que el emplazamiento para comparecer a audiencia contendrá: "...h) fecha y hora de la celebración de la audiencia, o en su caso, término de días hábiles concedidos para comparecer, a partir de la fecha de la notificación; e ...", como se ve el término que aquí se indica no ofrece ningún problema en cuanto a su computo e interpretación, por lo que consideramos que cualquier comentario al respecto resulta ocioso.

### C A P I T U L O   I I I

#### I.- DE LA PRESCRIPCION.

1.1.- Concepto

1.2.- Elementos y Efectos de la Prescricpción

#### II.- CADUCIDAD

2.1.- Concepto

2.2.- Funda,emtps de la Caducidad

III.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE PRESCRIPCION,CADUCIDAD,  
Y PRECLUSION.

### C A P I T U L O   I I I

#### I.- DE LA PRESCRIPCION.

##### 1.1.- CONCEPTO:

El tiempo en el proceso es un factor de importancia decisiva, como en la vida, La eficacia de sus efectos se manifiesta, por ejemplo, en su conexión con los días y horas hábiles, con los términos judiciales, con la caducidad de la instancia, sin olvidar la trascendencia de la prescripción en el orden procesal.

La influencia del tiempo en el proceso es pues, ineludible y ha de ser tomada muy en cuenta al regular las actividades en que la jurisdicción laboral se desenvuelve, por lo tanto más importante de los términos procesales, es saber contarlos con el objeto de abocarse adecuadamente y oportunamente a las diversas etapas del procedimiento.

Se entiende por término a aquel momento del tiempo en que el negocio adquiere eficacia o bien pierde eficacia; por lo que puede haber término inicial ( o empleando la nomenclatura propia de la condición, término suspensivo) y

y término final ( o resolutivo).

Una vez que hemos significado la importancia primordial que tiene el tiempo dentro del proceso, podemos derivar de ello la trascendencia como se dijo que tiene la figura jurídica de la prescripción, por lo que para mejor comprenderla señalaremos ahora el concepto que en la doctrina existe de esta institución.

Para De Pina (1) la prescripción es: medio de adquirir bienes (positiva) o de liberarse de obligaciones (negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la Ley.

El Código Civil para el Distrito Federal dice en su artículo 1135 que es: "Un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley".

Es sabido que la prescripción desde un punto de vista genérico, implica la adquisición o pérdida de un derecho no ejercitado, por el mero transcurso del tiempo señalado por la ley. De aquí nace la doble significación de este instituto jurídico que permite diferenciar la denominada prescripción adquisitiva de la extintiva. Aun cuando normalmente una y otra corresponden, de manera que toda

(1) De Pina, Rafael: Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, 1977 pág. 311



adquisición va precedida de la pérdida del derecho adquirido, ello sólo incluso en el orden laboral, donde suele estimarse la existencia de la prescripción extintiva, cabe hablar de una adquisición correlativa.

Según lo expuesto por Pothier (2): La tercera excepción de no recibir es la que resulta del lapso de tiempo a que ha limitado la ley la duración de la acción que nace del crédito. Esta es la que propiamente se llama prescription, aunque el término prescription sea general, que pueda convenir igualmente a todos los fines de no recibir.

Trueba Urbina (3) se ha declarado enemigo de la prescripción de derechos laborales. considera que su inclusión en las leyes de 1931 y 1970, son "productos del régimen capitalista", esta inspirada en la teoría privatista del derecho, pero es contraria a la teoría social de las normas sobre trabajo y previsión social.

En el mismo sentido Mario de la Cueva (4) señala que: La prescripción negativa es un medio de liberarse de las obligaciones. En diversas ocasiones se ha sostenido que la institución es contraria al espíritu que informa el artículo 123 de la Constitución y a la legislación del trabajo. Considerada la prescripción desde el punto de vista del patrón, resulta un medio para que por el transcurso del

(2) De Pothier: Tratado de las obligaciones, traducción de S.M.S., Imprenta de Fedel Giro Cortes, Barcelona, tomo I, pág.328

(3) Citado por De Buen, Nestor: Derecho Procesal del trabajo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, pág. 596.

(4) De la Cueva, Mario: Derecho Mexicano del Trabajo, Ed.- Porrúa, S.A., Tomo I, México, 1970, pág.887

tiempo, deje de cumplir las obligaciones que la ley le impone. Y si a la inversa consideramos la prescripción desde el punto de vista del obrero, aparece como un abandono de las acciones que le corresponden en contra de su patrono, abandono que, en el fondo, es una renuncia a los derechos que las leyes le conceden.

Creemos que no lo expuesto anteriormente se tiene ya una idea clara de lo que se entiende en derecho por prescripción y la importancia de la misma dentro del procedimiento.

## 1.2.- ELEMENTOS Y EFECTOS DE LA PRESCRIPCION.

En términos generales podemos decir que los elementos necesarios o bien los requisitos para que pueda generarse a la vida jurídica la institución de la prescripción son:

- a) Existencia de un derecho que puede ejercitarse por quien ostenta la titularidad del mismo;
- b) No ejercicio de ese derecho por su titular;
- c) Transcurso del tiempo fijado por la ley, en relación con el derecho de que se trate y cuyo plazo o duración varia según éste.

Como ya se apunto anteriormente, se distinguen dos formas de la institución jurídica en estudio, es decir, la prescripción adquisitiva a la que también se dan los nombres de usucapión y de prescripción positiva, consiste, como dice el Código, en la adquisición de bienes, término éste que debe entenderse en su sentido más aplo; la extintiva, a la que se dan asimismo los nombres de prescripción negativa o liberatoria, que a su vez consiste, según el mismo Código Civil, en la liberación de obligaciones. Señalando la doctrina que los elementos comunes a una y otra son el transcurso de un cierto tiempo y que se cumpla bajo las condiciones establecidas en la ley. Aún cuando el problema

del plazo no suscita problema alguno, una cuestión importante, nuestros autores se preguntan si ¿Debe realmente de calificarse de inacción del acreedor el otro requisito que las leyes exigen además del tiempo para que la prescripción extintiva se consume?

El efecto de la prescripción es tal que cuando se ha cumplido, puede oponerse por el deudor a la demanda del acreedor por vía de excepción y anular su crédito. Y según Pothier (5): ¿Podría a lo menos el acreedor en ese caso diferir al deudor el juramento sobre el pago? no porque la prescripción no se ha establecido solamente sobre la presunción de pago que resulta del largo tiempo que transcurrido; sino que se ha establecido también en pena por la negligencia del acreedor.

El tiempo de la prescripción se interrumpe, o por el reconocimiento que el deudor hace de la deuda, o por la interpelación judicial que se le hace, y cabe hacer las consideraciones siguientes a este respecto:

- a) La interrupción de la prescripción sólo inutiliza el tiempo corrido antes de la interrupción;
- b) La interrupción no impide que la prescripción empiece a correr de nuevo después del acto que la interrumpió;

(5) Pothier; Ob. Cit., pág. 338

- c) La demanda judicial interrumpe, pero no suspende la prescripción;
- d) En consecuencia, la acción puede prescribirse pendiente la litis, puesto que la prescripción sigue corriendo a pesar del juicio.

Ya hablamos de que el término de la prescripción se interrumpe, pero para que esto pueda ocurrir, obligadamente se necesita que dicho término se inicie por lo que se plantea la siguiente pregunta ¿Desde que tiempo corre la prescripción? De acuerdo a lo expuesto por Alonso García (6): Comienza a contarse desde el momento mismo en que puede ser ejercitada la acción. Es radical en este sentido, la afirmación contenida en el artículo 1969, de nuestro Código Civil, según el cual "el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse".

Pothier (7) señala que: El tiempo de la prescripción no puede principiar a correr más que desde el día que el acreedor ha podido intentar su demanda: pues no se puede decir que haya tardado a intentarla, en tanto que esto no le era posible. De ahí toma origen la máxima contra non valentem agere, nulla currit praescriptio.

(6)Alonso García, Manuel, ob.cit., pág. 617

(7)Pothier,ob. cit.,pág. 331

Donde se sigue que el tiempo de la prescripción no puede correr, en tanto que la acción no esté entablada, y el crédito depende aún del cumplimiento de una condición, y entonces no puede correr el tiempo de la prescripción.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a este respecto a dicho lo siguiente:

PRESCRIPCIÓN.-"Siendo la prescripción una pena que se impone a los que abandonan el ejercicio de un derecho, el plazo para que les empiece a correr, se inicia en el momento en que la obligación es exigible, y no desde que se hace la renuncia de la prescripción".

Tomo XXVI.- Banco Nacional de México, S.A.-Pág. 1117

Con lo expuesto en los párrafos anteriores, pensamos que logramos crear en el ánimo del lector, una idea clara del concepto, importancia, elementos y efectos de la institución jurídica denominada prescripción, para entender de mejor manera la diferenciación que de ésta se hace con las otras dos instituciones que se mencionan en los apartados siguientes.

## II.- CADUCIDAD

### 2.1.-CONCEPTO.

La caducidad es un vocablo cuya etimología proviene del verbo latino "cádere", caer, formada la expresión "decadencia", por el prefijo latino "de" que significa por encima y por la forma verbal "cadere" caer y por el sufijo latino "entia" que significa acción o estado. Literalmente pues, caducidad es la acción de caer o el estado de quien cae.

El jurista Brasileño Antonio Luis de Camara la define de la siguiente manera "Caducidad es la extinción del derecho por la inacción del titular cuando su eficacia estuviese desde su origen subordinada a la condición de su ejercicio dentro de un plazo prefijado y éste ha transcurrido sin que tal ejercicio se hubiese verificado".

También se dice que la palabra caducidad implica la acción o el efecto decaer, perder su fuerza una ley o un derecho Doctrinalmente se entiende como una sanción por falta del ejercicio oportuno de un derecho. El legislador subordina la adquisición de un derecho a una manifestación de voluntad en cierto plazo o bien permite una opción. Si esa

manifestación no se produce en ese tiempo, se pierde el derecho a la opción. (8)

Para Tena Suck (9) la caducidad: Es la sanción que la ley establece a la inactividad procesal de las partes que trae como consecuencia la extinción del proceso, nulificando por tanto los efectos procesales de las actuaciones ya que técnicamente es un desistimiento tácito de la acción.

Mediante la caducidad se pretende poner fin a largos e interminables procedimientos administrativos que afectan la seguridad jurídica de los particulares, al tener la certeza que las autoridades hecendarias no podrán ejercer sus facultades en el término de 5 años.

Se habla también de la caducidad de la instancia, que es según De Pina (10) la " extinción de la relación jurídica procesal a consecuencia de la inactividad del demandante y del demandado durante un cierto tiempo (el señalado en el ordenamiento procedimental que la regule)".

Como se dijo tiene por objeto esta institución evitar la tendencia de un proceso por tiempo indeterminado. El legislador, además considerando el interés como un requisito para el ejercicio de la acción de parte, interpreta esta conducta procesal como justificación suficiente para que en los casos hipoteticamente definidos opera la caducidad, más

(8) Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM: Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, México, 1983, pág.14

(9) Tena Suck, Rafael: Derecho Procesal del Trabajo, Ed. Trillas, S.A. de C.V., segunda Ed., México, 1987, pág. 105



menos rigurosamente. En la primera instancia quedan sin efecto los actos procesales y en segundo grado, se declara firmes las resoluciones impugnadas. En el ordenamiento mexicano se regula esta institución en materia civil, laboral y en el derecho de amparo.

También se ha dicho que la caducidad de la instancia es "desistimiento tácito de la acción", por lo que haremos el estudio de la palabra desistimiento, para posteriormente establecer las diferencias que existen entre estas dos instituciones, que aún cuando tienen cierta similitud, no por ello es válido el confundirlas.

El desistimiento es el acto de desistirse. Desistirse a su vez, significa apartarse de alguna actividad que se está realizando, renunciar a ella, dejar de hacerla. En el derecho procesal el desistimiento puede referirse a la acción, a la demanda, a una prueba, a un recurso, a un incidente, etc.

El desistimiento procesal es una declaración que contiene un acto de voluntad por virtud del cual, la persona que lo hace se aparta del ejercicio de una demanda, de una acción, de un recurso y así sucesivamente.

Para el maestro E. Pallares (11), todo desistimiento implica la renuncia de los derechos y beneficios que a favor del que se desiste produciría o pudiera producir la

(10) De Pina, Rafael; Ob. Cit., pág. 15

actividad procesal de la cual desiste.

Para que el desistimiento sea válido, es necesario que:

a) Que se haga en forma legal, b) Que la persona que se desiste tenga facultades bastantes para ello, c) Que la acción o el derecho materia del desistimiento sea renunciable, que tenga respeto de la materia del desistimiento el *jus diponendi*, d) Que el desistimiento no esté sujeto a condición, esto es, que sea puro y simple, e) Que la voluntad de desistirse no este viciada por violencia, fraude o error.

A la caducidad de la instancia también se le conoce con el nombre de perención. La palabra perención procede del verbo latino perimere peremptuni, que quiere decir extinguir, destruir, anular.

La perención es la nulificación de la instancia por la inactividad procesal de las partes durante el tiempo que fija la ley. No pocos jurisconsultos dicen que es uno de los modos anormales como se extingue el juicio, pero este punto de vista no se ajusta a la verdad porque el efecto, propio de la caducidad es el ya dicho de nulificar los actos procesales constitutivos de la instancia y no del juicio, lo que no es igual a que éste concluya porque haya rerealizado sus fines o porque las partes, mediante transacción o convenio lo den por terminado.

(11) Pallares, Eduardo: Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, S.A., Sexta Ed., México, 1976, pág.113

Para concluir el punto aquí tratado, haremos como ya habíamos apuntado la diferenciación entre la perención y el desistimiento, hay cierta analogía entre estas dos instituciones en relación con la demanda, al extremo de que el jurisconsulto Bossari (12) pudo decir que los dos fraternizan, y que si el desistimiento consiste en la manifestación expresa que hace el actor de renunciar a la instancia, la perención es la presunción legal de un abandono tácito. Pisanelli formó el siguiente apotegma: "Si la perención es el abandono tácito de la instancia, el desistimiento es el abandono expreso".

Hay sin embargo, entre esas dos figuras diferencias sensibles: 1a. El desistimiento de la instancia consiste en un hacer, mientras que la caducidad se produce por un no hacer, que es la inactividad de las partes; 2a. El desistimiento es manifestación de voluntad unilateral. La caducidad supone la inactividad bilateral de las dos partes; 3a. El desistimiento de la instancia es siempre un acto de voluntad del actor, la caducidad procede del no hacer de las partes; 4a. La caducidad no es acto ni inactividad sino la sanción que la ley establece por la inactividad procesal de las dos partes.

(12) Citado por E. Pallares, ob. cit., pág. 114

## 2.2.- FUNDAMENTOS DE LA CADUCIDAD.

¿Porque la ha establecido el legislador? Se enuncian las siguientes razones: 1.- El hecho de que tanto el actor como el demandado no promueva nada en el juicio durante cierto tiempo, establece una presunción racional de que no quieren proseguirlo, de que han perdido todo interés en continuar la contienda, y que sólo por desidia o por otros motivos no han manifestado su voluntad de darlo por terminado; 2.- La sociedad y el estado tienen interés en que no haya litigios ni juicios porque estos son estados patológicos del organismo jurídico, perturbaciones más o menos graves de la normalidad, tanto social como legal; 3.- Los juicios pendientes por tiempo indefinido producen daños sociales: mantienen un estado de inseguridad e incertidumbre a los intereses económicos como morales que son materia de la contienda y a las relaciones jurídicas que son objeto de la litis; 4.- Es irracional que un juicio en el cual durante años y aún siglos, no se ha promovido nada, pueda surgir de nuevo y dar nacimiento a nuevas incertidumbres, gastos, pérdida de tiempo y de energías, inseguridad jurídica, etc. (13)

Conociendo ya los fundamentos en que descansa la figura jurídica en estudio, se nos plantea esta pregunta ¿Como opera

(13) Pallares, E.: ob. cit., pág. 116

cfr. Tena Suck, Rafael, ob. cit., pág. 105

la caducidad?. La caducidad opera de pleno derecho, esto es, por ministerio de ley y sin que sea necesario una resolución judicial que la declare, de tal manera que aún sin esa declaración la instancia caduca y no vuelve a la vida por el hecho de que alguna de las partes promueva en el juicio. Si lo hace, tanto la parte contraria como el órgano jurisdiccional deben hacer valer la caducidad y declarar improcedente su promoción, respectivamente claro está.

Del principio de que opera de pleno derecho se pueden inferir las importantes consecuencias siguientes:

- 1).- La actuación judicial o las promociones posteriores a la caducidad, no tienen el efecto de revivir un ser que ya está muerto. En este caso, la revalidación no es posible, y la ley no autoriza el milagro de la resurrección jurídica;
- 2).- A diferencia de algunas leyes extranjeras, la nuestra no exige que la objeción de caducidad de la instancia se oponga como excepción en un término fijo. Tampoco limita el plazo en que pueda pedirse la declaración de la caducidad ya producida, sino que da oportunidad a las partes para que lo hagan mientras el proceso aparente está abierto. Sin embargo, cabe observar lo

siguiente que tiene gran importancia: Puede suceder que ya producida la caducidad, ninguna de las partes las haga valer y el juicio siga adelante hasta que en él se produzca sentencia ejecutoria.

Otra pregunta de gran importancia que se nos ofrece es la siguiente ¿Desde cuando comienza a contarse el término de caducidad? De acuerdo a lo expuesto por Pallares (14) tres sistemas han sido propuestos para llevar a cabo el cómputo: 1.-En el primero no se cuenta el día a quo; 2.- En el segundo sí se cuenta; 3.- En el tercero comienza a correr el término desde que se notifique la resolución que recaiga a la última promoción de las partes.

El artículo 373 fracción IV del Código Federal de Procedimientos Civiles parece resolver la cuestión de acuerdo con el tercero de los sistemas mencionados, pero cabe observar que la aplicación de esa norma siempre deja en pie esta cuestión ¿Deberá contarse íntegro ese día? opinamos en sentido negativo por las siguientes razones: a). si se cuenta íntegro, se hace perder a las partes las horas que hayan corrido en ese día desde su iniciación hasta que se realizó la última promoción o acto procesal, a lo que es igual, el término de la perención no habrá transcurrido íntegramente;

(14)Pallares, E. ob. cit., pág. 117

b).- Con arreglo al artículo 284 del Código Federal de Procedimientos Civiles que concuerda con el 129 del Código del Distrito Federal, los términos judiciales empezarán a correr desde el día siguiente del en que surta efectos el emplazamiento, citación o notificación y contará en ellos el día del vencimiento, o lo que es igual, no se contará el día de la notificación.

Los efectos de la caducidad son como podemos concluir, que ésta no concluye el proceso sino que lo nulifica, lo que es distinto. La conclusión normal del proceso supone eficacia y subsistencia de las actuaciones en que se funda el fallo. Por lo contrario, la nulidad a que da lugar la perención, destruye esas actuaciones que deben tenerse como no practicadas. El rigor de este principio se encuentra atemperado en algunas leyes en el sentido de que permanecen válidas, no obstante la caducidad, la diligencia de prueba que podrán hacerse valer en otro proceso.

Como se dijo la extinción del proceso por caducidad afecta sólo a los actos procesales, pero no a las pretensiones de fondo de las partes, las cuales pueden ser exigidas en un proceso posterior, y produce en la primera instancia la ineficacia de todos los actos procesales, con excepción de las resoluciones firmes sobre competencia,

litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de las partes; las pruebas reunidas en el proceso que caduco, pueden ser ofrecidas en otro posterior. Cuando la Institución opera en segunda instancia deja firmes las resoluciones de la primera que hubieren sido impugnadas, y cuando se produce en los incidentes, afecta exclusivamente a los actos procesales desenvueltos con motivo de ellos, pero no tiene repercusiones en el juicio principal.

Los efectos y formas de la declaración de caducidad se sujetarán a las siguientes normas:

- 1).- La caducidad de la instancia es de orden público, irrenunciable y no puede ser materia de convenios entre las partes. El juez la declarará de oficio o a petición de cualquiera de las partes cuando concurren las circunstancias a que se refiere el presente artículo.
- 2).- La caducidad extingue el proceso pero no la acción; en consecuencia se puede iniciar un nuevo juicio, sin perjuicio de lo dispuesto en la fracción V de este artículo.
- 3).- La Caducidad de la primera instancia convierte en ineficaces las actuaciones del juicio y las cosas deben volver al estado que tenía antes de la



presentación de la demanda y se levantarán los embargos preventivos y cautelares. Se exceptúan de ineficacia susodicha las resoluciones firmes sobre competencia, litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de los litigantes, que regirán en el juicio ulterior si se promoviere, siempre que se ofrezcan y precisen en la forma legal.

- 4).- La caducidad de la segunda instancia deja firmes las resoluciones apeladas. Así lo declarará el Tribunal de Apelación.
- 5).- La caducidad de los incidentes es causa por la falta de asistencia de las partes a dos audiencias consecutivas, si el juez estimare necesaria su presencia; las declaraciones respectivas sólo afectará a la actuaciones del incidente sin abarcar las de la instancia principal aunque ha quedado en suspenso éste por la promoción de aquel;
- 6).- Para los efectos del artículo 1168 fracción II del Código Civil se equipara a la desestimación de la demanda la declaración de caducidad del proceso;
- 7).- El término de la caducidad sólo se interrumpirá por

promociones de las partes o por actos de las mismas realizados que tengan relación inmediata y directa con la instancia.

La caducidad de la instancia en el Derecho Procesal del Trabajo, se conoce con el nombre impropio de "desistimiento tácito de la acción", pero tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido en señalar que en realidad se trata de la caducidad de la instancia, e inclusive en las reformas procesales de 1980, se utiliza la denominación correcta de caducidad.

En virtud de los debates sobre la justificación y la constitucionalidad de esta institución, especialmente por parte de las agrupaciones de trabajadores, misma se modificó en los artículos 726 y 727 de la Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el lo. de mayo de 1970, cuyo texto se conserva en el artículo 773 de la referencia procesal con vigencia el lo. de mayo de 1980, de acuerdo con el cual, se tendrá por desistida de la acción intentada a toda persona que no haga promoción alguna en un plazo más amplio, es decir de 6 meses, sólo cuando dicha promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento y siempre que no esté pendiente de dictarse resolución sobre alguna promoción de

las partes, o la práctica de alguna diligencia o la recepción de informes o copias que se hubiese solicitado.

Por otra parte, en las citadas reformas procesales de 1980, a la Ley Federal del Trabajo, se procuró evitar hasta donde fuese posible las consecuencias de la caducidad en perjuicio del trabajador, ya que el artículo 772 dispone que si para continuar el trámite sea necesaria la promoción del trabajador, y éste no la hubiese efectuado en un lapso de tres meses, la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva debe ordenar que se le requiera para que la presente, apercibido de la aplicación de la propia caducidad sino lo hiciera.

### III.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE PRESCRIPCIÓN, CADUCIDAD Y PRECLUSIÓN.

Es necesario, para poder desarrollar el punto que se propone que conozcamos que se entiende o que es la preclusión y así posteriormente apuntaremos que semejanzas y diferencias existen entre éstas tres instituciones jurídicas.

Así pues, se dice que la preclusión es la situación jurídica procesal que se produce cuando alguna de las partes no hayan ejercitado oportunamente y en la forma legal, alguna facultad o algún derecho procesal o cumplido alguna obligación de la misma naturaleza. Si el demandado, por ejemplo, no contesta dentro del término de ley la demanda, se le considera litigante rebelde; sino presenta oportunamente sus pruebas, pierde el derecho de hacerla y concluido el período de pruebas el juicio sigue adelante. Se encuentra reconocida en el Código adjetivo vigente en su artículo 133, que dice: "Una vez concluidos los términos fijados a las partes, sin necesidad de que se acuse rebeldía, se seguirá el juicio su curso y se tendrá por perdido el derecho que, dentro de ellos, debió ejercitarse, salvo los casos en que la ley disponga otra cosa".

Chovenda (15) dice que la preclusión tiene lugar en los siguientes casos: a) por no haberse observado el orden señalado por la Ley para el ejercicio de una facultad procesal; b) Por haberse realizado en acto incompatible con el ejercicio de la facultad, como cuando se opone una excepción incompatible con otra o se lleva a cabo un acto que está en pugna con algún recurso que pueda oponerse; c) por haberse ya ejercitado la facultad procesal de que se trate, por que en este caso se aplica el principio de la consumación procesal, según el cual una facultad no puede ejercitarse dos veces, por ejemplo no se puede contestar la demanda más que una vez.

Se dice también que, es una de las características del proceso moderno porque mediante ella se obtiene: a) que el proceso se desarrolle en un orden determinado, lo que sólo se consigue impidiendo mediante ella que las partes ejerciten sus facultades procesales cuando les venga en gana, sin sujeción a principio temporal alguno; b) que el proceso esté constituido por diversas secciones o períodos, dedicados cada uno de ellos al desenvolvimiento de determinadas actividades. concluido cada período, no es posible retroceder a otro anterior. Así se logra en nuestro derecho que la primera parte del proceso esté consagrada a

(15) Citado por Pallarees, Eduardo: Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, Duodécima Edición, México, 1979, pág. 606

formar la litis, la segunda a ofrecer las pruebas, la tercera a rendirlas, la cuarta a producir alegatos, la quinta al pronunciamiento de la sentencia, y la sexta a la vía de apremio. En otra forma de expresión podemos decir que, la preclusión engendra lo que los procesalistas modernos llaman "faces del proceso"; c) Que las partes ejerciten en forma legal sus derechos y cargas procesales, es decir, no sólo, dentro del término que para ello fije la ley, sino también con las debidas formalidades y requisitos.

Para Carneli (16) sostiene que la palabra preclusión tiene dos sentidos: Por un lado significa prohibir, impedir, que una cosa ocurra o se haga; por otro, se refiere a un principio de orden en el desarrollo de la relación procesal, en virtud del cual, después de realizados o transcurridos ciertos términos, la parte no puede efectuar actos procesales.

No obstante, la preclusión nuestra es más trascendental en otras materias que con relación a los términos ya que, la naturaleza dividida del proceso laboral hace que no operen tanto los términos como las oportunidades instantáneas, quiere decir, el ejercicio, en el momento preciso, de un derecho y no dentro de un determinado plazo.

Pallare, tal vez más preciso, dice que "La preclusión

(16) Citado en Ob. Cit., pág. 607

es la situación procesal que se produce cuando alguna de las partes no haya ejercitado oportunamente y en la forma legal, alguna facultad o algún, derecho procesal o cumplido alguna obligación de la misma naturaleza.

Para Eduardo J. Counture (17): La preclusión se define generalmente como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal. Resulta normalmente de tres situaciones diferentes: a) por no haber observado el orden u oportunidad dado por la ley para la realización de un acto; b) por haberse cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; c) por haberse ejercitado ya una vez, válidamente dicha facultad.

Con lo anterior, estamos ya en posibilidad de distinguir a cada una de las instituciones jurídicas mencionadas en el título de este apartado, y podemos decir que no ha faltado quien asimile la caducidad a la prescripción, afirmando que aquella es prescripción de la instancia producida por la inactividad de las partes. Algunos otros, cometen otro error, el de no encontrar sino diferencias secundarias entre las dos instituciones, ejemplo Emilio Scarano (18), en su monografía "La perención de la instancia", la señala en la siguiente forma:

(17) Citado por De Buen, Néstor: Derecho Procesal del - Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988 pág. 371.

(18) Citado por Pallares, ob. cit., pág. 115

1.- La prescripción se refiere a substancia del derecho y como excepción perentoria se puede proponer en cualquier estado de las causas; la perención se refiere al procedimiento y por eso es perentoria de la forma y puede proponerse en limini litis;

2.- La prescripción es adquisitiva o extintiva, la perención es solamente extintiva;

3.- La prescripción se realiza por el transcurso del tiempo, variable según los diferentes casos mencionados en el código, la perención se verifica siempre por el transcurso de 3 años;

4.- La prescripción, no corre entre o contra las personas designadas en la ley civil, la perención, por regla general, corre adversus omnes;

5.- La prescripción se interrumpe o se suspende de una manera determinada (quiso decirse de varias maneras), la perención no se interrumpe sino en muy pocos casos.

Suponiendo ciertas estas diferencias secundarias,



presuponen que no hay algo esencial que distinga la prescripción de la caducidad, lo que es erróneo porque con ello se da a entender que las dos cosas son substancialmente las mismas. Ahora bien tal cosa no sucede:

1.- En efecto, mientras que la prescripción pertenece al Derecho Civil, la perención hay que incluirla en el procesal. Sólo que no se perciba la autonomía de este último, sus propias características, y se cometa el error de considerarlo como una rama de aquél, se podrá asimilar la caducidad a la prescripción.

2.- La prescripción es por esencia, y según reza el código civil y toda la doctrina a ella relativa, una manera de adquirir derechos civiles y de extinguir obligaciones. La caducidad no tiene esa finalidad porque concierne a algo muy diferente a los derechos y obligaciones civiles, a algo que sólo existe y se comprende su naturaleza cuando se está en el campo del derecho procesal. Desde el momento en que la institución no tiene ninguna analogía con los derechos y obligaciones civiles, así también hay que afirmar otro tanto de la caducidad y la prescripción.

Otra de las notas esenciales de la caducidad que conviene tener presente, es que se refiere a la instancia y

y no al juicio. No es correcto hablar de caducidad del juicio, como tampoco lo es confundir el juicio con la instancia, el todo con la parte.

Consideramos que con lo expuesto hasta aquí, podemos o estamos en posibilidad de conocer los límites y alcances de estas tres figuras, para no confundirlas, es decir, sabemos que la prescripción se refiere a un modo de adquirir derechos o extinguir obligaciones civiles; caducidad o perención es la nulificación del proceso por inactividad de las partes; y la preclusión se refiere al orden que se debe seguir dentro del proceso, creando con ella las faces del mismo.

## C A P I T U L O   I V

I.- LA PRESCRIPCION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN MATERIA DE NORMAS DE TRABAJO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, SEGURIDAD E HIGIENE, EN MEXICO¿

1.1.- Valoración de las Actas de Inspección y Documentación Correspondiente e inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador.

II.- LA PRESCRIPCION DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE¿

2.1.- Artículo 261 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

III.- OPERATIVIDAD DE LA PRESCRIPCION DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LAS MATERIAS DE NORMAS DE TRABAJO Y CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

3.1.- Procedencia de la Prescripción dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, en materias de normas de trabajo y capacitación y adiestramiento.

3.2.- Término de 30 días hábiles para que la autoridad laboral, intaure el procedimiento administrativo sancionador, en contra del presunto responsable (persona física o moral).

## C A P I T U L O I V

I.- LA PRESCRIPCION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE NORMAS DE TRABAJO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, SEGURIDAD E HIGIENE EN MEXICO.

1.1.- VALORACION DE LAS ACTAS DE INSPECCION E INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Como ya vimos al tratar el punto 3.2 del capítulo segundo de este trabajo, las actas de inspección están sujetas a dos tipos de valoración y calificación, siendo la que tiene primordial interés para el inicio del procedimiento sancionador, la segunda de éstas, es decir, la que la autoridad del trabajo competente en base a lo dispuesto por el artículo 5o. del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1983, ya que dicho numeral dispone que "Recibidas de la Inspección Federal del Trabajo o de cualquiera otra autoridad competente el acta y la documentación correspondiente, las autoridades del trabajo procederán a su valoración y calificación". Los efectos de --

esta valoración y calificación quedan establecidos en el artículo 6o. del Reglamento en mención que en su parte conducente señala que "si en el acta y otras constancias se presupone existen hechos que se estiman violatorios, en cumplimiento del artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo se emplazará a la persona física o moral . . .", de donde se concluye que sí de esta valoración y calificación que haga la autoridad del trabajo se presume se haya violado la Ley Federal del Trabajo o sus reglamentos por parte del patrón de que se trate, se leemplazará es decir, se le sujetará a la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador por violaciones a la Ley Laboral o sus reglamentos. señalándole el día y hora para que tenga verificativo la audiencia de Ley o el término de días hábiles para que compareciera a oponer defensas y ofrezca pruebas, como lo previene el artículo 7o inciso h) del ordenamiento legal citado. Y es aquí donde ubicamos, como lo exponemos más adelante, el lugar en donde se debe "aplicar" o "determinar" el término para que la Autoridad Administrativa Laboral pueda o deba sujetar a los patrones al desahogo del procedimiento sancionador respetando en forma clara y precisa las garantías constitucionales de seguridad jurídica, audiencia y legalidad, redondeando el

marco jurídico en donde tiene vida y desarrollo el multicitado procedimiento.

Pero no sólo están a la valoración y calificación mencionada, las actas de inspección que levantan los Inspectores Federales del Trabajo, en ejercicio de sus funciones, sino que también la autoridad administrativa laboral, recibe de otros órganos documentación que se sujeta a la valoración y calificación correspondiente, para determinar si se inicia el procedimiento sancionador, como son oficios de consignación con los documentos necesarios remitidos por las Delegaciones tanto del Distrito Federal como del interior de la República del Instituto Mexicano del Seguro Social, derivandose en su caso violaciones tales como no enterar al instituto el pago de cuotas obrero-patronales, no inscripción de uno o más trabajadores a dicho instituto o bien presentan discrepancias en los salarios de los trabajadores declarados al Instituto, entre otras; también se reciben consignaciones del INFONAVIT; de las oficinas federales de la Secretaría de Hacienda y Credito Público, por un pago de reparto de utilidades a los trabajadores; de igual forma se reciben dictámenes tanto de la Direcciones Generales de Seguridad e Higiene y de Capacitación y Adiestramiento, por el incumplimiento de los patrones a sus

obligaciones relativas a estas materias, por lo que las materias de conocimiento del procedimiento administrativo sancionador, son diversas, en la medida de que la Autoridad Administrativa Laboral cumple con su función de vigilar la observancia y cumplimiento por parte de los patrones de las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, de donde resulta la necesidad de que dicha función y actividad administrativa no sea arbitraria, y se sujete a periodos de tiempo determinados ( términos) para que pueda ser considerada como legalmente realizada, sin perjudicar la esfera jurídica de los gobernados (patrones).

II.- LA PRESCRIPCIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE.

2.1.- ARTICULO 261 DEL REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E  
HIGIENE EN EL TRABAJO.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978, en el Capítulo III del Título Decimotercero, que se refiere al procedimiento para aplicar las sanciones, concretamente en su artículo 261 establece que "Levantada el acta de inspección por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por las autoridades del Trabajo de las entidades federativas, se turnará a la dependencia respectiva, a efecto de que sea valorada y calificada; en caso de violación deberá citarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, dentro de los 30 días hábiles siguientes para que comparezca por sí o por medio de apoderado que acredite su personalidad en los términos del artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo".

Nosotros estamos convencidos de que las expresiones "debera citarse" y "dentro de los 30 días" definitivamente señalan el término en el cual la Autoridad Administrativa



competente debe de realizar sus funciones correspondientes, para instaurar en los caso en que así proceda el procedimiento administrativo sancionador por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos. De lo anterior, surge la siguiente pregunta ¿desde que momento empieza a correr el término de 30 días hábiles que se menciona?, para nosotros el artículo en comento es claro en ese sentido, al señalar en su primera parte que "levantada el acta de inspección", se turnará a la dependencia respectiva, a efecto de que sea valorada y calificada, para que en caso de violación deberá citarse al interesado, de lo anterior concluimos que si el acta es remitida a la autoridad competente para que la valore o califique, es desde el momento mismo en que dicha autoridad reciba el acta, que empieza a correr el término indicado, para que de considerarse existan violaciones a la ley emplaze al interesado. De lo contrario, sería tanto como dejar al arbitrio de la Autoridad el momento en que determinase instaurar el procedimiento sancionador en contra de los patrones, inculcando la Seguridad Jurídica de éstos, pues no sabrían cuando la Autoridad Administrativa les sujetará a la sustanciación de un procedimiento, derivado de actuaciones que tendrían semanas, meses y aún años de haberse realizado,

causandoles molestias y daños en su esfera jurídica y patrimonio, al tener que pagar una multa que la Autoridad le imponga derivada del multicitado procedimiento.

Por lo expuesto, nos parece absurdo el criterio sustentado a este respecto por el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver el Juicio de Nulidad 3354/92.- ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO, S.A., el 21 de agosto de 1992, que a la letra dice:

" EMPLAZAMIENTO NOTIFICADO DESPUES DE 30 DIAS DE PRACTICADA LA INSPECCION, NO TRASCIENDE EL SENTIDO DE LA RESOLUCION, AUNQUE INDIQUE VIOLACION AL ARTICULO 261 DEL REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.- Si bien es cierto que la hoy demandada notificó el emplazamiento 180 días después de practicada la inspección y no en 30 días como lo indica el Reglamento en comento, aunque se viola en su perjuicio el artículo 261 del Reglamento citado, es violación no trasciende el sentido de la resolución, toda vez que en dicho emplazamiento se le otorga un término de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación del emplazamiento, para que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas, pero ello con

el objeto de que desvirtúe las presuntas violaciones que motivaron el acta de inspección de verificación de 26 de septiembre de 1990, no así para que hiciera valer una prescripción que se insiste, no se encuentra prevista, ni en la Ley Federal del Trabajo, ni en sus Reglamentos, aún de que el hecho de que se le haya notificado el emplazamiento 180 días después de levantada el acta, no le causa perjuicio, pues se le notificó el emplazamiento el día 6 de mayo de 1991 y el demandado lo contestó con escrito de 14 de mayo del mismo año, mismos que obran a fojas 74 y 75 del expediente en que se actúa, por haber sido ofrecidos como prueba por la Autoridad demandada en su contestación".

Decimos que nos parece absurdo el criterio transcrito, por varias razones; la primera es porque en su parte inicial dice que " aunque se viola en su perjuicio el artículo 261 ..." y en su parte casi final dice "... no le causa perjuicio ...", es evidente lo contradictorio de este criterio, pues si se viola en perjuicio de alguien una disposición legal, es porque consecuentemente se le causa algun perjuicio; la segunda, radica en que el criterio en

comento, dice como ya se señaló, que se viola el artículo 261 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y después que "... no así para que hiciera valer una prescripción que, se insiste, no se encuentra prevista, ni en la Ley Federal del Trabajo, ni en sus reglamentos...", lo contradictorio y hasta absurdo de lo anterior radica en que si se acepta que se viola el artículo citado es porque no se cumple con el término de 30 días que tiene la Autoridad para emplazar al patrón de que se trate, y si lo hace posteriormente a dicho término es que constituye en la violación citada, es decir, porque la facultad de la Autoridad a prescrito, y entonces como es que después se afirma que esta prescripción no está prevista en la Ley Federal del Trabajo, ni en sus Reglamentos, siendo que el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo es un ordenamiento de la propia Ley, y sólo que se desconozca este hecho, se puede tener como cierta semejante aceveración; la tercera razón, radica en que el criterio en debate, señala que se le otorga en el emplazamiento al patrón un término de 10 días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofresca pruebas para desvirtuar las violaciones que se le imputan y no "...así para que

hiciera valer una prescripción...", lo absurdo de esto radica que si el patrón sujeto al procedimiento puede y tiene el pleno derecho de manifestar lo que a su derecho convenga, dentro de estos extremos queda comprendido que puede hacer valer todas las defensas y excepciones que tenga a su favor, y si la prescripción de la facultad de la Autoridad para emplazarlo es una de ellas, es precisamente en una comparecencia donde la debe y puede legalmente, hacerla valer.

La Autoridad Administrativa Laboral, para el ejercicio de sus funciones tiene la misma idea - a nuestro parecer equivocada - de considerar al término de prescripción - previsto en el multicitado artículo 261 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y cuando algún compareciente se excepciona haciendo valer la prescripción supra dicha, los argumentos que esgrime a fin de desecharla, son idénticos a los contenidos en el criterio del Tribunal Fiscal de la Federación que se ha debetido y del cual creemos hemos evidenciado lo absurdo de su contenido.

III.- OPERATIVIDAD DE LA PRESCRIPCION DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LAS MATERIAS DE NORMAS DE TRABAJO Y CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

3.1.- PROCEDENCIA DE LA PRESCRIPCION DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE NORMAS DE TRABAJO Y CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

La estudiamos en el apartado anterior la operatividad de la prescripción en materia de Seguridad e Higiene, dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador. Así mismo hicimos evidente que dicha Institución jurídica la prevee el artículo 261 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, pero no encontramos una razón lógica para que la prescripción sólo opere en una materia y no en las demás que son objeto de conocimiento de la Autoridad Administrativa Laboral en el proceso sancionador.

Como vimos en este trabajo al hablar del Procedimiento Administrativo en General, en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en

Varsovia en 1936, se señaló como base fundamental para todo procedimiento administrativo, entre otras: La determinación del plazo en el cual debe obrar la administración; y como reglas generales complementarias, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la resolución administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja.

De lo anterior es evidente que para que cualquier clase de procedimiento administrativo resulte legal, es necesario que de una manera general, es decir, que para todas las materias o asuntos que sean objeto de su conocimiento, se señalen el plazo o término dentro de los cuales la Autoridad Administrativa debe ejercer sus funciones, porque el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria. De donde se concluye que la prescripción debe operar para todas las materias que son objeto de conocimiento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos como son la de "normas de trabajo", "capacitación y adiestramiento" y "Seguridad e Higiene".

Consecuentemente, consideramos que se justifica por sí sola la necesidad que existe, de que el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a Ley Federal del Trabajo, sea adicionado con el o los preceptos que sean necesarios, que prevean el término del que dispone la Autoridad Administrativa Laboral, para que en su caso emitir el emplazamiento y sujetar al patrón de que se trate, a la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, y su forma de computarlo en forma precisa y clara, que rijan uniformemente para toda y cada una de las materias contenidas en la normatividad de la Ley Federal del Trabajo, que son objeto del conocimiento del procedimiento sancionador.



3.2.- TERMINO DE 30 DIAS HABILES PARA QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LABORAL; INSTAURE EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR, EN CONTRA DEL PRESUNTO RESPONSABLE (PERSONA FISICA O MORAL).

Como vimos en el punto 2.1 del apartado II del presente capitulo, en materia de seguridad e higiene, la autoridad administrativa laboral, tiene un término de 30 días hábiles, para que en caso de violación, citar (léase emitir su emplazamiento) al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. A nosotros nos parece que este término también debe ser el mismo del que cuente la Autoridad en tratándose de las otras materias contenidas en la Ley Federal del Trabajo, porque es un tiempo razonable para que la autoridad, pueda realizar el estudio y valoración de la documentación que sea remitida para tal efecto por la Inspección del Trabajo o cualquiera otra Autoridad competente. Porque así también se evitaría que los gobernados, estén expuestos a que la autoridad administrativa laboral, los sujete a un procedimiento, que seguramente afectará su patrimonio, vía imposición de multa, en base a constancias que ya tienen mucho tiempo en poder de dicha Autoridad, y no tengan un medio de defensa para

hacerlo valer ante la misma Autoridad sancionadora, no quedándoles otro recurso que gastar tiempo y dinero para acudir en impugnación de dichos actos ante Autoridades distintas, como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación o bien los juzgados de amparo.

La forma en que creemos que debiera ser adicionado el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, que es el ordenamiento como se dijo, por medio del cual se sustancia el procedimiento sancionador sería la siguiente:

Tomando en cuenta que el artículo 5o. dice que recibidas de la Inspección del trabajo o de cualquiera otra autoridad competente el acta y la documentación correspondiente las autoridades del trabajo, procederán a su valoración y calificación. Y el artículo 6o. señala que si del acta y otras constancias de que presume existen hechos que se estiman violatorios, en cumplimiento del artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo, se emplazará a la persona física o moral a la que se le imputen, para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas.

El ordenamiento en comento, sería adicionado con el artículo 6o. bis, que señalaría: El emplazamiento a que se refiere el artículo anterior, deberá ser emitido por la Autoridad laboral dentro de los 30 días hábiles siguientes, a aquel en que haya recibido el acta y documentación a que se refiere el artículo 5o. sin perjuicio de la materia de que se trate.

El emplazamiento emitido fuera del término concedido, no tendrá validez legal alguna.

Con lo anterior, creemos que no se deja lugar a dudas, respecto de a partir de cuando se deba computar el término concedido a la autoridad para emitir su emplazamiento, sin importar la materia motivo de conocimiento y finalmente, contiene la declaratoria de la nulidad del emplazamiento que se emita fuera del término fijado, al quebrantarse una norma que fija una garantía de procedimiento, que como ya vimos debe contener todo procedimiento administrativo.

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

**PRIMERA.**-El derecho administrativo es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración pública o el poder ejecutivo; así como el conjunto de relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.

**SEGUNDA.**- El derecho escrito es la fuente más importante del derecho administrativo por la seguridad de su contenido. Se tiene la certeza de su vigencia, de sus términos y de la que no ha sido modificada. El derecho escrito no ofrece incertidumbre en cuanto a su determinación y es un seguro punto de partida para estimar la legitimidad de un acto.

**TERCERA.**- El derecho administrativo del trabajo tiene como fuentes: directas, que son fuentes escritas, como la constitución y las leyes administrativas; indirectas, que son las no escritas, las costumbres, la doctrina científica y los principios generales del derecho social del trabajo, que se formulan en el proceso de conflictos laborales.

CUARTA.-La Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos por el ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo. Lo anterior demuestra que la facultad reglamentaria constituye una facultad normas del Poder Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución.

QUINTA.- El acto administrativo, es un acto jurídico una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, extrema, concreta, y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto-administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

SEXTA.- El Procedimiento Administrativo debe conciliar dos intereses: el público, que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes, exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que permita emitir resoluciones con las formalidades indispensables para

conservar el buen orden administrativo, el conocimiento del caso y el apego a la ley; el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica.

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

OCTAVA.- Corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, vigilar el cumplimiento y observancia por parte de los patrones a las normas relativas a la materia laboral, para lo cual se crean las "Autoridades" necesarias para lograr tal fin.

NOVENA.- La función de vigilancia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se ejerce por medio de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, en los términos y facultades que se le otorgan en la Ley Federal

del Trabajo, en el Reglamento Interior de la propia dependencia, y en el Reglamento elaborado ( Reglamento de Inspección Federal del Trabajo) al efecto de precisar y por menorizar las actividades a cargo de dicha Autoridad y a las cuales debe ceñir su actividad.

DECIMA.- La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre otras funciones, tiene la facultad de iniciar y sustanciar el Procedimiento Administrativo Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo o sus reglamentos, encontrando dicha facultad su fundamento legal en la propia Ley federal del Trabajo, en el Reglamento Interior de la Secretaría del Estado en cita y en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, que fue expedido al efecto.

DECIMA PRIMERA.- Las actas de inspección estan sujetas a dos valoraciones a cargo de un igual número de autoridades del trabajo: la primera, hecha por la propia autoridad que las elabora, para determinar si procede su remisión, en caso de violación, a la Autoridad competente, la segunda,

hecha por la Autoridad del trabajo competente para determinar, en caso de violación, iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra del patrón de que se trate.

DECIMO SEGUNDA.- En caso de presumirse la existencia de hechos que se estiman violatorios las Autoridades del Trabajo, en términos del artículo 6o. del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, emplazará a la persona física o moral a la que se le imputen, para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas, que no tiene otra significación que la de instaurar el procedimiento administrativo sancionador.

DECIMA TERCERA.-Desde un punto de vista genérico, la prescripción, implica la adquisición o pérdida de un derecho no ejercitado por mero transcurso del tiempo señalado por la ley. De aquí nace la doble significación de este instituto jurídico que permite distinguir la denominada prescripción adquisitiva de la extintiva.



DECIMA CUARTA.- El término de la prescripción, comienza a contarse desde el momento mismo en que puede ser ejercitada la acción. Es radical en este sentido la afirmación de nuestro Código Civil, según el cual " el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse".

DECIMO QUINTA.- La palabra caducidad implica la acción o el efecto de caducar, perder su fuerza una ley o un derecho. Doctrinalmente se entiende como una sanción por falta del ejercicio oportuno de un derecho. El legislador subordina la adquisición de un derecho a una manifestación de voluntad en cierto plazo o bien permite una opción. Si esa manifestación no se produce en ese tiempo, se pierde el derecho o la opción.

DECIMA SEXTA.- El desistimiento procesal es una declaración que contiene un acto de voluntad por virtud del cual, la persona que lo hace se aparta del ejercicio de una demanda, de una acción, de una prueba, de un recurso, de un incidente, etc.

DECIMA SEPTIMA.- Los efectos de la caducidad que ésta no concluye el proceso sino que lo nulifica, lo que es distinto. La conclusión normal del proceso supone eficacia y subsistencia de las actuaciones en que se funda el fallo. Por lo contrario, la nulidad a que da lugar la "perención", destruye esas actuaciones que deben tenerse como no practicadas. En rigor de este principio se encuentra atemperado en algunas leyes en el sentido de que permanecen válidas, no obstante la caducidad, las diligencias de prueba que podrán hacerse valer en otro proceso.

DECIMA OCTAVA.- La preclusión se define generalmente como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal. Resulta normalmente de tres situaciones diferentes: a) por no haber observado el orden u oportunidad dado por la ley para la realización de un acto; b) por haberse cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; c) por haberse ejercitado ya una vez, válidamente, dicha facultad.

DECIMO NOVENA.- Las actas de inspección están sujetas a dos tipos de valoración y calificación pero lo que tiene importancia directa o primordial para la substanciación del Procedimiento Administrativo Sancionador, es la que realiza

la Autoridad del Trabajo competente, en base a lo dispuesto en los artículos 50. y 60. del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del trabajo.

VIGESIMA.- Las expresiones "deberá citarse" y "dentro de los 30 días...", que contiene el artículo 261 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, estamos convencidos que definitivamente señala el término (de prescripción) en la cual la Autoridad Administrativa competente, debe realizar sus funciones correspondientes, para instaurar en los casos en que así proceda, el procedimiento administrativo sancionador por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, referidos a la materia de seguridad e higiene.

VIGESIMA PRIMERA.- Para que cualquiera clase de procedimiento administrativo resulte legal, es necesario que de una manera general, es decir, que para todas las materias o asuntos que sean objeto de su conocimiento, se señalen el plazo ó término dentro del cual la Autoridad Administrativa debe ejercer sus funciones, porque el interes

privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica, para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria.

VIGESIMA SEGUNDA.- Se justifica por si sola la necesidad que existe de que el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, sea adicionado con él o los preceptos que sean necesarios, que prevean el término del que dispone la Autoridad Administrativa Laboral, para que en su caso, emitir el emplazamiento y sujetar al patrón de que se trate, a la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, y su forma de computarlo en forma precisa y clara, que riga uniformemente para todas y cada una de las materias, que son objeto del conocimiento del referido procedimiento sancionador.

VIGESIMA TERCERA.- Nos parece que el término de 30 días hábiles contenido en el artículo 261 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, también debe ser el

mismo del que cuente la Autoridad en tratándose de las demás materias contenidas en la Ley Federal del Trabajo, porque es un tiempo razonable para que la autoridad, pueda realizar el estudio y valoración de la documentación que le sea remitida para tal efecto por la Inspección Federal del Trabajo o de cualquiera otra autoridad competente.

VIGESIMA CUARTA.- El Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, debería ser adicionado (proponemos) co el artículo 60.bis que señalaría: El emplazamiento a que se refiere el artículo anterior, deberá ser emitido por la Autoridad Laboral dentro de los 30 días hábiles siguientes, a aquel en que haya recibido el acta y documentación a que se refiere el artículo 50., sin perjuicio de la materia de que se trate.

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

## D O C T R I N A

- 1.-BARAJAS, Montes de Oca Santiago:Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 1985, Primera Edición, México, D.F.
- 2.-BERMUDEZ, Cisneros Miguel:Curso de Derecho del Trabajo Traductor y Autor, Primera Edición 1979 en Español Cardenas Editor y Distribuidor, se término de imprimir en 1980.
- 3.-De la Cueva Mario:Derecho Mexicano del Trabajo Tomo I, Decimo Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. 1970.
- 4.-De Pothier:Tratado de las Obligaciones, por S.M.S., Tomo I, Barcelona España, Imprenta de Fidel Giro Cortes.
- 5.-Ferrari, Francisco:Derecho del Trabajo, volumen III 2a. Edición, Editorial de Palma, Argentina 1977.
- 6.-FRAGA, Gabino:Derecho Administrativo, vigesima séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- 7.-ALONSO, García Manuel:Curso de Derecho del Trabajo, quinta edición, Editorial Ariel, S.A., Barcelona España, 1975.
- 8.-NESTOR, de Buen C.: Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

- 9.-PALLARES, Eduardo:Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A., 6a. Edición, México, 1976.
- 10.-ACOSTA, Romero Miguel:Teoria General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 4a. Edición, 1981.
- 11.-SERRA, Rojas Andres:Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., Decimo Tercera Edición, 1985
- 12.-TENA, Suck Rafael:Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Trillas, S.A. de C.V., Segunda Edición 1987.
- 13.-TRUEBA, Urbina Alberto:Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo (Teoria Integral), Tomos I y II, Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición, 1979.

#### LEYES CONSULTADAS.

- 1.- Ley Federal del Trabajo, 8a. Edición Actualizada, Editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, abril de 1990.
- 2.-Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 3.-La Ley Organica de la Administración Pública Federal, de 1972.
- 4.- Reglamento General de Seguridad e Higiene en el trabajo

- 5.- Reglamento de Inspección Federal del Trabajo
- 6.- Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.
- 7.-Código de Procedimientos Civiles, del Distrito Federal vigente

#### OTRAS FUENTES

- 1.-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS:Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México Tomo II, México, 1983.
- 2.-PALLARES, Eduardo:Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A., Duodécima Edición, México 1979.
- 3.-TESIS:Suprema Corte de Justicia de la Nación, tercera parte, Tribunal Colegiados de Circuito, volumen I y II Ediciones Mayo, S. de R.L., año 1989.
- 4.-TESIS:Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera, segunda, tercera y cuarta parte, Sala, Sala Auxiliar, Volumen I, Ediciones Mayo, S. de R.L., año 1989