

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL TRABAJO

SUMARIO: 1. *Características y evolución de la administración pública del trabajo.* 2. *Bases de la organización administrativa del trabajo.* 3. *La función administrativa del trabajo.* 4. *Organización administrativa del trabajo en algunos países: A) De Europa; B) De América Latina; C) De la órbita socialista; D) Otros.* 5. *La organización administrativa del trabajo en México.* 6. *Análisis de algunas funciones administrativas: de inspección, de registro de asociaciones, de capacitación, de empleo, en materia de sociedades.* 7. *Crítica al control administrativo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.*

1. *Características y evolución de la administración pública del trabajo*

No encontramos una definición técnica respecto de lo que debamos entender por administración pública del trabajo; por esta razón intentamos una con el único propósito de ubicar nuestro estudio en el campo de las ideas actuales sobre administración en general. Nuestra definición sería la siguiente:

La administración pública del trabajo es la parte del derecho administrativo del trabajo que estudia las funciones y atribuciones de los órganos del Estado encargados de ejercer y vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones laborales. Es, asimismo, el estudio de la doble acción social que compete al Estado en materia de trabajo: la protección de la clase trabajadora y la destinada a mantener el equilibrio económico de las fuerzas productivas de un país.

El derecho administrativo del trabajo es una nueva disciplina jurídica que, al igual con lo ocurrido respecto al derecho del trabajo y el derecho procesal del trabajo, se ha desprendido del derecho administrativo general para integrar, organizar y desarrollar un grupo de actividades del Estado que por su naturaleza han adquirido autonomía en lo correspondiente a la aplicación de teorías y técnicas propias de la materia laboral. No se pretende con esta disciplina jurídica de reciente cuño una innovación al separar conceptos e ideas, sino que ha sido la necesidad de un ordenamiento propio lo que ha traído como

consecuencia que, de unos años a esta parte, vaya desenvolviéndose, en un campo suyo, la realización de la función pública, dirigida, por una parte, a la dirección del Estado en relación con los problemas de los trabajadores y los patronos; por la otra, la protección y vigilancia encomendada a los gobiernos, en los últimos decenios, en materia de ocupación, habitación, capacitación, higiene, seguridad y óptima convivencia social.

Varias definiciones sí han sido ofrecidas en lo tocante al derecho administrativo del trabajo. Para Hugo de L'Itala, es parte de la legislación social laboral que propugna por la organización económico-jurídica del trabajo humano subordinado, la cual regula el poder disciplinario que debe reconocerse al empleador como medio instrumental de la administración pública.¹ Cabanellas la considera como una parte del conjunto de facultades otorgadas a los órganos de la administración, con potestad y deber de hacer frente a necesidades públicas, así como a todas aquellas acciones que satisfagan intereses sociales, con facultades adicionales de intervención de la propia autoridad en las relaciones que pertenezcan al orden laboral.² Mario L. Deveali nos dice: "Se da el nombre de derecho administrativo del trabajo al conjunto de normas que se refieren a la formación y funcionamiento de los órganos estatales que fiscalizan el cumplimiento de las prescripciones legales en materia de trabajo."³ Y Ernesto Krotoschin señala que: "El derecho administrativo del trabajo constituye el conjunto de deberes no sólo del orden público, sino de derecho público, que tiene el Estado, para imponer tanto a los empleadores como a los trabajadores, deberes y obligaciones esencialmente sociales cuyo cumplimiento es exigido por el interés de la sociedad."⁴ Por su parte, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) lo considera como la necesaria recopilación de facultades jurídicas que se han impuesto para sí los Estados modernos, con la finalidad de intervenir conciliatoria y obligatoriamente en las diferencias y conflictos que puedan presentarse en las relaciones obrero-patronales.⁵

El único autor mexicano que ha intentado una definición de derecho

¹ De L'Itala, *L'accordo collettivo economico*, Padua, 1943, p. 561.

² Cabanellas, Guillermo, *Derecho normativo laboral*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba Editorial, 1966, p. 19.

³ Deveali, Mario L., *Lineamientos de derecho del trabajo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1956, p. 66.

⁴ Krotoschin, Ernesto, *Instituciones de derecho del trabajo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1956, tomo I, p. 216.

⁵ *La conciliación en los conflictos de trabajo*, publicación de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1974, de la Serie Estudios y Documentos, p. 75.

administrativo del trabajo ha sido el doctor don Alberto Trueba Urbina, quien en su texto sobre la materia expresa:

El derecho administrativo del trabajo se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, y estatutos sindicales; así como de 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 el 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 materias esenciales, cuya aplicación no puede extenderse a una comunidad en general sino exclusivamente a la clase obrera, ya que su naturaleza deriva del contenido del artículo 123 constitucional, en cuyo texto se encuentra la identificación de las normas administrativas.⁶

Haciendo un análisis conjunto de las ideas de los autores mencionados, e independientemente del criterio que cada uno sustenta respecto de la materia de nuestro análisis, los que siguen son, para ellos, los elementos constitutivos del derecho administrativo laboral:

- 1º La acción del Estado tendente a organizar el conjunto de funciones sociales relacionadas con la actividad productiva.
- 2º La coordinación de los sectores productivos, capital y trabajo, a efecto de armonizar sus respectivos intereses, con el propósito de evitar el planteamiento de conflictos de posible afectación social a la comunidad.
- 3º La dirección y vigilancia de aptitudes y actitudes humanas en el proceso económico del desarrollo, para que, a través de factores educativos, políticos, socioculturales y morales, de cada hombre y de cada país, sean posibles los procesos de transformación y progreso.
- 4º La planeación a base de programas, sistemas y estructuras institucionales, de las satisfacciones posibles que puedan ofrecerse a los trabajadores, dentro de marcos económicos aceptables.

La administración pública del trabajo, como una fracción de aplicación de estructuras sociales y económicas, ha venido a formar parte

⁶ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho administrativo del trabajo*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1979, p. 136.

del derecho administrativo del trabajo, como un producto de reciente formación. En efecto, es a partir del presente siglo y en particular después de la Primera Guerra Mundial, cuando la solidaridad de los trabajadores trató de romper las fronteras que el imperialismo le había impuesto para impedir su unificación, cuando se pudo poner un freno a la ambición de los gobiernos y cuando latía en el ambiente social el ideal de una paz permanente y universal, que fue posible pensar y crear un organismo producto de las experiencias habidas, y fuese el contrapeso de las naciones poderosas, con base en principios de justicia social y con el firme propósito de encontrar el justo equilibrio entre los hombres.

Nos referimos a la Sociedad de las Naciones, producto de la necesidad colectiva de establecer la convivencia pacífica. No vamos a referirnos ni a su constitución ni a sus propósitos y finalidades, sino al hecho de que fue en cumplimiento del Tratado de Versalles que se propuso la creación de "un organismo permanente encargado de redactar una Declaración de Derechos para la clase trabajadora así como el establecimiento de una Corte Permanente de Trabajo". Dicho organismo, que naciera al amparo de estas ideas, fue la Organización Internacional del Trabajo, institución moderadora de las relaciones obrero-patronales y primera fuente de muchas instituciones del trabajo posteriores y de nuevas ramas de lo jurídico aplicadas con exclusividad a la materia laboral.⁷

Podríamos enumerar el cúmulo de actividades desarrolladas en los más de sesenta años de existencia de la OIT; pero, por ahora, es nuestra única preocupación referirnos a las que hicieron posible un derecho administrativo del trabajo y, consiguientemente, una administración pública laboral, nacidos ambos en el seno de su Consejo de Administración. Sólo para ubicar a éste recordemos que tres órganos constituyen la OIT: la Conferencia, reunión de los representantes de trabajadores, patronos y gobiernos, en sus asambleas anuales; la Dirección, y el Consejo de Administración; y así como a la asamblea de la Conferencia ha correspondido elaborar los proyectos de convención y las recomendaciones que en la actualidad integran la amplia legislación internacional del trabajo, al Consejo de Administración le ha tocado orientar a los Estados hacia una eficaz administración pública del trabajo, como el medio más convincente de mantener el equilibrio de la propia Organización, para estar en aptitud de ofrecer las soluciones más convenientes en materia de dirección política y económica del trabajo.

El Consejo de Administración ha podido hacerlo porque no repre-

⁷ *Código Internacional del Trabajo*, Ginebra, publicaciones OIT, 1957, p. 7.

senta el interés de un gobierno o de un grupo de gobiernos, ni está constituido, como la Conferencia, por sectores; su carácter es universal y le permite ejercer autoridad moral, y en fecha reciente le han sido adjudicados algunos medios coactivos que faciliten el cumplimiento de los acuerdos que se adoptan. Su función más importante conforme a la Constitución de la OIT, son las atribuciones semi-jurisdiccionales conferidas por la asamblea, que le permiten resolver por medios conciliatorios las diferencias y controversias que surgen entre delegados y representaciones; con base en esas atribuciones, ha podido imponer algunas soluciones nacionales de carácter administrativo y el cumplimiento del orden jurídico propio. Se ha auxiliado a través de una Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, verdadero modelo de organización administrativa, conforme al cual han surgido ya varias administraciones públicas del trabajo en algunos países; y organismo responsable del desarrollo técnico de toda la información recabada, así como de la publicación de informes, estudios, estadísticas y proyectos de unificación administrativa, dados a conocer en sus interesantes libros y su revista del trabajo, que integran una voluminosa biblioteca plena de informaciones de interés para encauzar cualquier actividad relacionada con materias de investigación laboral.⁸

Pero no es la OIT la única institución generadora de fuentes para la administración pública del trabajo. Varios autores se han ocupado también de su estudio y algunos han profundizado en su contenido, como se contempla, por ejemplo, en el *Derecho social europeo*, producto de la comunidad económica de Europa, cuyos investigadores han publicado trabajos en revistas especializadas, ofreciendo orientaciones en técnicas de administración, varias de ellas aplicables a la actividad de los órganos públicos. Mencionemos, para sólo comprobar el interés que viene adquiriendo la rama jurídica objeto de nuestra inquietud renovadora de lo jurídico laboral, las siguientes proposiciones: a) los varios proyectos sobre el trabajo en el mar; b) el tratamiento de los movimientos migratorios, con interesantes estadísticas y análisis cuantitativos del problema; c) la atención dada a los conflictos derivados del paro forzoso; d) las soluciones ofrecidas a varias cuestiones de higiene industrial, de las cuales son autores eminentes médicos, inspectores y especialistas incorporados a los grandes centros industriales; e) los trabajos que ha realizado la comisión agrícola mixta encargada de la orientación profesional de los trabajadores agrícolas y del fomento de sociedades agrícolas para la explotación, compra o arrendamiento de tierras;

⁸ *La Oficina Internacional del Trabajo. Organización y funciones*, Montreal, publicación de la OIT, 1949, pp. 17-29.

f) la legislación sobre seguros sociales y cooperación impulsada por este organismo, y g) orientaciones para ampliar las funciones de los órganos públicos que tienen a su cuidado las anteriores cuestiones.⁹

Con estos antecedentes y elementos estamos en posibilidad de aventurar, por nuestra parte, el conjunto de características que podemos asignar a la administración pública del trabajo:

- 1ª La aplicación y vigilancia de la legislación laboral incluida en la ley, los reglamentos, decretos, acuerdos y en general las órdenes que emanen de los órganos ejecutivos, así como aquellas otras disposiciones conexas en la materia.
- 2ª La distribución de funciones y atribuciones en los diversos órganos centralizados, descentralizados y desconcentrados de la administración pública general, que tengan a su cargo el control gubernativo respecto a la dirección de asuntos de trabajo, ubicándolos en un cauce de actividad que hagan posible el desarrollo económico y social de un país.
- 3ª La coordinación de los sectores que integran los factores de la producción, el capital y el trabajo, en el mayor número de conflictos posible, para orientar sus relaciones e intervenir en ellas cuando la ley lo disponga, o cuando los propios sectores soliciten la participación del sector oficial en el arreglo de sus diferencias.
- 4ª Disponer lo necesario para que el trabajo se realice en las mejores condiciones que puedan darse en cada centro industrial o comercial, ajustando estas condiciones a la regulación profesional y técnica que resulte apropiada, llevando a cabo los actos indispensables para no interrumpir el desarrollo económico de un país.
- 5ª Constitución en el órgano encargado de dirigir la política de justicia social en tres aspectos fundamentales: la redención de las grandes masas pauperizadas, la consolidación salarial y la vertebración nacional extendida a la vivienda popular, la higiene, la seguridad y el empleo.¹⁰

2. Bases de la organización administrativa del trabajo

Si, como lo señala don Gabino Fraga, la satisfacción de los intereses colectivos tiene su realización fundamental en el Estado, por cuyo mo-

⁹ Ribas, Jacques Jean, *Derecho social europeo*. Madrid, Instituto de Estudios Sociales del Ministerio de Trabajo, 1980, pp. 269-273.

¹⁰ Sirvieron de base para formular estas características, tanto los textos consultados como las publicaciones de la OIT y de la CEE (Comunidad Económica Europea).

tivo se organiza éste en forma especial adecuada, sin perjuicio de que otras organizaciones realicen, por excepción, igual función de administración pública, será necesario, para una mejor ubicación de nuestro estudio, fijar las bases en que se apoya la organización administrativa del trabajo, para mejor comprender la esencia de la administración pública en la materia.¹¹

Cabe una aclaración previa. Entre el Estado y sus órganos, según algunos profesores de derecho administrativo, no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, porque para ello sería necesario que dichos órganos gozaran de personalidad jurídica distinta. Expresa Donati, por ejemplo, que "si ha sido negada a los órganos del Estado una personalidad jurídica propia, es porque sólo son zonas de éste, partes del todo, entre las cuales no sería posible concebir relación alguna".¹² Sin embargo, pueden existir relaciones jurídicas de los órganos entre sí, siendo precisamente todo el régimen relativo a la organización administrativa en general lo que regula esta clase de relaciones.

Señalamos lo anterior por dos motivos: en el estudio de la administración pública del trabajo es necesario distinguir entre los elementos integrantes de su organización política y los que colaboran con el Estado en la realización de otras funciones aleatorias o coordinadas; además, independiente de esta integración, se establecen otras formas de coordinación de los diversos elementos de la organización administrativa, que dan estructura y unidad a la administración pública y determinan al mismo tiempo las esferas de competencia de cada uno de los órganos estatales que intervienen. En otras palabras, si el Estado, como persona moral, requiere de personas físicas y de organismos especiales para realizar las funciones de administración, es necesario conocer cuántas y cuáles son las dependencias participantes de una determinada función, incluida la principal y las accesorias; de esta manera se obtiene la completa coordinación de unas y otros, y hay uniformidad en sus acciones. El ejemplo nacional puede aclararnos mejor este concepto. Dentro de nuestra organización administrativa del trabajo, la función primordial se ha encomendado a la Secretaría del Trabajo, pero intervienen además otras dependencias: las Secretarías de Educación Pública, de Hacienda, de Salubridad, de Comercio, así como las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores en algunas cuestiones, como las relacionadas con los trabajadores que marchan al extranjero o con los extranjeros que trabajan en México; y en otras esferas algunos orga-

¹¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1948, pp. 56 y ss.

¹² Donati, B., *Derecho administrativo*, p. 77, citado por el maestro don Gabino Fraga, p. 59.

nismos desconcentrados a quienes también se hace partícipes de alguna actividad complementaria. La propia Ley Federal del Trabajo señala que la aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones, a las Secretarías de Hacienda y Educación Pública, a las entidades federales y a sus direcciones o departamentos de trabajo, fijándose en diversas disposiciones la intervención correspondiente (artículos 28, 121, 126, 523, 525 LFT).¹³

Estamos indicando, por otra parte, que el Estado no sólo requiere de órganos y de personas físicas que exterioricen su voluntad, esto es, de funcionarios y empleados, de dirigentes o auxiliares de la función pública, sino de organismos que en apariencia pudieran parecer extraños, pero los cuales, desde el punto de vista del derecho administrativo, quedan ubicados como auxiliares de la administración pública (los internacionales), por la naturaleza de su vinculación jurídica con el Estado. Lo importante es determinar a quiénes se confiere poder de mando. Los demás podrán tener algunos poderes, pero siempre limitados, y en la escala jerárquica actuarán dentro de marcos rígidos reglamentarios en los que se fije su participación. Los auxiliares y empleados, denominados en algunas legislaciones servidores públicos y en la nuestra trabajadores al servicio del Estado, sólo están vinculados al cumplimiento de aquellas funciones asignadas al empleo o cargo para el cual se les haya extendido nombramiento. Todos, sin embargo, deberán desempeñar en forma personal dichas funciones, ya que su nombramiento implica la calificación de condiciones individuales de aptitud legal, técnica y moral, así como la sujeción a las leyes, reglamentos o instructivos en donde se encuentren indicadas las órdenes y disposiciones que deben obedecer, sin distinción de rango y sólo diferenciadas en atención a dicha jerarquía oficial.

Finalmente, dentro de las bases de la organización administrativa de la especialidad que investigamos, la coordinación de los órganos de la administración pública y de los funcionarios y empleados de la misma, puede ser centralizada, descentralizada o desconcentrada. En la organización centralizada los órganos, y quienes forman parte de ellos físicamente, se encuentran agrupados unos respecto de otros en situación de dependencia tal, que el vínculo que entre todos se establece parte

¹³ El artículo 525 de la Ley Federal del Trabajo dispone que la Secretaría del Trabajo organizará un Instituto del Trabajo para la preparación y elevación del nivel cultural de su personal técnico y administrativo. Este Instituto se convirtió en Instituto de Estudios Técnicos del Trabajo (INET) con funciones académicas de gran interés; pero en fecha reciente (1983) volvió a instituirse como un centro de enseñanza en la materia laboral para el personal profesional y administrativo de la citada Secretaría.

del propio órgano y de la persona situada en el más alto nivel, para descender en la escala de atribuciones hasta los de ínfima categoría o grados de responsabilidad. En el caso de la administración pública del trabajo, la centralización en regímenes presidencialistas quedaría ubicada en el Poder Ejecutivo y particularmente en el presidente de la República o el ministro responsable, según otras formas de gobierno; de ahí descendería a los titulares (secretario del Trabajo, secretarios para Asuntos Sociales, ministros, comisionados, etcétera), y de éstos a los diversos funcionarios (mayores y menores), hasta llegar a los empleados y auxiliares (oficiales, intendentes, mozos). En nuestro caso, la centralización la ejerce el presidente de la República, pasa al secretario del Trabajo y Previsión Social y de éste a los subsecretarios, al oficial mayor, a directores y jefes, oficiales y empleados de la secretaría aludida.

En la organización descentralizada, en cambio, el Estado, para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones, permite la formación de varias autoridades administrativas designadas por los propios individuos que las integran, cuyos intereses pueden estar ligados o no por principios democráticos, por aglutinamientos políticos o por instituciones preformadas conforme a un sistema dado. De esta manera las cargas administrativas se distribuyen en facultades de decisión, de ejecución y de consulta, a través de comités, burós, oficinas u otra forma organizativa. Además, la descentralización, como lo explican los profesores de derecho administrativo, puede serlo también por región, por servicios o por colaboración, no propiamente con autonomía, porque esto no sería posible al conciliar disposiciones. Es en la distribución de facultades donde está la independencia administrativa, cuando se responde a situaciones locales y el titular se enfrenta a problemas de inmediata solución que no requieren consulta. Los países socialistas son el mejor ejemplo de este tipo de descentralización, porque la actuación de sus funcionarios, aunque centralizados en el orden político, no lo están administrativamente.

Nos quedaría por aclarar la llamada desconcentración. La conveniencia de desprender de la administración central algunas atribuciones, ya sea para ponerlas en manos de individuos con la preparación técnica que garantice su funcionamiento o para ser manejadas en compartimientos distintos y por personas no sujetas a la jerarquía impuesta a los demás órganos del Estado, ha llevado a este otro tipo de organización administrativa, pues el órgano desconcentrado actúa con propios recursos, con presupuesto particular, con estatutos autónomos y con obligaciones específicas. Su control es sólo gubernamental y se encarga

a un titular, o lo toma para sí la autoridad máxima de la administración pública. No es frecuente la desconcentración en otros países, pero sí lo ha sido entre nosotros, como se comprueba con la multitud de organismos paraestatales que se han integrado en los últimos diez años.

3. *La función administrativa del trabajo*

Siguiendo las reglas del derecho administrativo general y las propias del derecho administrativo del trabajo, procede fijar las que corresponden a la administración pública del trabajo en particular. De Barthélemy es la idea de que toda función administrativa debe centrarse en la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley.¹⁴ Existen dos criterios para entender lo que es la ejecución de la ley: el que se contrae a la actividad autorizada por una disposición legal y el que entiende por dicha ejecución la actividad que hace efectiva o de práctica realización la norma legislativa.

Hauriou, por lo contrario, concibe la función administrativa como aquella "que tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa en la gestión administrativa".¹⁵ Otto Mayer la considera como "la actividad del Estado para la realización de sus fines bajo un orden jurídico".¹⁶ Por último, Jellinek la define como "una parte de la actividad del Estado que tiende al establecimiento y a la protección del derecho, la cual se separa de las otras funciones que tienen por fin afirmar la fuerza del Estado y favorecer la civilización".¹⁷

De acuerdo a estas definiciones, podemos establecer que son funciones administrativas todos los actos creadores de situaciones jurídicas, o aquellos que comprueban una situación jurídica o un hecho constitutivo de la función jurisdiccional; y función administrativa del trabajo, los actos creadores de situaciones jurídicas colectivas que revisten a un sector de población, el de los trabajadores, de un *status* propio concebido con el único fin de proteger sus intereses de clase; es decir, en tanto una función administrativa se realice bajo el orden jurídico, es

¹⁴ "L'État et le contrat", *Revista de Derecho Público*, Madrid, 1911, p. 392.

¹⁵ *Derecho administrativo* (Précis de Droit Administratif), 4ª edición revisada por André Hauriou, París, 1938, p. 11.

¹⁶ "El derecho administrativo alemán", *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1926, p. 112.

¹⁷ Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Madrid, Editorial Labor, 1934, pp. 61-65.

posible crear una legislación que tenga por finalidad la protección de intereses concretos, sean individuales o colectivos; los órganos del poder público se encuentran orientados a fines sociales o de relación de los llamados factores de la producción, incluidas todas las actividades y contingencias posibles. Un Ministerio del Trabajo, una Secretaría de Estado o un Departamento Laboral, deberán fundar su organización interna en principios legales destinados a fines especiales; de ellos no pueden salirse, porque de hacerlo su actuación iría en detrimento de la comunidad a la que sirven.

Toda organización administrativa del trabajo es limitada en sus funciones si se toma en consideración la ejecución de su actuación. La actividad del Estado, por conveniencia propia y para hacer patente su autoridad, debe ajustarse a disposiciones legales precisas dentro de las cuales podrán moverse sus órganos hacia un máximo o un mínimo. De no suceder así, podrían adoptarse actitudes autoritarias no compaginables con el orden jurídico. Los actos materiales a realizar estarán siempre encaminados al bien individual o colectivo. Contemplemos algunos ejemplos: la enseñanza o la asistencia públicas implican desde luego el ejercicio de un poder político; pero son necesarios varios controles para la correcta ordenación de las actividades que les conciernen. En el ámbito militar, las movilizaciones de los ejércitos obedecen a necesidades de defensa o de preservación del orden público; pero no es necesario en todos los casos la exhibición de fuerza. En el terreno de las relaciones laborales, con frecuencia la autoridad se ve forzada a actuar en contra de algunos intereses colectivos, pero no puede forzar situaciones que por otro lado afecten a la comunidad. Si todo esto se lleva a cabo dentro del orden jurídico, ninguna oposición resulta justificada y, por lo contrario, la función estatal se cumple en las direcciones expuestas.

¿Cuál es dentro del orden jurídico el contenido de la función administrativa del trabajo? La atención de necesidades colectivas de distinta naturaleza. Por un lado, las destinadas a la formación legislativa: formular proyectos de ley, decretos, reglamentos, acuerdos, etcétera; fijar internamente las atribuciones de los órganos públicos encargados de ella; preparar manuales de organización que incluyan los servicios públicos que se presten; controlar los organismos descentralizados o desconcentrados cuya dependencia haya sido asignada. Por otro lado, dar trámite y resolución a los asuntos de su competencia interna; la vigilancia de las relaciones obrero-patronales por medio de inspectores, de reglamentaciones especiales o de instituciones auxiliares; la orientación de los servicios sociales: de seguridad, de higiene, de empleo, de capa-

citación o adiestramiento; la regulación de las relaciones con otros órganos o dependencias; el registro de las asociaciones obreras y patronales; algunas cuestiones propias de las sociedades cooperativas.

Quedaría solamente por anotar, en esta abigarrada síntesis de la distribución de competencias, la distribución de facultades autorizadas por la ley. La complejidad de la organización política estatal es hoy de tal magnitud que resulta necesario separar en esferas de competencia la realización de los actos administrativos. La competencia, como puede advertirse, siempre es abstracta, pues no se contrae a la persona que ejerce la función, sino al órgano; no se agotan en el ejercicio de los actos de administración las distintas facultades de que disponga la autoridad en un aumento determinado. La razón es ésta: la competencia del órgano únicamente pueden fijarla las leyes emanadas del Poder Legislativo o, en su esfera de acción, de los reglamentos o decretos que promulgue el Poder Ejecutivo; porque es la división de competencias lo que permite a cada uno realizar las funciones que tengan asignadas por disposición de la ley. Señalemos, en nuestro caso concreto, que es la Secretaría del Trabajo el órgano competente para la realización de los actos administrativos del trabajo, aunque correlativamente sean las otras secretarías que hemos mencionado las que tengan a su cargo otros actos aleatorios por depender de ellas la decisión y ejecución.

4. *Organización administrativa del trabajo en algunos países*

Con un propósito de sistematización hemos clasificado en cuatro grupos de países las diversas soluciones que se han dado respecto a la organización administrativa del trabajo en el extranjero:

A) *De Europa*

Conforme al Código Social de Alemania Federal, el Ministerio del Trabajo tiene a su cargo funciones políticas de preferencia y vigila la administración laboral; pero existen otros organismos e institutos, como el Instituto Federal del Empleo, el Instituto de Artesanías y Pequeña Industria, el Instituto de Cooperativas, la Oficina Federal de Seguros, la Oficina Federal de Asistencia Social, así como una oficina de control de asuntos sociales relacionados con la Comunidad Económica Europea, que coordina los aspectos de relaciones internacionales en materia de trabajo, cuyos organismos tienen asignada alguna función específica de relaciones obrero-patronales.

En Austria es el Ministerio Federal de Administración Social la de-

pendencia encargada de las cuestiones y conflictos de trabajo; de ella dependen las oficinas centrales y provinciales relacionadas con fomento del empleo, la orientación profesional, los consejos de empresa y una oficina central de conciliación que atiende todos los conflictos colectivos en cuanto se presentan. Existe asimismo un Ministerio Federal de Asuntos Sociales para atender cuestiones de higiene, seguridad, inspección del trabajo, igualdad en el trato a hombres y mujeres trabajadores, así como otras actividades conexas; este Ministerio actúa con autonomía y la sola dependencia respecto del órgano ejecutivo de esa nación.

En Bélgica, es el Consejo Nacional de Trabajo y Central de Economía el director de la administración pública del trabajo, y de él dependen oficinas y comisiones creadas para la atención de los conflictos obrero-patronales, como la comisión de reorientación económica, la de formación y empleo que a su vez controla la de agencias de colocación, y muchas otras que resultaría prolijo enumerar. En Dinamarca una dependencia del Parlamento danés centraliza las funciones laborales: el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; de él dependen las oficinas centrales y locales que vigilan problemas de seguros, salarios, riesgos profesionales, discriminación, inspección e informes; existen otros organismos que actúan con independencia administrativa, como el Instituto Nacional del Empleo y la Junta Nacional de Trabajo, así como el Consejo de la Formación Profesional; y todos con oficinas locales, algunas de representación tripartita, esto es, en las que por disposición legal deben intervenir delegados de los trabajadores y de los empresarios, por la índole de los negocios que se discuten.

El Ministerio del Trabajo de España es, asimismo, un organismo centralizador de toda la actividad administrativa laboral, con múltiples y variadas oficinas en las dieciseis autonomías en que ha sido dividido políticamente el país. Controla la Comisión Nacional del Empleo, la Oficina de Organización Sindical, también de jurisdicción nacional; una Comisión que se llama del Movimiento Nacional que dirige las actividades socioeconómicas y la migración interna de trabajadores; una Dirección General del Trabajo y una Dirección de las Cajas de Ahorro provinciales, dependencias que actúan bajo la dirección y control del citado Ministerio.

Francia es, quizás, el país de mayor número de organismos laborales cuyas funciones se encuentran dirigidas y controladas por el Ministerio de Asuntos Sociales. Enumerarlas no sería posible para el objetivo de este trabajo, pero haremos referencia a las más importantes: la Agencia Nacional del Empleo, que encauza a los solicitantes hacia los cam-

pos donde hace falta mano de obra y controla la distribución de la población activa que busca ocupación; la Dirección de Formación Profesional Continua, en el marco de la educación permanente, que ha logrado en este país imponer la obligación patronal en aspectos de formación inicial y otras formaciones ulteriores de los adultos, y que se encarga a la vez de la adaptación de los trabajadores a los cambios técnicos de la industria y a la modificación de las condiciones de trabajo promoviendo su acceso a los niveles de cultura de los distintos establecimientos de enseñanza pública. Existe, con un estatuto aparte, una oficina encargada de evitar la discriminación de mano de obra que desarrolla una campaña permanente contra el racismo y contra aquellas instituciones y empresas que pretenden ubicar a la mujer en una situación de inferioridad respecto de las condiciones de trabajo; depende de esta oficina una comisión nacional de inmigración encargada de cubrir gastos de traslado de trabajadores extranjeros y su familia, cuando carecen de recursos para regresar a su país de origen, pero que también tiene a su cargo la admisión de trabajadores, tanto de la comunidad europea como de otros países, sobre todo cuando hacen falta brazos para el desempeño de labores inferiores que el trabajador francés no quiere ejecutar.

Holanda ha otorgado todas las atribuciones de administración del trabajo a un Ministerio de Asuntos Sociales y Salud Pública, integrado con varios consejos tripartitas que tienen a su cuidado la vigilancia y desarrollo de actividades especiales como las de seguridad e higiene, seguros sociales, inspección, colocación regional y reglamentos. Estas comisiones celebran sesiones plenarios cada dos meses cuando menos y es facultad suya dictar las disposiciones reglamentarias de los centros de trabajo. Existe, asimismo, una oficina encargada también del cumplimiento de las directrices que dicte el Consejo de la Comunidad Europea en materia laboral.

Gran Bretaña, al igual que Francia, tiene organizadas varias oficinas para la atención de asuntos laborales, dependiendo todas ellas del secretario de Estado del Trabajo, funcionario que, aparte de controlar el ministerio respectivo, regula los capítulos de la política laboral del Reino Unido. Finalmente, Suecia y Noruega, cuentan con sendos Ministerios de Trabajo que tienen funciones de fiscalización, inspección y sanciones; y bajo su control funcionan tres organismos que han realizado una fecunda labor en el campo de las relaciones de trabajo: el Consejo del Mercado del Empleo, el Consejo de Seguridad e Higiene y el Consejo de Comités de Empresa, en los que la participación de

los trabajadores en las decisiones concernientes al trabajo ha permitido mantener la paz en los centros industriales.

B) *De América Latina*

En esta parte de nuestro continente, Argentina y Brasil son los dos países de mayor actividad en la materia, a través de dos órganos independientes entre sí: el Ministerio del Trabajo y la Secretaría de Seguridad Social, que tienen a su cargo la totalidad de las atribuciones que les competen en sus respectivas esferas de acción. Del primero dependen, salvo algunas diferencias en uno u otro país, lo correspondiente a las asociaciones profesionales de trabajadores y patronos, a las condiciones de trabajo, al cumplimiento del Código del Trabajo, una comisión nacional de trabajo agrícola y un consejo nacional encargado de la política del empleo, el cual controla un departamento nacional de mano de obra. Brasil cuenta además con una oficina encargada de la codificación sobre leyes de trabajo, que constituye una excelente ayuda para quienes investigan cualquier cuestión laboral y que mantiene actualizados en forma permanente fichas y archivos legislativos. Por otro lado, la Secretaría de la Seguridad Social tiene asignadas como funciones las relativas a seguros, higiene, cajas de subsidios y asignaciones familiares, cajas de ahorro nacionales, jubilaciones y pensiones, así como lo que corresponde a medicina del trabajo. Brasil ha organizado un Instituto Nacional de Previsión Social al que han quedado adscritos los centros de seguridad, de higiene, de medicina del trabajo y un fondo de apoyo al desarrollo social.

De Chile, país que se había distinguido en la administración del trabajo, no tenemos información actualizada; pero hasta la época de Allende habían sido motivo de atención de este presidente multitud de cuestiones sociales, las cuales había dejado para su realización y control al Ministerio de Trabajo, que en su época adquirió importancia política de igual nivel a la del Ministerio de Gobierno Interior. En Ecuador y Perú, quizás debido a sus problemas políticos y económicos, sus respectivos Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, de Trabajo y Previsión Social, por años deambulan en una pobreza tal de actividades que sólo destacan las que desarrollan sus respectivas Direcciones de Trabajo, las cuales actúan con varias subdirecciones, una de competencias administrativas, otra de procedimientos administrativos y algunas más en las que se ha centralizado la actividad en esta materia.

Perú publicó recientemente una nueva Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo para atribuirle funciones no comprendidas con anteriori-

dad, como las de establecer políticas de trabajo y previsión; la solución conciliatoria de conflictos; la promoción económica, social y cultural de los trabajadores; y la vigilancia y mantenimiento de relaciones con organizaciones internacionales similares (Ley Nº 17-524).

Uruguay ha legislado también en tiempo reciente sobre administración del trabajo, pues había mantenido suspensas muchas actividades desde 1973; ha creado, dependiendo de su Ministerio de Trabajo y Previsión Social, dos fondos: uno para la vivienda y otro para la desocupación que vienen desarrollando actividades de interés colectivo con buenos resultados.

Por último, de Venezuela sólo es importante consignar la creación de la carrera de administración pública del trabajo, con miras a que los egresados ejerzan toda clase de funciones en las dependencias del Ministerio de Trabajo.

C) *De la órbita socialista*

De estos países se ha dado a todas las cuestiones relacionadas con el trabajo una singular importancia; la multitud de órganos de la administración pública ligados a la actividad laboral lo comprueba. Así es que ofreceremos únicamente un cuadro general de las dependencias encargadas de la función administrativa.

Iniciamos nuestro recorrido por la República Democrática Alemana y recordemos que en este país, al igual que en los demás países de la órbita socialista, no es una sola la dependencia oficial encargada de las funciones laborales, sino que varias de ellas responden a directivas económicas o sociales dictadas por los correspondientes Consejos de Ministros, en los cuales se encuentra centralizada la administración general. Alemania, consideramos, es la mejor organizada de estas naciones, además de que es la que contempla el mayor número de objetivos en su actividad administrativa, a saber: *a)* mejorar el nivel de vida de la población tanto en el aspecto material como cultural; *b)* acelerar el ritmo de la producción social; *c)* impulsar las ciencias y las técnicas de productividad para alcanzar mayor eficacia y progreso; *d)* utilizar los recursos humanos a efecto de que los trabajadores participen en forma directa y concreta tanto en la gestión como en la planificación económica; *e)* procurar el mejoramiento sistemático de las condiciones de trabajo y de vida de su población; *f)* aumentar gradualmente los seguros sociales, y *g)* conseguir del personal activo su colaboración creativa y su cooperación individual para que las tareas sociales sean cumplidas de acuerdo a los programas que formulen los propios trabajadores.

En Bulgaria, controlados por el Consejo de Ministros, funcionan los siguientes órganos de administración: el Consejo Central de Sindicatos, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Seguridad e Higiene, la Oficina de Inspección del Trabajo y la Comisión de Juventud y Deportes, todos ellos con atribuciones específicas descentralizadas a través de consejos populares regionales. Debemos apuntar que en este país la utilización racional de la mano de obra tiene un propósito profesional, educativo y de formación laboral, que ha traído enormes beneficios a los jóvenes y, en particular, a los desempleados.

Checoslovaquia ha organizado un Ministerio Federal del Trabajo y Asuntos Sociales encargado de vigilar el cumplimiento del Código de Trabajo y de formular todos los reglamentos relacionados con las convenciones colectivas, con el funcionamiento de los consejos de empresa y con la solución de los conflictos laborales. Le auxilian un Consejo Central del Movimiento Sindical Revolucionario, que no desempeña funciones administrativas sino políticas, y un Comité de Estado para el Trabajo, que sí las tiene. Dicho Consejo tiene además funciones jurisdiccionales, pues dirige tanto a los comités de empresa como a las comisiones de arbitraje en todo lo que atañe al procedimiento laboral, reducido en este país a una sola instancia. Lo integran siete personas, ante quienes se formulan las reclamaciones, se desarrollan las llamadas "vistas" o audiencias, a las que pueden asistir representantes de los trabajadores, y pronuncia acuerdos amigables o resoluciones definitivas cuando no es posible la conciliación.

El Consejo de Ministros de Polonia es quien maneja las atribuciones laborales por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social; pero debemos confesar con desencanto que este último Ministerio casi no se ocupa de cuestiones de trabajo, sino de fiscalización e inspección, dejando a otras autoridades la atención de los problemas sobre protección del trabajador e impulso de las condiciones de trabajo. Además, es tan estricta la centralización administrativa, que del Consejo de Ministros deben partir todas las "órdenes legislativas", como se denomina en estos países a las leyes sobre trabajo o previsión social. Pese a todo, es Polonia un país donde la protección al trabajo ha alcanzado, por otros conceptos, altos niveles de efectivo beneficio social, al haber puesto en vigor reglamentos administrativos de gran eficacia en asuntos de minas, canteras, fundiciones, plantas metalúrgicas, industria química, celulosa y papel, tabaco e imprenta.

Dos organismos atienden en Rumanía los problemas laborales: el Ministerio de Trabajo y el Consejo Central de la Unión General de Sindicatos. El primero controla desde el reclutamiento y colocación de

mano de obra hasta su futura evolución en formación y capacitación en cada especialidad. Sostiene oficinas de trabajo social en determinadas circunscripciones domiciliarias, en particular en aquellas donde existe gran demanda de empleo; atiende lo relativo a las condiciones de trabajo; pero les lleva ventaja a otros países socialistas en el campo de las remuneraciones económicas de más atracción. La jubilación, por ejemplo, se concede a los treinta años de servicios efectivos a los varones y a los veinticinco a las mujeres, sin límite de edad; por ello se observan muchos hombres y mujeres de no muy avanzada edad ya retirados, aunque dedicados a alguna actividad propia, que impulsa también el Estado, por el rendimiento productivo que se obtiene del trabajo individual.

Finalmente, en la URSS, es el Presídium del Consejo Central de Sindicatos el que se encarga de las funciones administrativas del trabajo, aunque en su estructura está obligado al cumplimiento de las disposiciones que emanen del Soviet Supremo, cuyos decretos son de aplicación en todas las repúblicas. Su organización jerárquica es muy compleja y no podría explicarse en pocas líneas. Se encuentra inmersa en la organización socialista de la economía nacional y le corresponde vigilar el crecimiento regular de las fuerzas productivas, con la finalidad de eliminar las crisis económicas y erradicar la falta de empleo; es decir, contempla funciones mixtas de trabajo y economía, porque el trabajo honesto es un imperativo constitucional. La acción penal contra los trabajadores forma parte también de sus funciones de administración y la incoación de los delitos se deja a los comités sindicales. Quisiéramos poder ofrecer un completo examen de la actividad administrativa de los soviets, que comprende desde las atribuciones que la Constitución promulgada el año de 1977 contiene, hasta el control del trabajo personal. Baste por lo menos hacer mención a algunos de los capítulos constitucionales, como el primero, sobre bases de la estructura social y política; el segundo, sobre el sistema económico; el tercero, sobre desarrollo social y cultural, y el quinto, sobre la definición de patria socialista; en cuyos capítulos se incluyen cuestiones fundamentales de interés laboral, así como decretos, reglamentos y órdenes donde se consignan con detalles las actividades que deben cumplir en el ramo los órganos correspondientes de cada una de las repúblicas socialistas. Quede entonces constancia de la existencia de los organismos que desarrollan funciones administrativas de trabajo y pedimos se nos perdone no expliquemos las de cada uno de ellos: Comité de Estado del Trabajo, Comité Central del Partido Comunista, Consejos In-

ternos para Asuntos Laborales, Ministerios de Justicia y Finanzas, hasta llegar a los comités de empresa.

D) Otros

Hemos dejado en forma deliberada la Organización de Estados Unidos de América y de Canadá, junto con algunos países del llamado tercer mundo, por razones de exposición únicamente y no porque haya menor interés en sus administraciones, aunque es indudable que las de los países del tercer mundo son muy elementales, debido a que sus recursos económicos apenas alcanzan para atender necesidades esenciales de sus comunidades. Veamos los de Estados Unidos y Canadá en primer término.

El Ministerio de Estado para Asuntos de Trabajo, contra lo que podría suponerse, no ha centralizado en el país vecino las actividades laborales, y las pocas que concentra ha tratado de enviarlas a las entidades federativas. Gracias a esto se ha desprendido de un cúmulo de atribuciones que habían complicado su función y de otras que le había agregado el Ejecutivo en administraciones anteriores. En la actualidad y por disposición del Congreso Federal, sólo debe ocuparse de: *a)* la política de administración de mano de obra; *b)* los reglamentos federales; *c)* el fomento a la capacitación para el empleo y los métodos relacionados con solicitantes de empleo; *d)* la investigación, formación, información y educación para el trabajo; *e)* el aprendizaje a través de una Comisión Nacional del Empleo y la Educación para el Trabajo; *f)* la atención a problemas de personas que ostenten desventajas económicas mediante la utilización del llamado *United States Code Congressional and Administrative News*, que es un código completo de administración promulgado el año de 1970 y de aplicación exclusiva en la materia laboral, y *g)* los programas de seguridad e higiene, de aplicación nacional exclusivamente. Mencionamos los de más proyección social, pero existen otros órganos encargados de elaborar las bases de administración así como de regular toda clase de servicios públicos y privados y sobre manejo de personal.

Canadá ofrece también interesantes experiencias que por desgracia no son de aplicación en todo el país, sino únicamente en aquellas provincias que los van adoptando, codificando y reglamentando. Podemos mencionar como importantes contribuciones a la administración pública laboral, ya aceptadas en las provincias de Ontario, Quebec, Columbia Británica, Shaskatchewan, Alberta y Manitoba, las siguientes: *a)* el Código de Derechos Humanos; *b)* la Ley sobre Seguridad en la Indus-

tria, con un amplio catálogo adicional de medidas administrativas que deben poner en práctica los empleadores; c) la constitución y desarrollo de las asociaciones de asalariados con fines mutualistas y de apoyo (los estatutos y reglamentos están consignados en leyes provinciales); d) la modificación de atribuciones concedidas al Ministerio de Bienestar Social, todas ellas de carácter administrativo, y e) el Reglamento de Seguro de Desempleo, que más que un reglamento es un código de justicia social que incluye desde el otorgamiento de remuneraciones semanales para obreros desocupados, proporcionales a la tasa nacional de desempleo, hasta el pago de pensiones y jubilaciones que, en lo personal considero, junto con las de Bélgica, son las más atractivas del orbe. En Canadá no hay despidos, sino licenciamientos temporales, con indemnizaciones que abarquen probables períodos de reocupación. El interés por lo humano es de tan elevada magnitud, que sólo el clima, a mi juicio, ha evitado una concentración masiva de trabajadores en su extenso territorio, ya que pocos países tratan a éstos con tan significativo celo y atenciones, que el visitante se anonada ante tal organización laboral.

Y para completar nuestro estudio de derecho comparado, veamos algunos otros países en los que se ha fomentado la organización administrativa del trabajo. En Bahrein esta función corresponde a un Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a un Consejo Consultivo Supremo del Trabajo, con intervención de representantes obrero-patronales que cuidan y vigilan el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia laboral (artículos 142 a 152 de la Ley del Trabajo de este país).

Libia, en su nuevo Código de Trabajo, ha instituido, para la solución de problemas administrativos, comités y consejos consultivos, con facultades de inspección en los centros de trabajo (artículos 107 a 114). En Luxemburgo un reglamento ducal, de fecha 6 de mayo de 1974, faculta la integración de comités mixtos en las empresas, para la solución de conflictos de administración del personal de las mismas, y regula las normas que deben contener los reglamentos internos.

En Madagascar, por medio de la Ordenanza número 75-013/DM, de fecha 17 de mayo de 1975, se integró el Consejo Nacional de Trabajo como dependencia del Ministerio de Trabajo, cuyos funcionarios y empleados forman parte de las delegaciones del personal de las empresas, algunos como inspectores y otros como encargados del control y empleo de la mano de obra. El Código de Trabajo de Malasia contiene disposiciones administrativas en materia de prevención y solución de los que ahí se denominan "desacuerdos de trabajo", verdaderos conflictos

obrero-patronales, los cuales tienen en una primera instancia un tratamiento exclusivamente administrativo (Ley número 35 de fecha 20 de julio de 1967, modificada el año de 1977). En Marruecos, el DAHIR número I-72-184 promulgado por Real Decreto-ley de fecha 27 de julio de 1979, amplió las funciones del Departamento de Trabajo a la seguridad social, creó la Caja Nacional de Ahorros y Prestaciones y reglamentó los subsidios familiares, así como los préstamos a corto y largo plazo. En Nigeria casi toda la actividad laboral es administrativa, desde las afiliaciones y registro de sindicatos, incluidos los derechos de sus miembros, hasta las condiciones de trabajo, el empleo y el pago de compensaciones (no hay pensiones ni seguros. Decreto número 7 de fecha 7 de febrero de 1976). Finalmente, en Nueva Zelanda, a través de reglamentos administrativos, se han aplicado muchas de las disposiciones contenidas en las convenciones y recomendaciones de la OIT sobre: conciliación, investigación de conflictos, funciones de los Consejos de Relaciones de Trabajo, funciones de la Comisión Nacional de Trabajo, organización de los distritos laborales para efectos de control e inspección, etcétera. (Leyes número 7, 43 y 162 de 18 de agosto de 1976, 19 de octubre y 1º de abril de 1981, respectivamente.)

5. *La organización administrativa del trabajo en México*

Es en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social donde ha quedado depositada la administración pública del trabajo en nuestro país. Habiendo tenido origen la primera dependencia encargada de estas funciones casi al triunfo de la Revolución, al crearse formando parte de la Secretaría de Fomento en la administración de don Francisco I. Madero, un Departamento del Trabajo; fue hasta el gobierno constitucional de don Venustiano Carranza, el año de 1917, que adquirió rango secretarial, pues una de las secretarías de Estado del Ejecutivo federal fue designada Secretaría de Comercio, Industria y Trabajo, y en ella se concentró toda la actividad administrativa laboral.

Con esta denominación y funciones subsistió la administración pública de trabajo hasta el año de 1933, época en la cual, como consecuencia de la importancia alcanzada en las relaciones obrero-patronales y el impulso recibido por éstas con la Ley Federal del Trabajo promulgada en 1931, se hizo necesario crear un Departamento Autónomo del Trabajo que, con absoluta independencia de la Secretaría de Comercio e Industria, inició sus actividades el 1º de enero de ese año.

A dicho departamento autónomo se otorgaron las siguientes atribuciones: a) el estudio, iniciativa y aplicación de las leyes federales del

trabajo y sus reglamentos; *b*) lo concerniente a las asociaciones obreras y patronales de resistencia, formadas por sindicatos no sólo de trabajadores sino de empresarios también, única etapa de nuestra vida social en que se constituyeron sindicatos de esta naturaleza; *c*) la vigilancia y cumplimiento de los contratos de trabajo, individuales y colectivos, con tenue intervención estatal cuya finalidad era de tipo formativo o de carácter instrumental, más que de imposición de cláusulas o de dirección política; *d*) la inspección del trabajo en todos sus aspectos; los primeros reglamentos administrativos arrancan de esta etapa también y varios de ellos subsistieron sin modificaciones, como el de higiene y seguridad o el de ciertas instalaciones fabriles, hasta los sexenios de 1970 a 1976 y de este año a 1982, en que fueron reestructurados y actualizados, por ser ya obsoletos la mayor parte de ellos; *e*) los seguros sociales establecidos en la Constitución de 1917, pero aún no organizados y mucho menos puestos en ejecución; esto tuvo lugar hasta el año de 1943 con la primera ley sobre seguridad social; *f*) la orientación y representación en los congresos y reuniones nacionales o internacionales del trabajo; con este propósito fue creada entonces una sección encargada con exclusividad de la participación y relaciones de nuestro país con la OIT fundamentalmente, veinte años antes de que esta Organización estableciera su primera delegación u oficina entre nosotros; *g*) la conciliación y prevención de los conflictos laborales que surgieron entre el capital y el trabajo, así como los intergremiales; antecedente directo de la dirección de funcionarios conciliadores que fuera creada a partir de 1949; *h*) la organización y funcionamiento de las comisiones mixtas que debían actuar en las empresas y en otros organismos de prevención o conciliatorios; de esta época parte la organización de las comisiones mixtas de higiene y seguridad, de escalafón, de correcciones disciplinarias (que muy pronto desaparecieron por disposición legal) y para conciliar administrativamente los conflictos menores que surgieron en las empresas; *i*) la investigación e informaciones sociales a través de varias oficinas a las que se encargaron las funciones correspondientes en materia de previsión social, de higiene, de seguridad, de medicina del trabajo, de publicaciones y dos que alcanzaron entonces gran importancia, por su novedad en nuestro medio, una oficina exclusiva para atender asuntos de mujeres y menores, a efecto de que las primeras no fueran explotadas ni discriminadas, y para impedir que los segundos fuesen contratados en contravención de las leyes y reglamentos del trabajo de menores; otra para atender la procuración o defensa del trabajo, incipiente apenas pero sustentadora de lo que después se integró como Procuraduría Federal del Trabajo,

y j) la creación en la República de las primeras bolsas de trabajo, encargadas de atender todos los problemas de empleo y desocupación de trabajadores.

Asimismo se dio a dicho Departamento Autónomo del Trabajo el control administrativo de las juntas y tribunales de conciliación y arbitraje de jurisdicción federal, como se dejó asentado en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, facultad que ha sido objetable con base en varios razonamientos jurídico-administrativos, que, por su importancia, hemos dejado para un capítulo aparte.

Este departamento fue de vida efímera, pues siete años más tarde fue creada la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, respuesta a una urgente necesidad de una mejor atención de los conflictos y asuntos de naturaleza obrero-patronal, los cuales se multiplicaron y complicaron durante el régimen del general Lázaro Cárdenas, quien los planteó en un congreso nacional al que convocara en 1936 el jefe de dicho departamento de Estado, el licenciado Barba González, quien a su vez propuso la ampliación de funciones y atribuciones de su dependencia, mismas que si no fue posible implantar se debió al momento político del régimen cardenista, que obligó al propio presidente ser en lo personal quien con frecuencia se viera obligado a la atención y orientación de muchos conflictos en los que inclusive tuvo que ampliar la acción gubernamental para marcar una línea definitiva de sus concepciones políticas relacionadas con la materia de trabajo.

La Secretaría del Trabajo ha sufrido desde su nacimiento, el año de 1940, altas y bajas de índole administrativo. Ha contemplado la llegada y el alejamiento de muchas atribuciones; se le han agregado o separado departamentos y oficinas; se le ha atacado y defendido en sus actuaciones por las agrupaciones obreras o por los sectores patronales; ha servido a varios funcionarios para su ascenso político y, en fin, ha tenido innumerables cambios de administración de todo orden; pero ha mantenido incólumes su prestigio, su sabia intervención y su metucioso apego a las disposiciones legales cuya competencia le corresponde, aunque hayan sido criticables algunas de sus actuaciones políticas, producto de orientaciones dictadas, en su turno, por los presidentes del país, a las cuales no será necesario referirnos por tratarse de cuestiones ajenas a la organización administrativa del trabajo. Al tratar algunas de las funciones propias de esta dependencia del Ejecutivo federal, rectora de la administración pública del trabajo, se formulará algún comentario sobre la influencia de tipo político ejercido en alguna de ellas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, que

sustituyó en fecha reciente a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado a la cual hemos hecho mención, otorga a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social las siguientes funciones:¹⁸

1º Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

2º Procurar el equilibrio entre los factores de la producción de conformidad con las disposiciones legales relativas y en aquellos aspectos en que pueda tener alguna intervención directa o indirecta; actuar a solicitud de los representantes del capital o el trabajo en la conciliación de intereses.

3º Intervenir en los contratos de trabajo que los trabajadores nacionales celebren cuando vayan a prestar servicios al extranjero; en cooperación con las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, en lo que a estas dependencias corresponde en el ámbito de sus propias atribuciones.

4º Intervenir en la formación y promulgación de los contratos-ley. Respecto a esta función ha sido creada una dirección especial que controla la celebración, revisión y término de dichas contrataciones, la cual, con la oportunidad debida y en los términos señalados por la ley, convoca a todas las partes a la celebración de las convenciones obrero-patronales de las industrias que se rigen mediante este sistema.

5º Elevar la productividad en el trabajo a través de informaciones, planes, instructivos o programas, preparados todos ellos en colaboración con la Secretaría de Educación Pública.

6º Promover la capacitación para el trabajo, así como las investigaciones sobre las sociedades cooperativas, su formación, estatutos, funcionamiento, vigilancia y desarrollo económico; para lo cual deberá solicitar en lo conducente la colaboración de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en las cuestiones que a estas otras dependencias les compete conforme a la propia Ley de Secretarías de Estado o de la Administración Pública Federal, en la actualidad.

7º Establecer el Servicio Nacional del Empleo y vigilar su funcionamiento en todas las actividades que a este otro organismo le corresponden, las que serán examinadas por separado, debido a su importancia administrativa.

8º Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federal

¹⁸ Se formula únicamente una relación explicativa en virtud de que el estudio de cada una se encuentra en preparación en un *Manual de derecho administrativo del trabajo*, en preparación.

de Conciliación y Arbitraje y el de las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje establecidas en todos los estados de la República; así como la organización y funcionamiento de las comisiones tripartitas que se constituyan para regular las relaciones laborales de jurisdicción federal.

9º Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal, que se ajusten a las leyes, en los términos de la Ley Federal del Trabajo.

10º Intervenir en la organización, registro y vigilancia de las sociedades cooperativas cuidando su desarrollo económico-social.

11º Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores e intervenir en los procesos de instalación, operación y funcionamiento de maquinaria y equipo, incluyendo sus fuentes energéticas.

12º Tener a su cargo el control administrativo de la Procuraduría Federal del Trabajo, sobre cuya función se hará un análisis particular en el siguiente capítulo.

13º Organizar y fomentar exposiciones, patrocinar la exhibición museográfica en materia de trabajo y previsión social y preparar eventos culturales, que sean útiles para ampliar la ilustración cultural de los trabajadores sobre cuestiones laborales y prevención de riesgos.

14º Intervenir en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores en los congresos internacionales y en la Organización Internacional del Trabajo, como miembro activo de la misma en representación del Estado mexicano.

15º Preparar, llevar y difundir las estadísticas generales correspondientes a la materia laboral. En esta labor su departamento estadístico colaborará con la Dirección General de Estadística.

16º Intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social en la prevención de riesgos profesionales, así como en las funciones que conjuntamente con el Instituto Mexicano del Seguro Social deba atender por disposición legal.

17º Estudiar y proyectar programas de administración pública para impulsar la ocupación de trabajadores, tanto de extracción urbana como rural, orientando a unos y otros hacia las fuentes de trabajo que tenga registradas la oficina nacional del empleo.

Todas estas funciones se encuentran incluidas en el artículo 40 de la Ley de la Administración Pública Federal; pero en la propia ley se encuentran otras, de carácter general para todas las dependencias oficiales, que es necesario incluir porque forman parte de materias adicionales cuya competencia debe atender, como a continuación se precisa:

a) Formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del presidente de la República (artículo 12).

b) El trámite y resolución que su titular está obligado a dar a los asuntos propios de sus facultades administrativas y los que ordene el presidente de la República (artículo 16).

c) El control administrativo de los órganos desconcentrados de la administración pública federal que le estén subordinados y de los que forme parte de sus respectivos consejos de administración en los términos estatutarios (artículo 17).

d) Formular el reglamento interior al igual que los manuales de organización de sus dependencias, así como los correspondientes de los servicios al público que sean prestados por su personal y los de procedimientos administrativos de su competencia (artículos 18 y 19).

e) Participar en las comisiones intersecretariales transitorias o permanentes cuya intervención sea ordenada por el presidente de la República (artículo 21).

f) Intervenir con las atribuciones de su competencia en las funciones internas de los organismos de la administración pública paraestatal, cuando por disposición presidencial se proceda a su agrupamiento por motivos de economía administrativa o en los casos que el titular forme parte de los consejos de administración (artículos 43, 48 y 49).

g) Realizar todos los actos administrativos de control y funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal antes mencionados, para formular planes de desarrollo, coordinar y evaluar operaciones de los expresados organismos en los términos de las disposiciones legales (artículos 50 y 51, cuya consulta recomendamos para mayor comprensión).

Finalmente, dentro de los actos de administración pública, cuya competencia se ha otorgado a la Secretaría del Trabajo, están las relaciones que guarda su titular, así como los funcionarios de sus dependencias internas, con dos organismos tripartitas que actúan con autonomía: la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades a los Trabajadores de las Empresas. En estas dos comisiones, cuya actividad es trascendente, por su proyección económica para el país, el titular de la Secretaría del Trabajo tiene facultad para designar al presidente y hasta dos asesores que intervienen en los consejos de representantes obrero-patronales.¹⁹ Los secto-

¹⁹ A semejanza de los organismos que constituyen las comisiones creadas por la OIT, y siguiendo los patrones administrativos de éstas, las representaciones obrera y patronal podrán asimismo nombrar asesores, quienes disfrutarán los empleos que se les asignen con cargo al presupuesto de egresos de la Federación y con igual retribución a la que se cubra a los asesores de la Secretaría del Trabajo, con la

res más representativos de los trabajadores y los patronos, de acuerdo con la ley, designarán a los titulares y suplentes en el número que corresponde, dentro de cada comisión, cuyo Consejo presidirá el secretario del Trabajo o las personas que designe. En el seno de tales consejos, el presidente tendrá voz y voto; pero los asesores solamente voz informativa (artículos 554 y 579 de la Ley Federal del Trabajo). Los presidentes podrán además formular los programas a discutir que serán preparados por el director y los asesores técnicos. El director será nombrado por el presidente de la República.

Es conveniente aclarar que dichas comisiones actúan en forma independiente y que el personal de funcionarios a que hemos hecho alusión sólo guarda nexos de relación con las autoridades del trabajo; sin embargo, el presupuesto de tales comisiones lo controla la Secretaría y a ella corresponde el nombramiento del personal administrativo inferior.

6. *Análisis de algunas funciones administrativas: de inspección, de registro de asociaciones, de capacitación, de empleo, en materia de sociedades.*

Dos elementos constituyen al órgano administrativo: uno objetivo y otro subjetivo. Respecto del primero, el constituyente de 1917 impuso al Estado el deber de participar e intervenir en los aspectos fundamentales de las relaciones laborales; por este motivo han quedado consagradas en el artículo 123 de la Constitución federal las normas mínimas que consagran el derecho al trabajo. Con relación al segundo, tendríamos el conjunto de obligaciones impuestas a las personas que ejercen el puesto público y el cumplimiento de los fines sociales contenido en la propia Constitución. Al conjugarse ambos elementos, la estructura, organización y procedimientos que ponga en ejercicio el órgano público, constituirán los atributos de la función administrativa y las funciones a desempeñar estarán en forma permanente al servicio del orden jurídico.

No estamos en el presente trabajo en condiciones de explicar las funciones que hemos enumerado únicamente en la jurisdicción federal de la administración pública del trabajo; faltaría todavía por enumerar las que cada estado de la República ha impuesto en su propia jurisdicción. Por esta razón concretamos el análisis propuesto a las que hemos estimado más conflictivas y que han sido motivo de alguna crítica

facultad de removerlos a petición del 51% de los trabajadores o patronos que la hubieren hecho, según lo dispone el artículo 559 de la Ley Federal del Trabajo.

o de alguna objeción, por estimarse que su atribución no compete al ámbito de la administración pública, sino al estricto de la ley, la que incluso no otorga tan amplias facultades como las que se han arrogado las autoridades del trabajo en la resolución de numerosos asuntos.

A) *Inspección*

La Ley Federal del Trabajo establece que la aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones, a la inspección del trabajo (artículo 523, fracción iv); y en un capítulo del título xi incluye las funciones administrativas que se le confieren en este ramo, así como las actividades de los inspectores del trabajo, sus deberes y sus obligaciones (artículos 540 a 550). La OIT ha sido la institución que mayor empeño ha puesto en regular tales actividades, y desde 1926 aprobó un convenio sobre la materia (número 21); pero en 1947, en la trigésima novena reunión de la Conferencia, que tuvo lugar en la ciudad de Montreal, se discutió y aprobó un convenio más, que es todo un catálogo de disposiciones de administración para hacer más eficaz, comprensiva y provechosa la función respectiva (número 81).

La comisión redactora del anteproyecto de nueva ley del trabajo aceptó haber adoptado las más importantes disposiciones de ese convenio, en las que destaca una moderada intervención del Estado, de orientación más que sancionatoria. A pesar de la bondad de la legislación, no siempre ha sido cumplimentada, pues el elemento humano al que se ha encargado su vigilancia y cumplimiento no ha actuado con la probidad y eficacia que era de esperarse; quizás cuando dicha función se encargue de preferencia a profesionistas, técnicos o expertos en las actividades objeto de reglamentación, sea posible adquiera el papel al que está destinada, para corregir deficiencias más que para aplicar sanciones cuando son menores las infracciones.²⁰

B) *Registro de asociaciones*

Indica igualmente la ley, que los sindicatos deben registrarse, en los casos de competencia federal, ante la Secretaría del Trabajo, y en los

²⁰ Establece la Ley, en el artículo 549, que en la imposición de sanciones deben observarse estas reglas: 1º Se practicará una investigación cuando algún inspector sea acusado de incurrir en alguna falta de responsabilidad; 2º se oír al interesado en una audiencia especial; 3º puede aplicarse hasta la destitución del empleo. Las inspecciones pueden ser ordinarias o extraordinarias cuando exista alguna denuncia en contra de un patrono o exista una orden superior de carácter especial. Serán motivo de destitución: a) tener interés directo o indirecto en las empresas o estable-

de competencia local, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje de cada entidad federativa en donde hayan sido constituidos. El registro es un procedimiento de exclusivo orden administrativo si se toma en cuenta que la autoridad sólo debe comprobar la existencia de los requisitos legales para organizar una asociación profesional. Es también la ley la que establece que satisfechos esos requisitos, que comprenden: la exhibición de una copia autorizada de la asamblea constitutiva del sindicato, una relación de los miembros que la constituyen, una copia autorizada de los estatutos que sean aprobados y una más del acta de la asamblea en la cual se hubiere elegido la directiva, no podrá negarse el registro; más aún, se agrega que si transcurrido un término de sesenta días los solicitantes no han obtenido resolución, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales. Infortunadamente esta función administrativa, tan sencilla como democrática, ha sido en algunas ocasiones mal interpretada, pues se niega o se mantiene en suspenso la solicitud de registro por tiempo indefinido, la mayor parte de las veces por motivos de política sindical que no compaginan con la disposición legal. Desde luego, el sindicato puede tener vida activa; pero se ha estimado como requisito para otorgarle personalidad jurídica, el registro oficial, lo cual ha sido motivo de dura crítica por parte de eminentes autores del derecho del trabajo, quienes no están de acuerdo en esta postura calificada por alguno de ellos como francamente ilegal.²¹

cimientos sujetos a vigilancia de un inspector; b) revelar secretos industriales o comerciales, o lo que corresponda a los procedimientos de fabricación y explotación; c) representar o patrocinar a los trabajadores o a los patronos en los conflictos de trabajo; d) recibir directa o indirectamente dádivas en la realización de inspección; e) levantar actas en las que consten hechos falsos; f) no cumplir con las órdenes recibidas, y g) no denunciar al Ministerio Público al patrono o negociación que no pague salario mínimo a un trabajador a su servicio, cuando encuentre que se está cometiendo o se ha cometido esta falta. Puede verse por este catálogo de sanciones, que para evitarlas es preciso que el inspector sea persona de amplios conocimientos técnicos en la materia a la que se le destine inspeccionar, pues de otro modo, hasta involuntariamente, puede incurrir en cualquiera de las faltas de responsabilidad anotadas.

²¹ El doctor Alberto Trueba Urbina, en un comentario a la ley que puede verse en la página 174 de su 46ª edición dice:

Este precepto es de suma importancia, tiende a hacer efectiva la libertad sindical, ya que transcurridos los términos de sesenta días para resolver sobre el registro y los tres del requerimiento para que las autoridades dicten la resolución, *ipso jure*, automáticamente, se tiene por registrado el sindicato y desde ese momento goza de personalidad jurídica. Las autoridades deberán expedir la constancia respectiva y en caso de no hacerlo incurrir en responsabilidad, pudiendo suplirse la constancia con otros medios de prueba. La personalidad podrá comprobarse con las copias selladas de la solicitud y requerimiento respectivos. Cuando las autoridades nieguen el registro del sindicato, los que aparezcan como representantes

C) *Capacitación*

Durante años se dejó al trabajador la facultad de capacitarse por sí solo. El aprendizaje como obligación patronal es producto del presente siglo y su práctica se inició más por conveniencia de las empresas que para procurarle alguna enseñanza útil. La exigencia de obreros especializados llevó al industrial (sobre otros patronos) a proporcionar algún adiestramiento a su personal como único medio de contar con personas expertas en una actividad donde resultaban básicos determinados conocimientos y una intensa práctica.

El aprendizaje había quedado comprendido en la ley de 1931 como una de las formas de los contratos especiales que se daban en nuestro medio laboral; pero el legislador de 1970 pensó que dicho tipo de contrataciones había traído como consecuencia la explotación injustificada de muchos trabajadores a quienes, con el pretexto de su calidad de aprendices, no les pagaban igual salario ni les otorgaban las mismas prestaciones o condiciones impuestas en favor de los demás obreros de un taller, aunque realizaran idénticas labores en calidad e intensidad.

Al correr de los días se vio la conveniencia de encontrar una solución a la supresión legal del aprendizaje, siendo ésta la razón por la cual en el año de 1977 se modificó el artículo 123 constitucional, para incluir, entre las obligaciones de las empresas, la capacitación o adiestramiento para el trabajo. Actualmente todo trabajador tiene derecho a que el patrono le proporcione capacitación o adiestramiento, y le permita en esta forma elevar su nivel de vida y de productividad, de acuerdo a planes y programas en los que el obrero intervenga o los sindicatos, y con la participación de las autoridades administrativas del trabajo.²²

Una función vigente de la Secretaría del Trabajo es, por este motivo, promover y supervisar esta obligación patronal, cuidando del funcionamiento de unas comisiones mixtas creadas ex profeso y controladas por los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento que funcionan en todos los estados de la República. Estos comités aparte de encargarse de elaborar, para cada rama industrial o actividad, los pla-

de éste, podrán ocurrir en juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito competente, como dispone la Ley de Amparo.

²² El artículo 153-A de la ley señala la obligación, y el artículo 153-B señala que para su cumplimiento los trabajadores podrán convenir con el patrono que la capacitación se proporcione dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y registren en la Secretaría del Trabajo.

nes y programas correspondientes, deben establecer sistemas generales de control profesional o técnico en la educación que se dé a los trabajadores, practicar los exámenes al finalizar los cursos y hacer entrega de los certificados de aprovechamiento a cada obrero capacitado. Un Consejo Consultivo integrado por representantes del sector público (Secretaría del Trabajo, Educación Pública, Comercio y Fomento Industrial y Energía, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social) y representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y las organizaciones nacionales de patronos (cinco representantes propietarios y cinco suplentes por cada sector), completa la actividad administrativa de esta función.

D) Empleo

En este otro capítulo, la Carta de las Naciones Unidas y la OIT han incluido como obligación del Estado el servicio social del empleo, e independientemente de varias recomendaciones hechas por ambos organismos, la OIT aprobó en San Francisco, California, el año de 1948, un convenio que ha sido la pauta para la organización administrativa y legal de las instituciones encargadas de esa función.²³ En relación con nuestro país, es necesario aclarar que el legislador de 1931 no incluyó ninguna disposición regulatoria de esta actividad, sino que lo hizo el legislador de 1970, con adiciones promulgadas en 1978. Con anterioridad sólo habían sido reglamentadas las llamadas agencias de colocaciones y fue creada una bolsa de trabajo, con el propósito de dar impulso a nuevas fuentes de producción agrícola o industrial que facilitaran empleo a trabajadores desocupados.²⁴

Dos objetivos se han adjudicado al Servicio Público del Empleo: estudiar y promover la generación de empleos y supervisar la colocación de trabajadores. Elevado el organismo que se formó a la categoría de órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo, sus funciones administrativas se han encomendado a una Unidad Coordinaria del Empleo, la cual, respecto a lo primero, debe practicar estudios para determinar

²³ Convenio número 88; pero años después en la cuadragésima octava reunión que se celebró en Ginebra, Suiza, el año de 1964, se aprobó otro importante convenio, el número 122, sobre políticas de empleo. Estos convenios y varios interesantes estudios pueden consultarse en la obra *Tecnología y empleo en la industria*, publicada por la OIT el año de 1973.

²⁴ Pueden consultarse los decretos expedidos por el general Abelardo Rodríguez, siendo presidente de la República, en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de abril de 1934, así como el expedido por el general Manuel Ávila Camacho y publicado en el propio *Diario Oficial* el 26 de agosto de 1942. La reforma reciente fue publicada con fecha 28 de abril de 1978.

las causas del desempleo y el subempleo de la mano de obra rural y urbana; analizar en forma permanente el mercado de trabajo y promover el aumento de la oportunidad de ocupación; y respecto de lo segundo, está obligada a encauzar a los solicitantes de trabajo hacia los empleos más idóneos, controlar y vigilar el funcionamiento de las agencias privadas de colocación y formular los reglamentos y disposiciones administrativas de las autoridades laborales sobre el particular. Ha sido formado un Catálogo Nacional de Ocupaciones que ha permitido conocer aquellas en las que existe mayor demanda de mano de obra y en las que, por una razón u otra, ha decrecido la ocupación; labor adicional es la de investigar las causas de este fenómeno, desde el punto de vista social y económico (artículos 537, 538 y 539 de la ley).²⁵

E) *Sociedades cooperativas*

El Código de Comercio reconoce, entre las formas o especies de sociedades mercantiles, a las cooperativas, las cuales reglamentó, pero con el único objeto de dirigir y organizar sus actividades lucrativas (artículos 238 a 259). Con posterioridad a 1917 se dio a estas sociedades cooperativas un carácter semimutualista, orientándolas hacia la organización mercantil del consumo o la producción, al suponer que los asociados serían los propietarios, quienes tendrían que prestar servicios personales para darles impulso y obtener con el trabajo colectivo mejores beneficios, prohibiéndose la contratación de asalariados. Organización tan heterogénea no fructificó, en primer lugar porque las cooperativas se convirtieron en verdaderos negocios mercantiles; en segundo término,

²⁵ En la Constitución de la OIT se ha estimado como obligación de los Estados establecer el servicio social del empleo con base en las siguientes reglas: 1ª Dar impulso al sector nacional, sea público o privado para que los estados se empeñen en la creación de empleos; 2ª Evitar que la creación de empleos a corto plazo traiga el riesgo de combinar técnicas y productos poco favorables para un rápido desarrollo económico; 3ª El avance por etapas de desarrollo con la seguridad de poder formar industrias y crear empleos permanentes; 4ª Decidir la política relacionada con el empleo, optando entre una política orientada hacia el remedio de la desocupación o tendente al aumento gradual de la producción; 5ª Para los países en vías de desarrollo no copiar patrones de otros países que no se adopten a necesidades reales; 6ª El capital invertido en estos países debe representar una aportación para la solución de los problemas de empleo, y 7ª Los sistemas de actuación internacional han de orientarse a: a) la cooperación técnica de trabajadores y empleadores; b) la aplicación de los préstamos que se obtengan de instituciones como el Banco Mundial o el Banco de Desarrollo, ha de aplicarse a programas de mano de obra que requieran menor inversión, y c) debe evitarse la utilización de materiales importados y piezas de recambio que deban adquirirse en moneda extranjera y laborar con materias propias y refacciones que puedan producirse en el propio país.

por la exagerada especulación que se produjo en casi todas, en las de consumo a través de los artículos que expendían, y en las de producción porque se explotó a verdaderos trabajadores quienes en apariencia resultaban socios y por cuyo motivo jamás se les retribuía el trabajo que realizaban en la forma legal; en tercer término, porque en muchos casos sólo fueron pantalla para obtener concesiones oficiales, granjerías y eliminación o reducción de impuestos. Fue necesario facultar la intervención de la Secretaría de Industria y Comercio en estas asociaciones para darle una orientación totalmente distinta y ejercer, por medio de una ley especial, la Ley General de Sociedades Cooperativas, su control, registro y funcionamiento.

Por disposición presidencial, el año de 1977 todos los asuntos administrativos relacionados con las cooperativas pasaron a la Secretaría del Trabajo, dependencia del Ejecutivo federal que en la actualidad, a través de una nueva dirección, la de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo, se encarga de: *a)* proponer los lineamientos de política general para el fomento cooperativo, al igual que fijar nuevas formas de organización social para el trabajo, y promover su desarrollo en coordinación con las unidades administrativas de las dependencias a las cuales hayan sido asignadas otras competencias en el ramo cooperativo; *b)* coordinar e integrar los trabajos de planeación y programación de fomento cooperativo de las distintas dependencias del gobierno federal; *c)* participar en la elaboración de un Plan Nacional de Fomento Cooperativo en unión de las otras dependencias de la administración pública federal que tengan a su cargo funciones concurrentes; *d)* conocer y resolver lo relativo a la constitución, autorización, registro, disolución, liquidación y cancelación de toda clase de sociedades cooperativas; *e)* vigilar que los actos de las sociedades cooperativas se ajusten a las disposiciones legales aplicables a ellas; *f)* otorgar asesoría y orientación técnica en los aspectos jurídicos, financieros y de organización administrativa de las sociedades cooperativas, con el apoyo de los centros de educación superior en el país, y *g)* promover el desarrollo de la capacitación en las sociedades cooperativas y nuevas formas de organización para el trabajo, mediante investigaciones sobre la materia (artículo 22 del Reglamento Interior de Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).

El Registro Cooperativo Nacional es un nuevo organismo desconcentrado cuyas funciones se han definido en la Ley de Sociedades Cooperativas, con el objeto de otorgarles personalidad jurídica como personas morales de derecho social. El cooperativismo ha recibido gran impulso oficial y durante muchos años se procuró fomentarlo dentro de

los propios sindicatos. Por desgracia todos los esfuerzos han resultado fallidos y poco ha sido el avance logrado en tan importante función de indudable interés social y económico.

7. *Critica al control administrativo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*

Expresamos en la parte quinta de este trabajo de investigación que entre las funciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se encuentra la de vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federal de Conciliación y Arbitraje y Especiales, establecidas en toda la República. Esta facultad administrativa ha sido larga y extensamente discutida en foros, universidades, planteamientos oficiales y en multitud de reuniones de asociaciones de abogados de distintas ramas jurídicas, por la naturaleza propia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a las que se ha otorgado con justificación el carácter de verdaderos tribunales del trabajo.

No podríamos incluir todos los razonamientos expuestos ni varios de los fundamentos teóricos en que se han apoyado los opositores; pero ofreceremos, relacionándolas con la función de que se hace mérito, algunas argumentaciones que nos parecen válidas y que contemplan similitud con funciones administrativas de otros tribunales, como el Tribunal Fiscal, el Tribunal Superior del Distrito Federal y el Tribunal del Contencioso Administrativo, que al igual que las Juntas se rigen por estatutos propios y sin intervenciones de las dependencias del Ejecutivo federal, a las que sólo se ha entregado el manejo presupuestal, en tanto los fondos de que disponen, por razones de distribución económica, han quedado incluidos en dichas dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Departamento del Distrito Federal, respectivamente.

El primer razonamiento expuesto en contra, parte de la justificación histórica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Se reconoce al general Salvador Alvarado, gobernador del estado de Yucatán durante la etapa revolucionaria, la creación en esa entidad, el año de 1915, de un Consejo de Conciliación y un Comité de Arbitraje que se encargara de atender los conflictos que surgieran en las relaciones de trabajo de cualquier naturaleza; dispuso asimismo que tanto la conciliación como el arbitraje constituyeran funciones obligatorias, tomando en consideración que integrándose ambos organismos con representantes de los patronos y de los trabajadores, se facilitaba la solución de los conflictos que se presentaron y en los cuales debían intervenir.

La idea del estado de Yucatán, también latente en otras entidades federativas, como Veracruz, Jalisco y Coahuila, fue recogida por el primer jefe del constitucionalismo, don Venustiano Carranza, quien, en un capítulo destinado a reglamentar las relaciones laborales, expuso por primera vez en la asamblea de Querétaro la necesidad de crear constitucionalmente tribunales de Conciliación y Arbitraje. Ésta, por su parte, atendió la sugerencia, e incluyó en la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República la creación de las Juntas para atender todo lo relacionado con los conflictos individuales y colectivos del trabajo, apuntándose desde entonces algunos criterios sobre la naturaleza jurídica de estos nuevos tribunales, a los que se pretendió tachar de especiales, por la naturaleza de sus funciones jurisdiccionales y su organización en organismos de representación tripartita.

El siguiente paso fue dado al promulgarse en la casi totalidad de los estados de la República sus respectivas leyes de trabajo, en las que se dejó a las Juntas de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos que surgieran entre trabajadores y patronos como organismos independientes y autónomos en su función tanto jurisdiccional como administrativa; su dependencia posterior de las direcciones o departamentos locales de trabajo, fue consecuencia de la reglamentación impuesta en la Ley Federal del Trabajo de 1931. Ello quedó de manera patente en el Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, el año de 1919, en el que se establecía una Junta Central de Conciliación y Arbitraje, como se le denominó entonces, que sería "una autoridad administrativa por su naturaleza y cuyas resoluciones serían definitivamente inapelables" (artículos 86 y 101 del referido proyecto).²⁶

Fue la aplicación, en estas primeras Juntas, de diversos criterios y de distinto alcance jurídico, lo que determinó la necesidad de que fuese una sola autoridad la que expidiera leyes sobre la materia laboral por la trascendencia nacional que tuvieron varias resoluciones locales, de gran valor político pero de discutible efectividad, las que además dieron margen a aplicaciones contradictorias dentro del ámbito territorial del país. Esto es, asuntos trascendentes relacionados con ferrocarriles, con las industrias minera o textil, con la pujante industria petrolera de los años veinte, eran resueltos en forma diferente y con base en diversas fundamentaciones legales. Esto obligó al general Plutarco Elías

²⁶ Puede verse la relación de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje que fueron establecidas por los estados de la República en el prólogo al derecho del trabajo de la obra titulada *Introducción al derecho mexicano*, tomo II, pp. 1019 y 1020, y el contenido inicial de dicho prólogo.

Calles, presidente en los años de 1924 a 1928, a disponer que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo expidiera tres circulares en las cuales se resolvía el gobierno de la República por la federalización en los problemas de estas industrias (años de 1926 y 1927).

Las resoluciones de la Secretaría tuvieron en un principio, como es de suponerse, mero carácter administrativo, pero no jurisdiccional ni obligatorio. La nueva situación que se presentó para el cumplimiento de las determinaciones adoptadas, obligó a crear por decreto, el 17 de septiembre de 1927, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que durante varios años y todavía al iniciarse la vigencia de la ley de 1931, conoció de conflictos individuales y colectivos de estas industrias nacionales. Examinado en sus bases de organización el mencionado decreto, se verá que la Junta surgió con autonomía aunque con dependencia administrativa respecto de la Secretaría que le dio origen. La razón de esta situación fue precisamente la forma y los motivos de su existencia, porque no había otro tipo de solución política, ya que aún no se federalizaba la legislación del trabajo.

Aquí es donde los críticos surgieron, pues al promulgarse la ley de 1931, la organización de las Juntas de Conciliación, federales y locales, y de Conciliación y Arbitraje, federal y centrales, no indicaba ninguna dependencia administrativa de la citada Secretaría, sino su plena autonomía, tanto por su integración como por su funcionamiento interno y jurisdiccional. Se pretendió en diversas ocasiones, por los representantes del trabajo y el capital, tal independencia, siendo razones de carácter político las que desde entonces sometieron a estos tribunales, sin ninguna justificación, al control administrativo de las autoridades encargadas de las relaciones de trabajo con anterioridad.

El segundo razonamiento es de índole técnica. Tanto por la competencia de las Juntas como por su naturaleza jurídica, deben ser organismos cuyo manejo administrativo sea propio e independiente. El manejo de su presupuesto no obliga en forma alguna a otro tipo de control y menos aún en sus funciones propias. Si su competencia es la de verdaderos tribunales, se dice, no existe justificación para que su personal, excepción hecha del presidente, lo nombre el secretario del Trabajo, y para que sea la Dirección de Administración de la Secretaría del Trabajo la encargada de organizar y dirigir todos los actos administrativos internos de estos tribunales. Los otros tribunales a que se ha hecho mención, Fiscal, del Distrito Federal y Contencioso Administrativo, se encargan, por lógica necesidad, de seleccionar los elementos o recursos humanos que los integren; son sus órganos internos los que están mejor facultados para la admisión, examen, cir-

cunscripción o adscripción de ese personal; si su imposición viene de fuera, otros serán los factores que cuenten para la selección y nombramiento de quienes ocupen los delicados cargos que deben desempeñar.

Si, por otro lado, examinamos la naturaleza jurídica de las Juntas, éstas son tanto órganos del Estado como lo fueron, primero, el Departamento de Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, o el Departamento Autónomo del Trabajo; el nombramiento de su presidente como el del secretario actual, lo hace el presidente de la República y los nombramientos se atribuyen, asimismo, al titular del Poder Ejecutivo. La única facultad que podría reservarse al titular de la Secretaría del Trabajo, es la designación de los representantes del gobierno en cada una de las juntas federales, como es facultad de los gobernadores hacer estas designaciones en las juntas locales. Con base en éste criterio, el doctor De la Cueva había expresado que:

La actividad material de las Juntas y en particular el ejercicio de su función jurisdiccional, no se compadecen con el carácter de autoridades administrativas; éstas, igual que los distintos órganos integrantes de los Poderes estatales, viven en orden jerárquico y no puede admitirse la subordinación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a la actividad de administración y a la política de los Ejecutivos locales o del Presidente de la República. Las Juntas fueron creadas para servir a los fines del derecho y en manera alguna para constituirse en servidoras de la administración pública.²⁷

El tercer y último argumento que enunciaremos es el relativo al hecho, como reiteradamente se ha indicado, de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son ante todo una representación directa de las clases sociales y responden a una idea democrática que no guarda relación con las funciones jerárquicas de una dependencia de los poderes ejecutivos; porque de otra manera no podrán responder a criterios propios, sino de las autoridades a las que indebidamente quedan sujetas en la adopción de sus decisiones, que no pueden tener otro límite que el del respeto al orden jurídico. La representación del Estado no tiene ni debe tener otro objetivo que constituirse en moderadora de las otras dos representaciones en la solución de los conflictos cuyo conocimiento les corresponda.

Ahora bien, si como antes se dice, el presidente de las Juntas es designado, en el caso de la federal por el presidente de la República,

²⁷ De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, 3ª ed., México, tomo II, Editorial Porrúa, 1949, pp. 854 y 955.

en el caso de las locales, por los gobernadores de los estados, a éste corresponde ejercer todas las funciones administrativas inherentes a sus respectivos tribunales, pues tan órganos son del Ejecutivo como lo son los secretarios; tienen el mismo carácter de titulares de una función específica y obedecen a lineamientos iguales dentro de la administración pública. Restar importancia a sus actos de administración es restar parte de las atribuciones que a los tribunales del trabajo competen; de ahí que se proteste por una ilegal e inconcebible intervención que, conforme a las argumentaciones expuestas, no se justifica.

Terminamos con las sabias palabras del doctor De la Cueva: "Es un grave error el sometimiento de hecho en que vive la Junta Federal respecto a la Secretaría del Trabajo y si se quiere que ocupe el rango que le corresponde, será preciso, para evitar dudas, que la ley establezca su independencia."

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA