

IMPULSO
AL FORTALECIMIENTO
DE LA LEGALIDAD
ADMINISTRATIVA
EN EL SECTOR LABORAL

Álvaro CASTRO ESTRADA*

Resumen. El presente trabajo plantea una visión general en torno al panorama actual del mundo laboral desde la práctica administrativa principalmente. Se hace un recuento somero de los principales acontecimientos históricos que han marcado un hito en el desarrollo y evolución del derecho del trabajo; se plasma una serie de concepciones consideradas básicas en relación con las nociones de derecho administrativo, derecho del trabajo y derecho social. Posteriormente se establecen los parámetros de la compleja función administrativa mediante la cual se materializan las normas de nuestro orden jurídico que regulan la actividad administrativa y rigen los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Asimismo, se fija el marco de actuación en materia laboral que guía las tareas del Ejecutivo Federal en general, y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en lo particular. A manera de conclusión se pondera el importante papel que el derecho administrativo tiene en el ámbito de aplicación del derecho laboral.

I. ANTECEDENTES

En nuestro país, el marco jurídico del sector laboral ha tenido una evolución paulatina, donde resaltan importantes momentos de los siglos XIX y XX, claramente inidentificables, que devinieron en avances significati-

* Titular de la Subsecretaría del Trabajo, Seguridad y Previsión Social de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (acastroe@stps.gob.mx).

vos para la conformación y enriquecimiento de las disposiciones jurídicas de rango constitucional y legal en materia del trabajo, a saber: la Constitución Federal de 1857; las leyes estatales en materia del trabajo de los albores del siglo XX; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; la Ley Federal del Trabajo de 1931; la Ley Federal del Trabajo de 1970, y la llamada reforma procesal de 1980 al referido ordenamiento, principalmente.

Con el propósito de fijar un contexto histórico a la presente opinión se señalarán breves referencias en torno a dichos momentos de la historia nacional.

1. *Constitución Federal de 1857*

Se incorporan los primeros preceptos a nivel constitucional en cuanto a las profesiones que necesitaban título para su ejercicio, la libertad de trabajo y el derecho al salario, fundamentalmente. En las relaciones de las fuerzas económicas se excluía la intervención del poder público y se sostenía la no intervención del Estado en las relaciones laborales.

2. *Primeras leyes estatales en materia del trabajo*

En los albores del siglo XX comenzaron a expedirse leyes en los estados¹ que comprendían temas como los accidentes laborales, descanso obligatorio, protección del salario, la jornada de trabajo y el seguro social, como es el caso del Estado de México y Nuevo León. No obstante estos primeros esfuerzos legislativos en términos generales, los trabajadores eran sometidos a terribles condiciones laborales. Verbigracia: salarios miserables; mutilación de los mismos; abusos de las tiendas de raya; extenuantes jornadas laborales; represión de las manifestaciones pacíficas; falta de prestaciones económicas, más allá del salario; las mujeres y los niños integraban las filas de la fuerza laboral en situación de mayor desventaja que los hombres adultos, y la imposibilidad de declararse legalmente en huelga. Éstos son ejemplos, por mencionar algunos, que dan cuenta de las deplorables desventajas en que se encontraban los trabajadores y sus familias en las postrimerías del gobierno dictador.

¹ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1970, pp. 3 y ss.

En aquel entonces, permítaseme la digresión, se suscitaron los lamentables y trágicos casos de represión violenta en Cananea y Río Blanco,² los cuales marcaron una herida profunda e indignante en la memoria colectiva de los mexicanos y que sirvió —en mucho— para alentar la gesta revolucionaria de 1910.

Posteriormente, en 1914, se emitieron disposiciones en Veracruz que tutelaban de manera más amplia determinadas prerrogativas de los trabajadores, como el derecho de asociación profesional. Igualmente, en Yucatán se expidió en 1915 una Ley del Trabajo que pretendía incrementar el nivel de vida de la clase trabajadora e introdujo las figuras del Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, que es el antecedente de las actuales juntas de Conciliación y Arbitraje.³ Fue así como se iban dando pasos adelante que germinaron finalmente en el Constituyente de Querétaro de 1916-1917.⁴

3. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*

Una de las mayores aportaciones de nuestra vigente carta magna es precisamente el constitucionalismo social. La garantía —como la tradición constitucional mexicana tutela a los derechos fundamentales— del trabajo consagrada en el artículo 123 constitucional estableció nuevas fórmulas que marcaron una nueva tendencia de reivindicación de los derechos y dignidad de los trabajadores. Este artículo reglamentario, como se le conoce en la doctrina, ha merecido más de veinte reformas a sus preceptos; la primera realizada en 1929 y la más reciente en 1999. Este numeral, junto con el 5o. constitucional, representa la norma fundamental que orienta nuestro marco jurídico laboral.

4. *Ley Federal del Trabajo de 1931*

Con la reforma promulgada en septiembre de 1929 al párrafo primero del artículo 123 de la Constitución general de la república, con la que se suprimió

² Hechos suscitados en 1907, durante el gobierno del general Porfirio Díaz. En 2007 se conmemoró el primer centenario.

³ En 2007 se conmemoró el 80 aniversario de la fundación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, creada en 1927, con la finalidad de reglamentar la competencia en la resolución de conflictos laborales en el ámbito federal.

⁴ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 1978, p. 20.

la facultad de las legislaturas de los estados para expedir leyes en materia de trabajo, se abrió la posibilidad a la discusión y elaboración de un ordenamiento legal de carácter federal. Fue así como durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) se expidió la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, misma que estableció los primeros cimientos de una legislación integral con un marcado sentido social a favor de la clase trabajadora y del movimiento obrero organizado, lo que se tradujo en la creación de sindicatos y confederaciones de trabajadores; de ahí que dicho dispositivo tuviera una vigencia de prácticamente cuatro décadas.

5. *Ley Federal del Trabajo de 1970*

La realidad social, política y económica que vivía entonces el país rebasaba las disposiciones de la Ley de 1931, por lo que bajo la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), y siendo secretario del Trabajo y Previsión Social Salomón González Blanco, se logró expedir una nueva Ley Federal del Trabajo en 1970, en virtud de la cual se fortaleció al tripartismo en las comisiones nacionales, donde existe una participación de los trabajadores, los patrones y el gobierno para la determinación de los salarios mínimos, su participación en las utilidades, la seguridad e higiene en las empresas y la seguridad social.

Dichas comisiones mixtas, como órganos tripartitas, representan instrumentos de equilibrio entre los factores de la producción. La referida Ley se encuentra vigente hasta nuestros días, no obstante que muchas de sus disposiciones han sido reformadas.

6. *Reforma procesal de 1980 a la Ley Federal del Trabajo*

Esta reforma fue severamente criticada, dada la marcada celeridad que caracterizó su aprobación y expedición; sin embargo, gracias a los nuevos criterios que estableció en materia procesal, se logró contar con un proceso laboral más ágil y eficaz ante las juntas de Conciliación y Arbitraje que dotó de mayor seguridad jurídica a las partes en conflicto para que pudieran resolver las controversias laborales de manera pacífica y armoniosa. De tal suerte que la reforma procesal fijó reglas claras en torno al procedimiento de huelga, adicionando el procedimiento de arbitraje; de igual manera, se incorporó la figu-

ra de la suplencia de la queja del trabajador, con lo cual la Junta debe suplir las deficiencias en las demandas de los trabajadores para evitar desechar a éstas por improcedentes.

Con todo ello, a lo largo del periodo aludido, se han forjado —no sin esfuerzos— las instituciones en materia del trabajo y del desarrollo social. Enseguida se señalan algunos de estos importantes avances:

- La jornada diurna de ocho horas de trabajo.
- El descanso semanal.
- La prohibición de disminuir los salarios.
- La fijación de los salarios mínimos.
- La reglamentación del trabajo de los menores.
- La seguridad social.
- La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.
- El asociarse en defensa de los intereses de trabajadores y empleadores.
- La regulación para dirimir controversias en materia laboral.
- El derecho de huelga.
- El tripartismo⁵ como parte esencial de importantes instituciones del trabajo y de la previsión social.

Estos principios, entre otros, vinieron a fundar en nuestro país el derecho del trabajo o el derecho laboral, como también se le conoce, y en consecuencia se erigieron importantes instituciones sociales que tutelan con mayor amplitud los derechos y libertades en favor de los trabajadores y de sus familias, bajo el amparo de la Constitución general de la república, la Ley Federal del Trabajo y los demás ordenamientos en materia laboral.

Desde la aparición de las primeras normas constitucionales en materia del trabajo y los subsecuentes dispositivos secundarios, se ha buscado la reivindicación de los derechos fundamentales de los trabajadores, con la firme intención de mejorar sustancialmente su condición frente a los patrones, aunado a una mejor seguridad social. Se puede afirmar, entonces, que se han logrado

⁵ En materia del trabajo, el tripartismo está presente en la conformación estructural de, por ejemplo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA); el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot); la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) y el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (Conampros).

avances muy importantes que imprimen mayor equilibrio entre los factores de la producción.

Es un hecho que los procesos de la mundialización, la internacionalización y la integración han impactado en las relaciones individuales y colectivas de trabajo, lo cual ha enfatizado la apertura comercial e interdependencia de los países.⁶ Estos fenómenos también han ido influyendo de alguna manera en la conformación de la codificación internacional en materia del trabajo.

Conforme a la corriente universal de promoción y protección de los derechos humanos, durante las últimas décadas se ha vivido un intenso proceso de transición de los derechos humanos hacia el derecho internacional propiamente. En forma enunciativa se señalan algunos importantes instrumentos jurídicos a nivel internacional y hemisférico.

- a) *Internacional*: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde destaca el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- b) *Hemisférico*: Carta de la Organización de Estados Americanos; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.

II. NOCIONES CONCEPTUALES

Establecer un concepto unánimemente aceptado respecto al derecho como norma y como ciencia ha significado para los estudios un gran reto, dada la problemática de carácter filosófico que plantea. Puede haber tantas definiciones como autores. Más allá de establecer conceptos formales sobre el derecho y las distintas ramas que aquí se están abordando, se proponen algunas nociones *lato sensu* para favorecer su comprensión, a manera de marco referencial.

⁶ Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Relaciones laborales en el siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 354.

1. *Derecho administrativo*

La actividad desarrollada por los órganos de la administración pública cuyo propósito fundamental es satisfacer las necesidades esenciales de la sociedad se rige por el derecho administrativo, de manera que las estructuras y las funciones de carácter administrativo o actividad administrativa emanada del poder público se encuentran reguladas por esta rama del derecho público, relativamente nueva en el mundo de la ciencia jurídica.

Cabe aclarar que dicha actividad administrativa está normada, principalmente pero no exclusivamente, por el derecho administrativo, debido a que ésta comprende un amplio espectro de temas, los cuales están sujetos a materias jurídicas muy variadas: constitucional, civil, mercantil, procesal, internacional público, internacional privado, penal y laboral. Asimismo, la función administrativa a que se hace mención debe ser entendida en sentido amplio, de tal suerte que ésta incluye al Poder Ejecutivo, extendiéndose a la actividad administrativa generada en los poderes Legislativo y Judicial. En este sentido, el derecho administrativo igualmente fija un régimen de legalidad en cuanto a las relaciones de los particulares con las entidades públicas.

2. *Derecho del trabajo*

Si bien el derecho del trabajo surgió desde el ámbito del derecho civil para regular las contraprestaciones derivadas de las relaciones obrero-patronales, fue evolucionando hacia la tendencia de solucionar las tensiones surgidas entre los trabajadores y los patrones,⁷ mediante la mutua comprensión de intereses para armonizar las relaciones entre los factores de la producción. De la mera relación laboral en su aspecto externo se transitó hacia la búsqueda de la justicia social, donde subyace el carácter tutelar en favor de la clase trabajadora.

En este contexto, se puede establecer que el derecho del trabajo está conformado por una serie de principios, instituciones y normas que mediante el equilibrio de las relaciones obrero-patronales buscan la justicia social a fin de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y su reivindicación social.

⁷ Guerrero, Euquerio, *Manual de derecho del trabajo*, México, Porrúa, 2000, p. 19.

Al igual que el caso del derecho administrativo, el derecho del trabajo debe ser visto en su doble vertiente: como regla y como disciplina. En tanto norma, rige las relaciones sindicales e individuales de trabajo y, como ciencia, analiza el fenómeno jurídico de la vida laboral. Es una realidad que los factores exógenos alcanzan y ejercen influencia a los temas del trabajo, como el fenómeno de la globalización, donde la productividad representa un aspecto nodal; por lo que es indispensable analizar los alcances de los sistemas de remuneración empleados en las organizaciones. En la actualidad, toma especial relevancia la remuneración por rendimiento,⁸ más allá del usual sistema de remuneración por tiempo.

Asimismo, algunos tratadistas consideran que en virtud de su naturaleza y fines, el derecho del trabajo no debe ser ubicado como rama del derecho público ni del derecho privado, siguiendo la tradicional división del orden jurídico positivo; en cambio, lo inscriben como parte del derecho social.

3. *Derecho social*

La aparición del llamado *derecho social* respondió a una nueva concepción de la persona humana, titular de derechos y obligaciones, pero en atención a los especiales vínculos que guarda en el entramado social, como son los obreros, los campesinos, los patrones, etcétera. Así, la justicia social, como aspiración del orden jurídico, constituye el referente primario del derecho social, con lo cual se deja de lado el concepto individualista de igualdad que inspira al derecho privado.

El derecho social establece los principios y procedimientos de carácter tuitivo que buscan amparar, a través de beneficios preeminentemente de orden económico, a personas integrantes de determinados segmentos sociales, identificados como débiles o que se encuentran en marcada desventaja frente a otras clases.

Con las reglas protectoras contenidas en los cuerpos normativos del derecho social, de gran relevancia en nuestro tiempo,⁹ se pretende favorecer una

⁸ *La remuneración por rendimiento*, Ginebra, Suiza, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, 1994, pp. 139 y ss.

⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, *El derecho social*, México, Porrúa, 1980, p. 67.

convivencia más justa entre diferentes grupos y sectores de la población, lo cual resulta incompatible con las leyes de derecho público, las cuales rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados; igual sucede con el derecho privado, cuyas normas regulan las relaciones entre las personas, en su carácter de particulares; por lo tanto, a las normas de derecho social no se les podría alinear con el derecho público ni con el derecho privado.

Frente a ello, la doctrina ha propuesto una nueva clasificación del orden jurídico positivo, situando en un mismo nivel como divisiones primarias a las normas de derecho público, de derecho privado y de derecho social. En consecuencia, al derecho del trabajo, al derecho agrario, al derecho económico, al derecho de seguridad social, al derecho de asistencia social y al derecho cultural se les debe ubicar como ramas del derecho social.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR LABORAL

1. *Delimitación de la actividad administrativa*

Las funciones del Estado representan los instrumentos de los que se vale el poder público para cumplir con sus deberes, con el propósito fundamental de alcanzar sus fines. Mediante la asignación de competencias a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dichas funciones se delimitan claramente para su ejercicio por el propio orden jurídico, aunque conviene recordar que, por ejemplo en el caso del Ejecutivo, se pueden realizar además de los actos de naturaleza administrativa, otros de índole legislativa o jurisdiccional; lo mismo sucede tratándose del Legislativo y Judicial.

El derecho administrativo viene a regular, como se anotó anteriormente, lo relativo a la estructura y actividades de los órganos públicos, misma que se ve materializada con los actos administrativos, jurídicos y de gobierno. Aunado a ello, se debe considerar que existen relaciones de otras ramas jurídicas con el derecho administrativo, como en materia constitucional, civil, mercantil, procesal, internacional público, internacional privado, penal y del trabajo.

Las actividades instrumentadas por el Poder Ejecutivo o la administración pública en particular, abarcan el conjunto de acciones derivadas de las leyes,

cuya aplicación está dentro del ámbito de competencia de las dependencias y entidades, encaminadas a mantener el cumplimiento y observancia de sus normas. De esta manera, se salvaguardan los derechos tutelados, las obligaciones reguladas y las facultades asignadas, en donde se insertan las relativas a la conducción de las relaciones con los gobernados.

2. Evolución estructural y funcional de la autoridad laboral

La actual estructura funcional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es el resultado de importantes ajustes realizados en diferentes tiempos como respuesta a las demandas sociales, fruto de la evolución del mundo laboral. Entre los antecedentes consultados se cuenta la creación en 1911 del Departamento del Trabajo, encargado de conciliar la solución de los conflictos laborales, el cual estuvo adscrito a las entonces Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, a la Secretaría de Gobernación (1915) y a la Secretaría de la Industria, Comercio y Trabajo (1927). En este último año se creó, asimismo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para fortalecer los procedimientos de resolución de los conflictos en la materia.

Para 1931, con la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo, el Departamento del Trabajo alcanzó plena autonomía con facultades, por ejemplo, para vigilar el propio ordenamiento y para desarrollar una política de previsión social y de inspección.

En 1940, al promulgarse la nueva Ley de Secretarías de Estado, se transformaba el Departamento del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, estatus que conservó con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en virtud de la cual se abrogó la citada Ley de Secretarías. Posteriormente, ya vigente la Ley Federal del Trabajo de 1970, se creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo en 1975, como órgano desconcentrado de la referida Secretaría.

Respecto a los organismos que para entonces ya se habían creado, mediante acuerdo presidencial de 1977 fueron sectorizados bajo la coordinación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (1962), el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario

(1974), y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (1974).

3. *Ámbito de competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como parte de la administración pública centralizada federal, está sujeta a un conjunto de normas de derecho administrativo y, por ende, al derecho público, comunes a las demás dependencias, a saber: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otros ordenamientos, como convenios, acuerdos, disposiciones, decretos, reglamentos y normas oficiales mexicanas.

En términos generales, la competencia propiamente dicha de las secretarías de Estado se refiere a una determinada rama de la administración pública conforme lo prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las leyes especiales, así como otros ordenamientos específicos. Así, en el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, su fundamento jurídico es el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consagra: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley”.

Adicionalmente, su competencia está prevista en el numeral 40 de la citada Ley Orgánica; para fines enunciativos se transcribe lo siguiente:

- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.
- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas.
- Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo.

- Promover el incremento de la productividad del trabajo.
- Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.
- Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento.
- Coordinar la integración y establecimiento de las juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento.
- Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes.
- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento, y
- Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Como se observa, la competencia de la autoridad laboral está estrechamente vinculada con el contenido del derecho del trabajo, que abarca cinco grandes vertientes: relaciones individuales de trabajo, relaciones colectivas de trabajo, previsión social, régimen procesal del trabajo y sistema estructural administrativo.

Adicionalmente a las normas del derecho administrativo y del derecho del trabajo, se deben considerar asimismo las normas perentorias de derecho internacional, principalmente los tratados internacionales, los cuales son parte del régimen jurídico interno de nuestro país, como lo prevé el artículo 133 de la Constitución general de la república. De acuerdo con una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁰ en la jerarquía normativa del Estado mexicano, los tratados internacionales se ubican por debajo de la Constitución pero por encima de las leyes federales.

¹⁰ Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, noviembre de 1999, t. X, p. 46. “TRATADOS INTERNACIONALES, SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

IV. POLÍTICA LABORAL FEDERAL

En México tenemos un sistema constitucional y secundario de planeación democrática, mediante el cual se formulan, previo proceso de consulta a los sectores sociales, las acciones de gobierno que definen la directriz y el alcance de los objetivos y prioridades establecidos por el Ejecutivo Federal al inicio de su mandato, con base en los cuales se regula y promueve la actividad económica, social y cultural del país, en congruencia con el proyecto de nación previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012¹¹ fija como premisa fundamental la búsqueda del desarrollo humano sustentable, cuyo contenido está estructurado en cinco ejes rectores:

- 1) Estado de derecho y seguridad.
- 2) Economía competitiva y generadora de empleos.
- 3) Igualdad de oportunidades.
- 4) Sustentabilidad ambiental.
- 5) Democracia efectiva y política exterior responsable.

Dentro del eje rector “2. Economía competitiva y generadora de empleos” se ubica el objetivo temático “2.4. Promoción del empleo y paz laboral”, el cual comprende, a su vez, el objetivo y las estrategias siguientes:

Objetivo 4. Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.

Estrategia 4.1. Promover las políticas de Estado que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad.

Estrategia 4.2. Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud.

¹¹ Presentado el 31 de mayo de 2007 por el presidente de la República, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, en cumplimiento de lo dispuesto por nuestra carta magna y la Ley de Planeación.

Estrategia 4.3. Incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal.

Estrategia 4.4. Conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial a través de la legalidad, la conciliación y el diálogo en las revisiones contractuales, salariales y conflictos laborales.

Estrategia 4.5. Modernizar el marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores.

Promover y vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad laboral e impulsar su actualización a fin de promover la productividad en las relaciones laborales, la competitividad de la economía en su conjunto, la oferta de empleo formal y con dignidad, y la salvaguarda de los derechos fundamentales de los trabajadores, señaladamente el de la contratación colectiva del trabajo, la autonomía y libertad sindical y el derecho de huelga.

Para reforzar y encauzar la instrumentación de los objetivos y estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, a nivel de la autoridad laboral se emitió el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012,¹² mismo que prevé diez objetivos sectoriales, a saber:

1. Fortalecer la conciliación y la impartición de justicia laboral.
2. Asegurar y fortalecer el pleno respeto a la autonomía y la libertad sindical.
3. Promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.
4. Promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal.
5. Impulsar el diálogo con los sectores productivos en materia de actualización del marco normativo del sector laboral; productividad y competitividad; trabajo digno y mejora del ingreso de los trabajadores.
6. Elaborar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo.

¹² El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social ha sido elaborado tomando como punto de partida la Visión México 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo, así como los resultados de una amplia consulta con actores relevantes del sector que han aportado elementos de diagnóstico y de acción. En él se expresan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que definirán la actuación de las dependencias y de los organismos federales que pertenecen a este sector. Fragmento de las palabras de presentación el 28 de noviembre de 2007 a cargo del presidente de la República, licenciado Felipe Calderón Hinojosa.

7. Instrumentar estrategias para la atención integral de los jornaleros agrícolas y sus familias.
8. Procurar la justicia laboral en defensa de los trabajadores de forma gratuita, expedita, honesta y cálida.
9. Promover la equidad y la inclusión laboral.
10. Facilitar el financiamiento de bienes y servicios de consumo para los trabajadores.

En este contexto, los tres ejes rectores de la política laboral son la promoción, la conciliación y la legalidad. Al respecto, el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social¹³ ha señalado las siguientes premisas:

La STPS promueve políticas que permitan condiciones jurídicas, sociales y económicas para la generación de acceso al empleo. La promoción del empleo tiene como premisa el desarrollo humano sustentable, por lo tanto, los empleos que promovamos durante la presente administración deberán ser dignos, formales, productivos, bien remunerados, con las prestaciones sociales de ley.

La conciliación garantiza la paz laboral, consolidando las relaciones laborales y la colaboración. Nuestra labor es orientar a las partes, encauzarlas a la toma de acuerdos, a partir de la armonización de sus respectivos intereses.

Todos los actos que realice la Secretaría estarán enmarcados por el respeto al derecho y apegados al marco normativo que rige las relaciones laborales. Lograr certidumbre jurídica y consolidar el Estado de derecho desde nuestro ámbito es determinante para avanzar en materia laboral, esto permitirá dar garantías a la inversión, generar empleos formales y lograr competitividad y el desarrollo que el país requiere.

V. ALGUNOS AVANCES EN EL SECTOR LABORAL

Derivado de la instrumentación de la política laboral desarrollada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta primera etapa de la presente administración federal, se pueden identificar puntualmente algunos importantes avances en el sector laboral:

¹³ Licenciado Javier Lozano Alarcón, secretario del Trabajo y Previsión Social.

- a) En la Unidad de Funcionarios Conciliadores se atendieron 429 asuntos y se celebraron 404 convenios; hubo 2 huelgas estalladas. Esto es, 94.2% de índice de solución de conflictos a través de la conciliación. Se celebraron 325 convenios de negociación colectiva por revisión de contratos colectivos de trabajo y contratos-ley y se suscribieron 79 convenios por violaciones a contratos colectivos de trabajo y otros motivos.
- b) En la Dirección General de Registro de Asociaciones se expedieron 38 nuevos registros a igual número de organizaciones de trabajadores, con las cuales suman en total 2,413 asociaciones sindicales. En materia de transparencia se implementó un instrumento informático por el que los particulares pueden hacer consultas vía *Internet*¹⁴ sobre información registral de los sindicatos considerada pública. Se elaboró el Sistema de Gestión con Sindicatos, ubicado en el portal de *Internet* de la STPS, como una alternativa voluntaria para que los sindicatos promuevan los trámites que la ley les obliga a realizar ante la autoridad laboral.
- c) En la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se incrementaron cien nuevas plazas de inspectores, con lo cual ahora suman en total 313. Se incorporaron a la Declaración Laboral Electrónica (Declare) 662 centros de trabajo, sumando en total 2,072 empresas inscritas a este sistema alternativo a la inspección tradicional.¹⁵
- d) En la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo se impulsó la reactivación de los trabajos de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (Coconasht),¹⁶ cuyos resultados comprenden la aprobación de la política pública de seguridad y salud en el trabajo y la elaboración del anteproyecto de la norma oficial mexicana para minas subterráneas de carbón. Están en curso ocho proyectos para dar respuesta a las demandas e insuficiencias detectadas en la materia.
- e) En la Dirección General de Asuntos Jurídicos se promovió el diálogo con organizaciones de trabajadores y empresarios para abordar temas de

¹⁴ Véase www.stps.gob.mx.

¹⁵ Véase http://declare.stps.gob.mx/index_cont.htm.

¹⁶ La Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (Coconasht) está integrada por organizaciones obreras, patronales y el gobierno federal, cuyo objeto es estudiar y proponer la adopción de medidas preventivas para reducir los riesgos en los centros de trabajo.

interés, incluyendo la revisión y análisis que se han desarrollado en torno a las más de 200 iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo presentadas al Congreso de la Unión durante la última década, así como las propuestas de diversos sectores.

VI. CONCLUSIÓN

Con los apuntes anteriores se puede colegir la importancia que el derecho administrativo tiene en el derecho laboral. En efecto, a nivel del andamiaje jurídico, la codificación administrativa constituye un sólido soporte a las normas del derecho del trabajo, de manera que ambas ramas jurídicas guardan una estrecha relación de complemento, debido a que las estructuras y las funciones de carácter administrativo de la autoridad laboral están reguladas por el derecho administrativo y, por lo que se refiere específicamente a las relaciones individuales de trabajo y sindicales, éstas son regidas por el derecho laboral.

En el plano de los derechos tutelados por las leyes laborales, desde el ámbito del derecho administrativo se generan las condiciones necesarias para que la autoridad laboral, consecuentemente, pueda hacer efectivos los dispositivos normativos en materia de trabajo en aplicación de los mismos. Entonces, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuenta con un rico acervo formado por normas de ambas ramas del derecho, lo cual forja los pilares necesarios que sustentan y orientan la instrumentación de la política laboral, cuyos ejes rectores son la promoción, la conciliación y la legalidad, donde la legalidad administrativa toma un lugar preponderante.

CUADRO RESUMEN

<i>Orden jurídico positivo</i>	<i>Funciones del Estado</i>	<i>Competencia</i>	<i>Facultades</i>
Derecho público > Derecho administrativo ↳ Derecho social > Derecho del trabajo	Ejecutivo → Legislativo Judicial	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Política laboral: — Promoción — Conciliación — Legalidad

VII. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- CUEVA, Mario de la, *Nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 2007.
- DÁVALOS, José, *Derecho del trabajo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1996.
- GUERRERO, Euquerio, *Manual del derecho del trabajo*, 21a. ed., México, Porrúa, 2000.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia (coord.), *Relaciones laborales en el siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El derecho social*, 3a. ed., México, Porrúa, 1980.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 2 ts., 15a. ed., México, Porrúa, 1992.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1970.
- , *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978.

Otros documentos

- Juntos en una misma dirección 2007-2012*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2007.
- La remuneración por rendimiento*, 2a. reimp., Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1994.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012*. 