

746
24

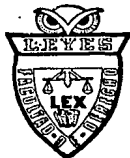


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA
DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAUL SANCHEZ CONTRERAS



FALLA DE CEN

MEXICO, D. F.

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	2
Capítulo I	
AUTORIDAD, GENERALIDADES	
1.- Concepto	4
2.- La Administración Pública	8
3.- La Función Pública	15
4.- Características de las Autoridades	20
Capítulo II	
AUTORIDADES Y ORGANISMOS LABORALES	
1.- Autoridades del Trabajo reconocidas por la Ley Federal del Trabajo	23
2.- Organismos Administrativos Laborales	56
3.- Diferencias entre Autoridades y Organismos	78
Capítulo III	
LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO	
1.- Marco Jurídico	80
2.- Su Función	91
3.- Organigrama	100
4.- Naturaleza Jurídica de la Procuraduría	101
Capítulo IV	
LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO COMO AUTORIDAD	
1.- Análisis	106
2.- Nuestra Opinión	119
CONCLUSIONES	
	123
BIBLIOGRAFIA	
	126

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

El Artículo 123 Constitucional, ha sido un valuarde para la Legislación - Nacional e incluso Internacional, con el derecho del trabajo, consagrado en este ordenamiento y siendo este un derecho dinámico y eficaz, inspirado en el humanismo jurídico y adecuándose a la dinámica vida social y económica de nuestro tiempo, siendo el objetivo del Legislador de 1917 regular en este Artículo de la Constitución las relaciones de trabajo, y principalmente proteger los intereses de la clase trabajadora, creando para eso normas protectoras de la vida, la salud, la seguridad en el trabajo y el salario del trabajador.

Quizo además de dotar al trabajador y a su sindicato de un medio de defensa eficaz, pronto y expedito, además de gratuito, este fue el motivo, creo yo, de la creación de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Y es así que formando parte de la estructura de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se encuentra en el Título Octavo, Capítulo VIII en donde se establece y se regula la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, quedando en la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, regulada esta dependencia en el Capítulo III del Título Once.

Conociendo de cerca las diarias injusticias que se cometen en contra del trabajador y teniendo referencias de la actuación de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en sus distintos ámbitos. Sabiendo que muchas veces en lugar de ayudar a la pronta solución de los problemas de los trabajadores, que a ella recurren, lo que hacen es retardar la solución que se busca, y otras veces ni siquiera en forma tardía dan alguna solución.

Esto nos motivó a la realización del presente trabajo, que está dividido en cuatro capítulos, en los cuales para tratar de comprender mejor lo que es esta Dependencia iniciamos con explicar que entendemos por Administración Pública, seguimos con Autoridades y Organismos Laborales, y entramos propiamente a nuestro tema en el capítulo tercero, y en el capítulo cuarto hacemos un sencillo análisis, y damos nuestra personal opinión.

NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA DE
LA DEFENSA DEL TRABAJO.

CAPITULO I
AUTORIDAD, GENERALIDADES

I. CONCEPTO

Al tratar de dar un concepto sobre la naturaleza jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, tengo que hacer mención del marco histórico circunstancial, que prevalecía cuando el legislador de la Constitución de 1917 -- elaboró el artículo 123.

El derecho del trabajo esta reconocido como un deber social "el que no trabaja que no coma", pero también como un derecho social "a trabajo igual salario igual", esto ha sido desde siempre un imperativo inapelable, inflexible, - que genera el derecho de los hombres a tener una existencia digna, las sociedades están fundadas sin duda alguna en el trabajo, el hombre mismo como parte medular de la sociedad se exige trabajar, el hombre ha de realizarse siempre - en función de los demás hombres y esta permanentemente unido al destino de los demás, por esto debe realizar una actividad útil asimismo, los hombres han de crear los mecanismos de obligación que garanticen la vida, la salud y una existencia digna para él y su familia es por esto que el derecho positivo del trabajo es una garantía mínima y progresiva del hombre que trabaja, tiende a la universalización de sus principios, aunque estos principios muchas veces y en muchos lugares no está garantizada su efectividad, independientemente del grado de desarrollo económico del lugar.

Con estos conceptos fue que los hombres que participaron en el Congreso -- Constituyente de Querétaro en 1917 sentaron las bases de una teoría constitucional de vanguardia, cuando con espíritu social aceptaron los derechos de la clase obrera y campesina, como premisas políticas fundamentales del pueblo de México.

Las estructuras anteriores fueron cimbradas y resquebrajadas por la explosión de las auténticas fuerzas sociales, por mucho tiempo oprimidas y prolonga

das la opresión y represión con la dictadura de Porfirio Díaz, aconteciendo en el país de un cambio social.

Aunque no muy concreto en los hechos este cambio social se dió en el orden jurídico teniendo una transformación de la más alta importancia para las clases desposeídas del país este cambio social. Las anteriores constituciones que estructuraban un régimen individualista y liberal burgués del siglo pasado, tuvieron que ceder el paso a la nueva constitución del siglo XX que viniera a garantizar las libertades del hombre, con una nueva concepción de la vida social de México.

Anterior a esto sólo estaba la fuerza, prepotencia y soberbia del económicamente poderoso, hasta ese momento el trabajador permanecía indefenso y encerrado jurídicamente en sí mismo, como un sujeto ajeno a las garantías y bienestar sociales.

La convulsión de los hechos y por consecuencia de los derechos, la experiencia real mostraron a los constituyentes un panorama diferente. No obstante que hasta el 18 de agosto de 1931 se expide la Ley Federal del Trabajo entrando en vigor el 28 de agosto del mismo año.

Hasta antes de la promulgación de esta Ley había en nuestro país leyes del trabajo distintas en también distintos Estados de la República así tenemos que antes de esta fecha no se tenía una idea completa del valor y la significación de la legislación del trabajo en México, para entonces ya había propuestas, opiniones y sugerencias de varios estudiosos y gente interesada en la materia, de la conveniencia tanto para las autoridades, como para los trabajadores y los mismos patrones de que se elevara a la categoría de norma federal, la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional.

La discusión en torno a la conveniencia para todos los interesados en la materia en cuanto a la sugerencia de que la legislación laboral fuera uniforme en toda la República, ya se había planteado en algunas sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, cuando se discutió el proyecto de constitución que envió el Presidente Carranza.

Afortunadamente esta inquietud fué acrecentándose conforme se acrecentaba el desarrollo económico con el desarrollo de la industria en nuestro país, y por la desigualdad en los ordenamientos jurídicos del trabajo estatales, ya que

de acuerdo con el texto original del artículo 123 constitucional, se facultaba a las legislaturas de los Estados, para legislar en materia de trabajo, creando se así dependencias y autoridades locales encargadas de atender los problemas que se derivaban de las relaciones obrero-patronales dentro de su entidad federativa.

Se crearon entonces las juntas municipales de conciliación y las juntas centrales de conciliación y arbitraje las cuales se integraban por representantes obreros, patronales y del Gobierno del Estado; también fueron creados los departamentos o dependencias de previsión, y los seguros sociales en la mayoría de los Estados.

Desde luego no había uniformidad en los diversos ordenamientos estatales, -- esta diversidad en los ordenamientos laborales de cada Estado acarreó conflictos de interpretación y competencia del artículo 123 constitucional, ya que la mayoría de las legislaturas de los Estados de la República había seguido el camino más fácil; el de la imitación copiando o casi copiando las leyes reglamentarias del artículo 123 de otros Estados, que ya habían legislado en esta materia; y así tenemos, que el 6 de septiembre de 1929, se reformó la fracción X -- del artículo 73 constitucional, otorgándole facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, estando esta facultad reservada anteriormente a las legislaturas locales reservando también a las autoridades Estatales la -- competencia para su aplicación, con las excepciones que se consideraban necesarias.

También tenemos como antecedentes directos e inmediatos de la primera Ley Federal del Trabajo el proyecto presentado por la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo a la convención obrera-patronal en noviembre de 1928; tenemos también el proyecto del trabajo de 1929 del Lic. Emilio Portes Gil, Presidente de la República; y finalmente, la iniciativa que se basó en el proyecto del Presidente Portes Gil misma que se presentó al Congreso de la Unión de 1931.

La que después de estudiada y discutida ampliamente, fué la primera Ley Federal del Trabajo. Y así en este ordenamiento reglamentario del artículo 123 -- constitucional se delinearon, definieron, aclararon y especificaron, con amplitud y claridad quienes eran los sujetos de este derecho, siendo ya bastante claras las obligaciones y los derechos de los trabajadores y de los patrones así --

como también los derechos individuales y colectivos, se aclararon en esta Ley - las disposiciones de previsión y seguridad sociales; así como los mecanismos de organización, funcionamiento y jurisdicción de los tribunales del trabajo.

También al consignar los derechos y obligaciones de los trabajadores y los patrones en cuanto a las relaciones contractuales, se señalaron los requisitos y posibilidades de modificación, suspensión y terminación de las relaciones de trabajo. Y así como estas muchas innovaciones que se establecieron en este nuevo ordenamiento de carácter Federal.

. Volviendo a la reforma constitucional del 6 de septiembre de 1929, trajo -- también como consecuencia otro acto importante que consistió, en que el departamento del trabajo dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se independizara dándole carácter de autoridad y dependiendo directamente del Poder Ejecutivo, teniendo dentro de sus funciones, entre otras "la conciliación y prevención de los conflictos entre el capital y el trabajo e intergremiales", así como tener la Procuraduría del Trabajo. En el año de 1911 fué creado el departamento de trabajo dependiente de la entonces Secretaría de Fomento Colonización e Industria, convirtiéndose este departamento de trabajo por decreto del 31 de diciembre de 1940 en Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y así en la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que en su artículo 15 -- dice: Artículo 15.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción IX. "Manejar la Procuraduría de la Defensa del Trabajo", así el 11 de septiembre de 1933 se publica en el diario oficial de la Federación, el reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, conteniendo 64 - artículos y uno transitorio.

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública en México es una estructura político-jurídica reconocida en la Constitución Política de nuestro país, que a la letra dice: "Art. 69. A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará - acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria."

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad, realizar las tareas - sociales permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las -- leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades- generales de una nación. Por lo anterior entendemos por administración pública - la acción, servicio, seguridad, programación, planificación y ejecución. "Para- el derecho administrativo, la administración pública es una persona jurídica", - existiendo muchas definiciones de diferentes autores como el maestro Andrés Se - rras Rojas, que la define como "La función del Estado que la doctrina y la le -- gislación asignan por regla general, al Poder Ejecutivo Federal." (1)

O como " La función administrativa es la actividad que normalmente correspon- de al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a - los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tiene- por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás- actividades que le corresponde en sus relaciones con otros entes públicos o con - los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control." (2)

Más adelante dice: " La administración pública es una entidad constituida -- por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad -- realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la -

(1) Serras Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Novena Edición, Editio--- rial Porrúa, S.A., México 1970, Pag. 57.

(2) Idem. 61

constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación. " (3)

La administración pública es una rama del derecho público que controla las actividades del Estado, esto es, como se realizan las funciones administrativas, en qué consiste esta actividad, qué formas se usan para su realización, qué características hay entre ellas para conformar la función administrativa del Estado, dice el maestro Gabino Fraga que: " La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales." (4)

El Estado en el siglo pasado solo intervenía porque solo esa facultad tenía, para restaurar el orden o defender el territorio, dejaba por obligación a su libre voluntad los miembros a que determinaran su vida económica y social. Ya en este siglo XX el Estado se ha visto más obligado a intervenir en la administración de los intereses colectivos, tratando a través de esta intervención resolver los problemas de la persona individualmente considerada. La finalidad específica del Estado es el bienestar del individuo, por lo tanto el Estado está hecho por los hombres, para los hombres ya que no se puede que cada uno en forma individual, ajena, particular y egófica pueda conseguir armonizar ni sus propios intereses, el individuo debe por lo tanto integrarse en un orden jurídico verdaderamente humano, es decir racional para lograr una mayor colaboración entre los hombres, a través de un mejor conocimiento y fin comunes.

Dada la diversidad de conceptos y clasificaciones tomamos para nuestra tesis la que a nuestro juicio nos parece más significativa, más condensada y la de más alcance y es la de Leonard D. White, dice a propósito de este concepto: "La administración pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional." (5)

(3) Idem. Pag. 77.

(4) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1934, - Pag. 13.

(5) Serras Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ob. cit. Pag. 76.

Partiendo de que la administración pública es o consiste en todo aquello -- que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional, -- como ya dijimos de acuerdo con el artículo 89 Constitucional: La administración pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que la hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la ley esta a cargo del Titular del Poder Ejecutivo Federal. La función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla, para que de este modo se cumpla la voluntad -- del pueblo o sociedad a través del Legislador, o se cumplan los fines del Estado.

Dwight Waldo dice: "El bienestar, la felicidad y las mismas vidas de todos-nosotros, por así decirlo, descansan en proporción no escasa en el funcionamiento de mecanismos administrativos que nos rodean y apoyan. Desde las cuestiones-centrales de comida y techo a las periféricas de nuestra vida intelectual, la calidad de administración en la sociedad moderna afecta a nuestra vida cotidiana. En la actualidad puede depender nuestra vida de la administración, de los medios reguladores de la pureza en una casa farmacéutica; mañana puede que dependa de las decisiones de un departamento de Estado que tenga a su cargo los vehículos de motor, y la semana próxima podrá depender de la sensatez administrativa de un funcionario del Departamento de Estado. Creámoslo o no, la administración nos afecta a todos. Mejor será si queremos seguir viviendo, que nos demos cuenta de ello." (6)

La administración pública no es otra cosa que el manejo adecuado, organizado y facultado por la sociedad, es la realización de actos en cumplimiento de funciones jurídicas derivadas de premisas políticas que la misma sociedad otorga, la administración pública es el quehacer de ordenar o prohibir en función de una facultad legal, esta función es el esfuerzo total para dirigir, guiar e integrar los esfuerzos sociales, asociados y orientados hacia fines específicos, es el conjunto de actividades necesarias de los individuos de una sociedad. La administración tiene que ser analizada, comprendida y aplicada, es el cuerpo -- general de principios y fines comunes con métodos de creación y aplicación, la administración pública es sin duda un arte que requiere gran destreza y sensibi

(6) Dwight Waldo, Administración Pública, Octava reimpresión, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México 1985, pag. 14.

lidad porque así como se combina la música, la arcilla, la pintura, etc., así la administración pública combina los esfuerzos y aspiraciones de individuos y grupos y el lograr la más fructífera colaboración posible en un mundo y una sociedad con diferentes credos, colores, tamaños, edades, sexos, posición política, económica, cultural, geográfica, etc., es un arte y este arte pasa a ser en todos los sentidos encomiable, una empresa social de fundamental importancia pública. La administración pública pone de manifiesto la voluntad y la capacidad creadora del hombre a través de un orden jurídico verdaderamente humano, es decir, racional y valiosamente integrado, cual corresponde a su intransferible naturaleza.

La vida social está en constante evolución y exige la intervención del Estado en formas cada vez más complejas, para orientar el desarrollo social. El Estado ejerce una función rectora de la vida social, pero la sociedad es la que finalmente imprime sus propias modalidades a las instituciones en general. El Estado es una creación humana, es producto de la inteligencia colectiva, es una institución maestra y central creada por el hombre, para el hombre esta institución Estado, creadora de otras instituciones derivadas por lo tanto de esta, lo primero que debe crear esta institución es su propio ordenamiento jurídico, de atribuciones y limitaciones es decir se tiene que marcar un límite en cuanto a sus funciones como institución rectora de la sociedad a través de las instituciones creadas por el Estado, y que también tendrán su propia limitación para marcar su esfera de actividad y competencia del órgano jurídico que va a marcar la competencia del Estado, sus atribuciones y sus limitaciones, y este órgano jurídico se llama Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y de ésta Constitución se van a derivar las potestades constitucionales derivadas pero siempre sujetas a esa constitución.

La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico establecido. La Ley -- debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado, a través de la administración pública, es el promotor del desarrollo económico y social de un país, todo ello para lograr la satisfacción de las necesidades sociales y mantener la armonía del vivir social. La administración pública, por lo tanto, es una atribución del Estado, esta atribución es el punto de apoyo para la función administrativa del Estado y dentro de las atribuciones o cometidos --

esta la creación de las instituciones que son los organismos encargados en una forma más concreta y específica de realizar funciones en favor de la colectividad.

Debemos entender entonces que no son fines del Estado y por lo consiguiente de la administración pública, la dictadura ni el autoritarismo, agresiones, conquisistas, prepotencia o soberbia, o fines contrarios a la libertad individual o colectiva.

Dwight Waldo dice: " La administración, bien practicada, pone de manifiesto un delimitado fragmento de la facultad creadora humana tendiendo a su propia -- índole de perfección en la realización y logro de un bien gracias a esfuerzos -- asociados.

Pero la administración mal practicada puede llevar consigo una grave responsabilidad social. Puede resultar monótona, rutinaria, impersonal y tiránica; y cuando esta de tal modo corrompida se convierte en algo feo y destructor de la espiritualidad. Puede, desde luego, cambiar de aspecto cuando se practica en -- forma voluntariosa, altanera y arbitraria y entonces sus resultados pasan a ser peligrosamente antisociales.

Esto es lo que tenía en mente un agudo observador social cuando escribió:

" Jamás el sistema general de la existencia gravitó tan pesadamente sobre -- los hombres, reduciéndolos --a fuerza de horarios, de toda clase de impactos físicos sobre sus sentidos, de exigencias de rapidéz, de imitación obligatoria, -- del abuso de la producción en masa, y así sucesivamente-- al nivel de meros productos de una cierta organización que trata de hacerlos todo lo posiblemente -- análogos unos a otros incluso en sus gustos personales y sus diversiones. Somos los esclavos de una maquinaria cuya intromisión en nuestras vidas no cesa de intensificarse, gracias a los medios que nosotros creamos y que la imponen cada -- vez con más amplitud en el ambiente que rodea nuestras vidas. El fanático de la rapidéz estorba al fanático de la rapidéz, y esto mismo ocurre con los fanáticos de las ondas etéreas y los fanáticos de las playas y de las montañas. Si -- añadimos a estas limitaciones que surgen de nuestra recíproca intromisión en -- nuestros placeres, aquellas que imponen las modernas disciplinas de trabajo sobre la mayoría de nosotros, encontraremos que la dictadura no hace más que completar el sistema de presiones y limitaciones de que los hombres modernos, aún-

en los países más libres políticamente, son víctimas más o menos conscientes." -

Esta forma de caracterizar la condición de la sociedad expresa algunos de -- los peligros que estamos examinando aquí. Y si el "Sistema general de existencia ha de gravitar menos pesadamente, si los hombres modernos de las sociedades políticamente libres no han de ser "víctimas", si las disciplinas que el trabajo impone sobre la mayoría de nosotros no han de ser destructoras para el espíritu, la buena administración habrá de asumir una parte considerable del esfuerzo necesario para aminorar esos peligros". Habrá de practicarse en gran escala, con una filosofía meditada y con un arte consumado. . ." (7)

En nuestro país la administración pública se ejerce en la realidad de los hechos concretos, a través de un poder concentradísimo ejercido casi casi a través de un solo individuo, que es el Presidente de la República, pues los Estados "Libres y soberanos", dependen directamente y están sujetos al Gobierno Federal, los gobernadores, son puestos, nominados, postulados, elegidos, removidos o cambiados por el Presidente de la República. Y a su vez la organización política primaria de nuestro país como es el municipio libre ocurre lo mismo ya que todos los presidentes municipales son puestos, propuestos, nombrados o impuestos por el Gobernador del Estado (algunas veces por instrucciones del Gobierno Federal), así es que el municipio libre, de libre no tiene más que el nombre, y lo mismo sucede con el Estado "libre y soberano". Los Presidentes municipales con algunas excepciones y esas excepciones son para dar o hacer juego político con los partidos de oposición, ya que estos partidos al entrar a una contienda electoral, ya sea esta contienda por algún cargo municipal, estatal o nacional los partidos llamados de oposición participan, con la certeza y el conocimiento anticipado de que van a perder, más bien no los partidos sino los dirigentes de esos partidos, saben que al participar sabedores de que van a perder esas elección, y todas en las que participen, ellos "los dirigentes" van a obtener, concesiones, contratos, algún fuero o de alguna manera ellos obtienen del gobierno un beneficio por haber participado en ese juego electoral condicionado, conociendo de antemano, el resultado. De tal manera que habiendo una sujeción y una dependencia directa del gobierno central, toda la administración pública va a estar sujeta y va a depender del gobierno central. Este va a dictar las leyes o va a ordenar (vía sugerencias), a las legislaturas locales por medio del gober-

nador que leyes deberán ser promulgadas y aprobadas para cada entidad, así que la administración pública, por ejemplo de Oaxaca, tiene que seguir los mismos lineamientos y principios, por decir algo en materia de impuesto predial que la del Estado de México, por que así es el sentir, el criterio, el conocimiento la línea o el capricho del Presidente en turno, y no porque las necesidades, la idiosincracia, y el poder económico o el valor comercial para el desarrollo económico, sean los mismos en el Estado de México que en Oaxaca.

III. LA FUNCION PUBLICA

Entendemos por función pública, la actividad real, la concretización, el - dar vida y forma al puesto público desempeñado por encargo de la o para la admi nistración pública este concepto se refiere específicamente a la función pública entendida y desempeñada por sujetos específicos, es decir, por personas físicas (funcionarios públicos).

La función pública requiere de elementos como son el oficio o fracción de - la actividad del Estado y los hombres encargados de esos oficios; es decir las - personas físicas que el Estado requiere para desempeñar sus fines. Primero el - Estado a través de poderes constituidos, crea los órganos dependientes del mismo, llámense Secretarías, Departamentos, Direcciones, Empresas, etc., pero se - entiende que todas estas dependencias de la administración pública o del Estado tienen que ser manejadas, dirigidas, mantenidas y administradas por hombres, -- personas físicas, que son las que van a dar vida a esa dependencia de acuerdo a la norma que previamente rige a ese órgano, es decir, van a hacer funcionar esa dependencia aplicando las técnicas, planes, programas, haciendo uso de recursos humanos y materiales que el mismo Estado proporciona para el desarrollo, funcio namiento y fines de esa dependencia.

La dependencia por sí misma puede tener las mejores instalaciones, el mejor lugar, la mejor norma reglamentaria, pero sin funcionarios públicos capaces, -- con espíritu de servicio y de entrega a sus semejantes, esta dependencia será - además de una carga económica para el Estado y la sociedad, una dependencia inú til y lejos de ayudar al Estado, al cumplimiento de sus fines, sería una regresión y un obstáculo estatal y social.

Las dependencias estatales deben producir actos jurídicos de interés general, de orden público y de preservación de los delicados derechos del hombre.

Para García Oviedo Carlos, los elementos de la organización administrativa son: territorio, población y funcionarios. (1)

Debiendo entonces considerarlos (a los funcionarios públicos), como tercer elemento de la administración pública. El concepto de funcionario público deri

(1) García Oviedo Carlos, Derecho Administrativo, Novena Edición, E.I.S.A. 1968 España, pag. 293.

va de, función, y el adjetivo público o pública, así se conoce a las personas que figuran al servicio o en el servicio del Estado, o alguna dependencia de la administración pública, es decir, es el representante físico de tal o cual dependencia. Es pues funcionario público el que desempeña funciones públicas, es así que por medio de estas gentes el Estado y la administración pública realizan su función y su destino.

Toda función pública deberá estar debidamente coordinada y subordinada de acuerdo a la Ley. Se conoce también a este desempeño como oficio o empleo públicos. Por lo tanto, debemos entender la función o empleo públicos como la esfera de competencia, como el área, circunscripción o jurisdicción que abarca una dependencia.

Los titulares de los oficios públicos reciben el nombre de funcionarios públicos, y su actividad es la función pública y esta función pública es el centro de actividades que por razón del oficio público y por medio de la persona Titular, que investida con las facultades necesarias realiza su función pública concreta.

Dice García Oviedo que: " Poseer la cualidad de funcionario supone poder actuar por sí en nombre del Estado o de la entidad pública a que se represente, y es cualidad que ha de derivar naturalmente de una relación de representación -- que se establece entre dos sujetos." (2)

La función pública implica también poderes con relación jerárquica, como son, mando, nombramiento, decisión, revisión, vigilancia, jurisdiccional, etc., diremos también que el Estado como persona moral no puede ejecutar las funciones concretas y particulares, de manera que, la función pública, es un mandato que el Estado da al funcionario, convirtiéndose éste último en mandatario que es el que va a concretizar la norma al caso específico en su ámbito y en su círculo jurisdiccional.

Debemos entender entonces que toda función pública requiere de poderes o facultades, la función es la actividad propia de la dependencia, y los poderes son las facultades mediante las cuales se puede y se debe realizar la función pública.

(2) Ídem. Pág. 302

Toda dependencia deberá tener para su funcionamiento un Titular que será la persona física investida con las facultades que de la ley emanen y con la solemnidad que se requiera para el desempeño cabal de la función pública. Y así tenemos, que la función pública juzgado, tiene un funcionario: Juez; el Ministerio Público: El Agente del Ministerio Público; la Cátedra, el Catedrático; la Procuraduría; el Procurador; la Tesorería; el Tesorero; la Dirección; El Director, -- etc., etc.

Como lo afirma García Oviedo: "La actividad de los órganos o dependencias del Estado debe continuar y de hecho continúa, independientemente de su titulares decir la función que está a cargo de esa dependencia debe continuar normalmente independientemente del cambio de administradores, de titulares por alguna razón, jubilación, muerte, destitución, etc." (3)

Existen otras personas que prestan sus servicios a la comunidad, por encargo del Estado o la administración pública, son personas que sirven al Estado, pero que no están consideradas como dependencias de la administración pública, realizan funciones públicas desde fuera no son órganos o dependencias del Estado, sino que son personas autónomas al Estado, conservan su integridad y personalidad jurídica propia realizan tareas de función pública casi siempre de manera temporal, y esto ocurre en los casos en que los servicios y funciones públicas son tareas correspondientes al Estado.

Teniendo ya una idea general de lo que es y en qué consiste la función pública quiero hacer referencia a la opinión de un autor mexicano respecto de las personas que conforman este elemento de la función pública, y que hacen posible el funcionamiento de la administración pública, siendo importante su opinión en primer lugar por hacer referencia al sistema burocrático mexicano. Y en segundo lugar por pertenecer y haber formado parte el autor por más de 30 años de este engranaje social tan complicado.

Nos dice Héctor Figueroa Rasso: " A quienes integran esta familia, el pueblo con malicia los califica en dos palabras: LA PLAGA.

Como en los tiempos que corren, pululan sobre el planeta más burócratas que hormigas o perros y dicha casta causa mayores estragos en el hígado y vesícula biliares de infinidad de seres humanos, que el alcohol, amibas, cáncer, o el ---

(3) Idem. Pag. 305

uso de drogas; " mi personal manera de apreciar el panorama BUROCRATICO que --- hace tenso el ambiente que nos rodea y a muchos, asfixia"; "Caminan sobre la - corteza terrestre, millones de hombres, mujeres y otros de sexo indeterminado, - que debido a la imprudencia de sus progenitores, son demasiado imbéciles, enfermos del cerebro, o del corazón razones por las cuales, no encuentran la forma - de vivir empleando la mínima cantidad de masa ensefálica que tienen en la cabeza.

Ante situaciones tan complejas, sufren positivos desequilibrios emocionales y traumas síquicos irreversibles, que los obligan a sentirse incapaces de subsistir en un medio que les es hóstil, los ahoga y llena de inquietudes.

En tales condiciones, encaminan sus vidas, sueños, ilusiones y esperanzas, - hacia una meta primordial, vivir realizando el menor esfuerzo.

Sin mucho pensarlo a como dé lugar, se enrolan en las filas BUROCRATICAS -- Municipales, Estatales o Federales, ya que con tan simple hecho, podrán cobrar - cada 15 días sumas de dinero chicas, medianas o grandes, que les permitirán acumular lonjas de grasa en los cuadriles, pensar lo menos posible, dormir a pata - suelta, y hacerle al loco algunas horas del día, porque no saben que quienes -- trabajan y se desvelan por ellos, son los abnegados y aguantadores contribuyentes.

Por estas razones, fijé, mi atención en todos aquéllos que viven del presupuesto y me cautivó su forma de vivir, pensar, actuar, desenvolverse y morir.

Al tratar de describir por medio de signos alfabéticos a los diversos tipos de BUROCRATAS que abarrotan las oficinas públicas, seguramente meteré feamente - la pata.

En primer lugar, porque no me dedico a esta clase de menesteres, y como decía mi maestro: sutor no supra crepidan "zapatero, no más arriba que el zapato" en segundo, porque de todo hay en la viña del señor y sin querer, se pueden ir - de la máquina olímpica algunos BUROCRATAS de elevada alcurnia, sobre los cuales - no se puede hablar por el momento, porque aún cuando vivimos en un país en donde se dice impera la democracia, algunos lambiscones, arrastrados e influyentes, que se pasan la ley debajo de los tanates, bien pueden convertirme en perro del mal y mandarme a curar a una celda de Lecumberri, acusándome de difamación, ataques a la Ley de Imprenta o cualquier otro infundio parecido, pues aún cuando -

no se mencionan sus nombres de pila, bien pueden darse por aludidos, llenarse de ira, y arremeter en contra de un ciudadano que creyó ingenuamente que con sus puntadas lograría que quienes las leyeran pasaran un rato agradable, que les permitiera olvidar lo caro que están los frijoles, las tortillas, los nopales y todo lo demás.

Para no hacer menos a los demás, ni más a los menos, lógicamente, debería empezar a describir a los grandes y después, a los chiquitos, pero recordando lo que decía mi maestro de matemáticas -el orden de los factores no altera el producto- iniciaría los apuntes, llevándome entre las espuelas a los de menor potencia." (4)

Conceder este autor de los nombres, sobre nombres o apodos con que se conoce a los diferentes servidores públicos nos hace una relación de los mismos y los describe así: Mozos o Gatos, Barrenderos, Elevadoristas, Porteros, Pistoleiros, Gatilleros, Jefes de Personal, Empleadas, Secretarias, Novatos, Apantalladores, Tímidos, Grillos, Jubilados, Aviadores, Policías, Policías de pie, Secretos, Policías Bancarios, Policías de Tránsito, Policías de Tránsito Carretero, Aduanales, Forestales, Empresas Estatales, Abogados, Médicos, Ingenieros, Los Borrachos, Tropa Cuartelada, Sábados Alegres, San Lunes, La Oficina, El Cuarto, Militares, Curas y Similares, Funcionarios, Funcionarios Medianos, Funcionarios Mayores, Los Máximos Burocratas, etc.

Todas estas categorías y muchas más conforman la maquinaria del Estado a través de la cual se realiza la función pública.

(4) Figueroa Rasso Héctor, La Plaga Burocrática, Tercera Edición, B, COSTA-AMIC Editor, México 1977, pag. 17.

IV. CARACTERISTICAS DE LAS AUTORIDADES

"Debe aceptarse como cierta la afirmación de que el Estado se organiza en el Derecho. O lo que es lo mismo: que el Derecho positivo es el ordenamiento del Estado que recoge los principios éticos, implícitos en la regla jurídica. - El pueblo de un Estado los elabora en decantación lenta. Tal afirmación no presupone la identificación del Estado con el Derecho positivo. De hacerlo, uno de los dos términos de la identificación saldría sobrando, en detrimento del otro. Entonces, la estructura política de la sociedad del hombre necesariamente habría de ser removida y dispuesta sobre nuevas bases, de alcances insospechados."

(1)

Con base en esta idea, y como consecuencia de vivir en un Estado de Derecho con una Constitución Política como norma fundamental, para hablar de las características de las autoridades se debe hacer mención del artículo 133 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Del artículo anterior debemos considerar, que la Constitución es la Ley suprema del país. Después le siguen en orden la importancia las Leyes Federales y los tratados internacionales. En tal virtud, los jueces de cada Estado están obligados a aplicarlos aún cuando pugnen con las constituciones o leyes estatales.

De lo anterior se desprende que las autoridades deberán tener como características fundamentales la LEGITIMIDAD O COMPETENCIA DE ORIGEN. Es decir deben estar constituidas de acuerdo a la norma jurídica fundamental. El diccionario nos dice que: "Autoridad es la potestad o facultad que tiene uno para hacer al guna cosa; el poder que tiene una persona sobre otra; el crédito o fé que tiene

(1) Arnaiz Amigo Aurora, Ciencia Política, Pax-México, Segunda Edición, México-1976, Pag. 383.

alguna persona por su empleo, mérito o nacimiento." "Autoridades constituidas, o sean los poderes que la Constitución dá a cada pueblo para su buen gobierno.- Persona revestida de algún poder, mando o magistratura; texto o expresiones de un libro, que se alegan o citan en apoyo de lo que se dice."

Eduardo Pallares, nos da las siguientes acepciones del vocablo AUTORIDAD:

- a) La fuerza jurídica que dimana de la ley o de la costumbre;
- b) La fuerza lógica o científica que tienen las doctrinas de los juriscónsultos;
- c) La facultad o potestad de que goza una persona para hacer alguna cosa u ordenar algo;
- d) La persona o personas en quienes reside el poder público;
- e) La potestad que tiene una persona sobre otra, como el padre sobre el hijo, el tutor sobre el pupilo, étc.;
- f) La fuerza, valor y trascendencia de la cosa juzgada. (2)

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación: por autoridad debe entenderse a toda persona que disponga de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho: y no basta que ejerza funciones públicas, sino que es necesario que sus actos lleven el imperio inherente a la facultad de obrar, (Tommo XXIII, página 134).

Para la ley de amparo Autoridad es: "Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".(3)

Entendiendo de lo anterior que, Autoridad, es la atribución conferida por la ley a ciertas personas (físicas o morales), para que estas puedan ejercer la función de mando, encaminada a lograr el cumplimiento de la ley.

Siendo a nuestro juicio características de las autoridades las siguientes:

LA LEGITIMACION.- Que consiste en tener un origen legal de acuerdo a la norma jurídica, y poder demostrar por lo tanto que se está en la relación jurídica que establece una norma sustancial.

(2) Pallares Eduardo, Diccionario del Derecho Procesal Civil, Décimo tercera -- Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981.

(3) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Nueva Legislación de Amparo.- Editorial Porrúa, S.A., 41ª Edición, México 1981.

LA CAPACIDAD.- Siendo las atribuciones que el Poder Ejecutivo otorga de acuerdo a las leyes a esa autoridad. Consistiendo también en la facultad de la autoridad de quien se trate para hacer sujeto de derechos y obligaciones. Teniendo también la autoridad, la capacidad de ejercicio.

LA COMPETENCIA.- Que es la jurisdicción o esfera de atribuciones del órgano de gobierno (Autoridad), como entidad moral. A este respecto el maestro R. Padilla dice: "La competencia ordinaria de acuerdo a la tesis Vallarta, seguida desde el siglo pasado por la Suprema Corte, es la que se refiere a la órbita de atribuciones que la Constitución otorga expresamente a los diversos poderes, --- (Apéndice 1975 tesis 60 y 74 parte general)". (4)

LA PERSONALIDAD.- Siendo esta la posibilidad (Y para la autoridad una obligación), de demostrar ser persona en derecho.

Autoridades de hecho son aquellas que ejercen el poder público sin haber sido nombradas o establecidas de acuerdo con la Constitución, o siguiendo el procedimiento de respeto debido a las normas jurídicas.

No basta tampoco que una persona ejerza funciones públicas para que deba ser considerada como autoridad; es necesario, además que sus actos "lleven el imperio inherente de la facultad de obrar".

La facultad de obrar consiste en el poder, legalmente hacer uso de la fuerza pública para hacer cumplir las determinaciones que dicte, ya sea la autoridad ordenadora o la ejecutora. Otra característica de las autoridades es hacer cumplir sus mandatos, acuerdos, sentencias, resoluciones o laudos mediante procedimientos de coacción. Consistiendo éste término (coacción), en la acción conjunta de dos o más autoridades o de alguna autoridad con la población.

Para terminar es importante comentar que las Cámaras Legislativas (Poder Legislativo), tienen el carácter de autoridades legislativas, sin embargo no pueden hacer uso de la fuerza pública.

(4) Padilla José R., Síntesis de Amparo, Cárdenas Editor, Segunda Edición, México 1978, Pag. 139.

CAPITULO II
AUTORIDADES Y ORGANISMOS LABORALES.

I. AUTORIDADES DEL TRABAJO RECONOCIDAS POR LA
LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El título sexto de nuestra Constitución Política, se refiere a lo que el -- congreso constituyente plasmó en nuestra norma fundamental, vigente a partir -- del 5 de febrero de 1917, quedando en su primera parte así:

TITULO SEXTO

Del trabajo y de la previsión social

"Art. 123. 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.

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

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

Y así el día 18 de agosto de 1931, se expide la Ley Federal del Trabajo, -- misma que entró en vigor el día 28 de agosto del mismo año. Siendo este ordenamiento de carácter federal, la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional misma que en el título once que corresponde a las AUTORIDADES DEL TRABAJO Y SERVICIOS SOCIALES. Nos dice quiénes y cuáles son las autoridades del trabajo -- reconocidas por la Ley Federal del Trabajo:

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

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

- V. Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento;
- VI. A la Inspección del Trabajo;
- VII. A las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos;
- VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en -
las Utilidades de las Empresas;
- IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;
- X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y
- XII. Al Jurado de Responsabilidades."

Enseguida haremos una consideración en particular de cada una de las autoridades del trabajo reconocidas por la Ley Federal del Trabajo.

I. De la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice:

"Art. 40. A la Secretaría de Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

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

III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a - prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de - Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Relaciones Exteriores;

IV. Intervenir en la formulación y promulgación de los contratos-ley de --- trabajo;

V. Elevar la productividad del trabajo, en coordinación con la Secretaría - de Educación Pública;

VI. Promover el desarrollo de la capacitación para el trabajo y la investigación sobre la materia, en coordinación de la Secretaría de Educación Pública;

VII. Establecer el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;

VIII. Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de - Conciliación y 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;

IX. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

X. Intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;

XI. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;

XII. Manejar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

XIII. Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

XIV. Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XV. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto;

XVI. Intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social;

XVII. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país, y

XVIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

ANTECEDENTES:

En el año 1911 fue creado el Departamento de Trabajo, dependiente de la --- Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. Dicha dependencia pasó a tener carácter autónomo merced al decreto de 30 de noviembre de 1932, y posteriormente fué convertida en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en acatamiento a lo dispuesto en el decreto de 31 de diciembre de 1940. Como tal aparece en la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de diciembre de 1958).

Por ser ésta la Secretaría encargada de la difusión, observancia y aplicación de la ley reglamentaria (Ley Federal del Trabajo), del artículo 123 constitucional incluimos por ser de interés el organigrama de la misma.

No estando a discusión ni en duda el carácter de AUTORIDAD DEL TRABAJO de esta dependencia reconocida por la ley.

SECRETARÍA DEL TRABAJO
 Y PREVISION SOCIAL

FONDO DE FOMENTO Y
 GARANTÍA PARA EL COMERCIO
 DE LAS TRANSACCIONES

FONDO DE GARANTÍA Y SOLIDARIDAD
 PARA LAS SOCIEDADES
 COOPERATIVAS

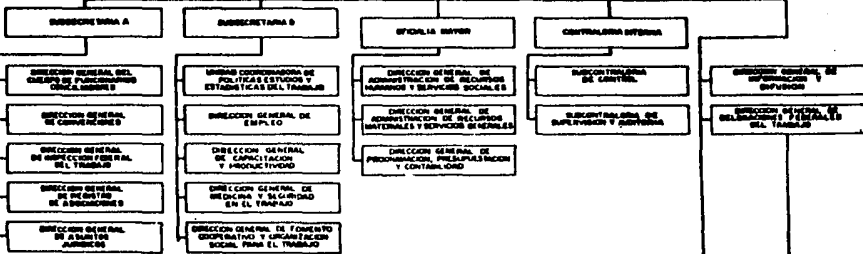
COMITÉ NACIONAL
 DE SALARIOS
 MINIMOS

COMITÉ INTERIO DE
 ADMINISTRACION Y
 PLANEACION

COMITÉ MIXTO DE LA
 SECRETARIA VENTIL DEL
 ALIADO

COMITÉ NACIONAL
 MIXTO DE PROTECCION AL
 SALARIO

COMITÉ FEDERAL
 DE CONCILIACION Y
 ARBITRAJE



AUTORIDAD LINEAL
 LINEA DE FISCALIZACION
 DE FISCALIZACION
 DE FISCALIZACION
 DE FISCALIZACION
 DE FISCALIZACION

II. A) De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice:

"Art. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal;

II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III. Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;

IV. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escucharé a las dependencias responsables de los sectores correspondientes;

V. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

VI. Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal;

VII. (Derogada);

VIII. Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

IX. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

X. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento o del Distrito Federal;

XI. Dirigir la política monetaria y crediticia;

XII. Administrar las casas de moneda y ensaye;

XIII. Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y finanzas;

XIV. Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en contraversias fiscales, y

XV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Esta Secretaría tiene el carácter de autoridad del trabajo únicamente por lo que se refiere al cobro de impuestos, productos y aprovechamientos, derivados del trabajo de los particulares, ya que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilar la observancia y cumplimiento estricto de la Ley del Impuesto sobre la Renta, Impuestos sobre Productos del Trabajo, por ejemplo en el título cuarto de la Ley del Impuesto Sobre la Renta en los artículos 77 y 80 indica a quiénes, cómo, cuándo y cuánto se debe de cobrar como Impuestos sobre Productos del Trabajo, al salario, lo que se asemeja al salario como gratificaciones, vacaciones, premios, primas de vacaciones y antigüedad, tiempo extra, etc.

Por otra parte tenemos que el artículo 117 de la Ley Federal del Trabajo nos dice:

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

Hasta antes del 4 de marzo de 1985 el porcentaje de las utilidades de una empresa, del cual participaban los trabajadores era del 8%. Actualmente y a partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1985, el porcentaje de la participación de las utilidades para los trabajadores de una empresa es de el 10%.

Y así tenemos que el párrafo segundo del artículo 120 de la Ley Federal del Trabajo que a la letra dice: "para los efectos de esta ley, se considerará utilidad en cada empresa la renta gravable, de conformidad con las normas de la Ley del Impuesto sobre la Renta." Esta ley nos indica las formas de tributación y pago de los impuestos. Luego el artículo 121 de la Ley Federal del Trabajo al hacer referencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como autoridad del trabajo nos dice:

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

I. El patrón dentro de un término de diez días contados a partir de la fecha de la presentación de su declaración anual, entregará a los trabajadores --

copia de la misma. Los anexos que de conformidad con las disposiciones fiscales debe presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedará a disposición de los trabajadores durante un término de treinta días en las oficinas de la empresa y en la propia Secretaría.

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

II. Dentro de los treinta días siguientes, el sindicato titular del contrato colectivo o la mayoría de los trabajadores de la empresa, podrán formular -- ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que juzgue -- conveniente;

III. La resolución definitiva dictada por la misma Secretaría no podrá ser recurrida por los trabajadores; y

IV. Dentro de los treinta días siguientes a la resolución dictada por la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el patrón dará cumplimiento a la misma, independientemente de que la impugne. Si como resultado de la impugnación -- variara a su favor el sentido de la resolución, los pagos hechos podrán deducir -- se de las utilidades correspondientes a los trabajadores en el siguiente ejercicio."

En los términos "resolución definitiva", de la fracción III y "resolución -- dictada", de la fracción IV del artículo anterior está el carácter de autoridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implicando también el carácter -- de autoridad de cosa juzgada en este caso en materia de trabajo.

II. B) De la Secretaría de Educación Pública.

El artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice:

"Art. 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de -- los siguientes asuntos:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas -- o reconocidas:

- a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurba -- na y rural.
- b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción

XII del artículo 123 constitucional.

- c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.
- d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- e) La enseñanza superior y profesional.
- f) La enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general;

II. Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y - difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;

IV. Crear y mantener en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;

V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;

VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que -- impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 39-constitucional;

VII. Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas - generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias;

VIII. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás - centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de - la investigación científica y tecnológica;

IX. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

X. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, --

con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XI. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado;

XII. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

XIII. Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;

XIV. Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos -- para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;

XV. Revalidar estudios y títulos, conceder autorización para el ejercicio -- de las capacidades que acreditan;

XVI. Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;

XVII. Organizar misiones culturales;

XVIII. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;

XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;

XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural -- del país;

XXI. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, y los lugares históricos o de interés por su belleza natural;

XXII. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, -- audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

XXIII. Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponde hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal;

XXIV. Cooperar con las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y -- mantener la Escuela de Educación Física;

XXV. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su -- idioma y costumbres originales;

XXVI. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los Estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general - de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural, - originaria o autóctona;

XXVII. Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;

XXVIII. Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;

XXIX. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial;

XXX. Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello -- sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y

XXXI. Los demás que le fijan expresamente las leyes y reglamentos."

Con relación a esta Secretaría podemos decir que su ingerencia como autoridad en materia de trabajo se deriva de las fracciones VI, VII y XXVII. Mismas - que se refieren en el orden mencionado a que esta Secretaría ejercerá la supervisión y vigilancia en los planteles que impartan educación en la República.

En la fracción siguiente esta autoridad promoverá la creación de institutos de investigación científica y técnica. Esto es con la finalidad de impulsar el desarrollo económico e industrial del país y es aquí donde se convierte esta -- Secretaría en Autoridad del trabajo.

La siguiente fracción (XXVII), que es la que propiamente se refiere a la -- promoción y supervisión de programas de CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados- y de los Municipios, las entidades públicas y privadas (empresas privadas, y de participación estatal o para-estatales), así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará igualmente, sistemas de orientación voca--

cional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios. Esta fracción se relaciona estrechamente con los artículos del 153-A al 153-X, aunque no se menciona en estos artículos de la Ley Federal del Trabajo, a la Secretaría de Educación Pública, se entiende que es una autoridad del trabajo porque los términos capacitación y adiestramiento son sinónimos de educación. Y los certificados, diplomas, títulos o grados que expidan el Estado, sus organismos descentralizados o particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, a quienes hayan concluido un tipo de educación con carácter terminal serán inscritos en los registros a que hace referencia el artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que en el inciso "c" dice:

"c) Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública." Aquí está el carácter de autoridad del trabajo reconocido por la ley a la Secretaría de Educación Pública.

Y además en una reforma hecha a la Ley Federal del Trabajo y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1978, el artículo 526 quedó como sigue:

"Artículo 526. Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la intervención que le señala el artículo tercero, capítulo VIII, y a la Secretaría de Educación Pública, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones que esta ley impone a los patrones en materia educativa e intervenir coordinadamente con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título."

Esta reforma vino a confirmar de manera clara e inequívoca el carácter de autoridades del trabajo de estas dos Secretarías ya comentadas.

III. De las autoridades de las Entidades Federativas y sus Direcciones o Departamentos de Trabajo, comentaremos que;

La fracción XXXI, apartado A, del artículo 123 constitucional nos dice:

"XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones,"

En relación con lo anterior el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, que es el artículo reglamentario de esta fracción del 123 constitucional nos --

indica cuales son los asuntos en materia de trabajo en los que la competencia es exclusiva de las autoridades federales, y enumera veintidós actividades, y tres tipos de empresas, cuyos asuntos de trabajo deberán ser tratados exclusivamente por las autoridades federales en materia de trabajo.

Por exclusión entendemos que todos los demás asuntos, ramas industriales, actividades o conflictos laborales, deberán ser atendidos y resueltos por las autoridades del trabajo de las respectivas entidades federativas.

Estas autoridades del trabajo generalmente son la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de cada Estado (esta es una Junta Central), de la cual dependen un número indispensable de juntas especiales que desempeñan tanto las funciones conciliatorias como las de arbitraje, en las actividades industriales o comerciales y en las materias y territorios asignados a las mismas por el Ejecutivo Estatal. Y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal en el caso del Distrito Federal. Teniendo cada entidad federativa, así como el Departamento del Distrito Federal una Dirección de Trabajo y Previsión Social cuyas funciones son las de inspección y conciliación.

Esta autoridad del trabajo no requiere tampoco explicación o discusión ya que su actividad es un mandato constitucional y reglamentario expreso.

IV. Por lo que se refiere a la PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO.

Que está considerada en la fracción IV, del artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo como autoridad del trabajo, y siendo esta dependencia el tema de esta tesis dejaremos su análisis para el capítulo IV de este trabajo.

V. Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Con relación a esta autoridad del trabajo cuya aparición se debe a una reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de abril de 1978, relacionada esta reforma con otra hecha al artículo 538 de la misma ley, publicada también en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1983.

Con respecto a esta autoridad existe un capítulo completo en la Ley Federal del Trabajo, que es el Capítulo IV, que comprende del artículo 537 al 539-F inclusive. Siendo estos artículos los reglamentarios de la fracción XXV, del artículo 123 constitucional, que a la letra dice:

"XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo, y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia."

Mismos que transcribimos por ser artículos poco conocidos, y por lo mismo - inaplicables, así como por las novedades que en ellos se encuentran, así como - por su poca publicidad y aplicabilidad.

"Artículo 537. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrá los siguientes objetivos:

- I. Estudiar y promover la generación de empleos;
- II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores;
- III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; y
- IV. Registrar las constancias de habilidades laborales.

Artículo 538. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de las unidades administrativas de la misma, a las que competan las funciones correspondientes, en los términos de su Reglamento Interior.

Artículo 539. De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponden las siguientes actividades:

- I. En material de promoción de empleos:
 - a) Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y del subempleo de la mano de obra rural y urbana.
 - b) Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volumen y sentido de crecimiento.
 - c) Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.
 - d) Promover, directa o indirectamente, el aumento de las oportunidades de empleo.
 - e) Practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupa-

ción en el país, así como procurar su correcta ejecución.

- f) Proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de mano de obra.
- g) Proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la Federación y las Entidades Federativas, y
- h) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

II. En materia de colocación de trabajadores:

- a) Encauzar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten más idóneos.
- b) Autorizar y registrar, en su caso, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de personas.
- c) Vigilar que las entidades privadas a que alude el inciso anterior, cumplan las obligaciones que les impongan esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales.
- d) Intervenir, en coordinación con las respectivas Unidades Administrativas de las Secretarías de Gobernación, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero.
- e) Proponer la celebración de convenios en materia de colocación de trabajadores, entre la Federación y las Entidades Federativas, y
- f) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

III. En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:

- a) Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.
- b) Estudiar, y en su caso, sugerir la expedición de Convocatorias para formar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos comités.
- c) Estudiar, y en su caso sugerir, en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestra

miento, oyendo la opinión del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda.

- d) Autorizar y registrar, en los términos del artículo 153-C, a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a -- los trabajadores; supervisar su correcto desempeño; y en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido.
- e) Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presenten.
- f) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan, capacitar o adiestrar a los trabajadores, conforme al procedimiento de adhesión convencional a que se refiere el artículo 153-B.
- g) Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a -- las normas contenidas en el Capítulo III Bis del Título Cuarto.
- h) Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el -- trabajo, y en su caso, para la expedición de certificados, conforme a lo dispuesto en esta Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor.
- i) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

IV. En materia de registro de constancias de habilidades laborales:

- a) Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales o actividades.
- b) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos confieran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

Artículo 539-A. Para el cumplimiento de sus funciones en relación con las -- empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social será asesorada por un Consejo Consultivo integrado por representantes del Sector Público, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de las organizaciones -- nacionales de patrones, a razón de cinco miembros para cada uno de ellos con -- sus respectivos suplentes.

Por el Sector Público participarán sendos representantes de la Secretaría --

del Trabajo y Previsión Social; de la Secretaría de Educación Pública; de la -
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; de la Secretaría de Energía, Mi-
 nas e Industria Paraestatal y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los representantes de las organizaciones obreras y de las patronales, se
 rán designados conforme a las bases que expida la Secretaría del Trabajo y Pre-
 visión Social.

El Consejo Consultivo será presidido por el Secretario del Trabajo y Pre-
 visión Social; fungirá como Secretario del mismo, el funcionario que determine
 el Titular de la propia Secretaría; y su funcionamiento se regirá por el Regla-
 mento que expida el propio Consejo.

Artículo 539-B. Cuando se trate de empresas o establecimientos sujetos a
 jurisdicción local y para la realización de las actividades a que se contraen-
 las fracciones III y IV del artículo 539, la Secretaría del Trabajo y Previ-
 sión Social será asesorada por Consejos Consultivos Estatales de Capacitación-
 y Adiestramiento.

Los Consejos Consultivos Estatales estarán formados por el Gobernador de
 la Entidad Federativa correspondiente, quien los presidirá; sendos representa-
 ntes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Educa-
 ción Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social; tres representantes -
 de las organizaciones locales de trabajadores y tres representantes de las or-
 ganizaciones patronales de la Entidad. El representante de la Secretaría del -
 Trabajo y Previsión Social fungirá como Secretario del Consejo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Gobernador de la Enti-
 dad Federativa que corresponda expedirán, conjuntamente, las bases conforme a-
 las cuales deban designarse los representantes de los trabajadores y de los pa-
 trones en los Consejos Consultivos mencionados y formularán, al efecto las in-
 vitaciones que se requieran.

Los Consejos Consultivos se sujetarán en lo que se refiere a su funciona-
 miento interno al reglamento que al efecto expida cada uno de ellos.

Artículo 539-C Las autoridades laborales estatales auxiliarán a la Secre-
 taría del Trabajo y Previsión Social, para el desempeño de sus funciones de a-
 cuerdo a lo que establecen los artículos 527-A y 529.

Artículo 539-D. El servicio para la colocación de los trabajadores será in

variabilmente gratuito para ello y será proporcionado según el régimen de aplicación de esta Ley, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por los órganos competentes de las Entidades Federativas, de conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 539, en ambos casos.

Artículo 539-E. Podrán participar en la prestación del servicio a que se refiere el artículo anterior, otras dependencias oficiales, instituciones docentes, organizaciones sindicales o patronales, instituciones de beneficencia y demás asociaciones civiles que no persigan fines de lucro. En estos casos, lo harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para fines de registro y control y para que esté en posibilidad de coordinar las acciones en esta materia.

Artículo 539-F. Las autorizaciones para el funcionamiento de agencias de colocaciones, con fines lucrativos, sólo podrán otorgarse excepcionalmente. Para la contratación de trabajadores que deban realizar trabajos especiales.

Dichas autorizaciones se otorgarán previa solicitud del interesado, cuando a juicio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se justifique la prestación del servicio por particulares y una vez que se satisfagan los requisitos que al efecto se señalen. En estos casos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 539-D, el servicio deberá ser gratuito para los trabajadores y las tarifas conforme a las cuales se presten, deberán ser previamente fijadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social."

En relación a todo lo anterior y por depender el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y por ser esta una autoridad del trabajo por disposición constitucional no está sujeta a discusión la actividad ni el carácter de autoridad del trabajo de esta dependencia.

VI. A la Inspección del Trabajo.

Con relación a esta autoridad del trabajo misma que se encuentra reglamentada por el capítulo IV, que abarca de los artículos, del 540 al 550 de la Ley Federal del Trabajo, comentaremos solo algunos términos incluidos en algunos de los artículos arriba mencionados como son los incisos V y VI del artículo 541, que dicen que son deberes y atribuciones de los inspectores del trabajo "sugerir", este término no implica coacción alguna, y no es un término utilizado por

las autoridades ya sean del trabajo o de cualquier otra materia.

También la fracción IV del artículo 547 de este capítulo dice que es causa especial de responsabilidad de un inspector del trabajo, "recibir directa o indirectamente cualquier d dida de los trabajadores o de los patrones", en esta fracción est  implícito el buen deseo de el Legislador, porque en la práctica tal parece que dijera la fracción comentada, así "los inspectores del trabajo DEBERAN recibir directa o indirectamente cualquier d dida de los patrones, y en algunos casos de los trabajadores". Siendo en nuestro país esta reglamentación una pura utopía.

Y teniendo los inspectores del trabajo el carácter de mandatarios ya que -- los nombramientos de los mismos son hechos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por los gobiernos de las Entidades Federativas, por disposición expresa del artículo 545 del capítulo que comentamos, el carácter de autoridad de esta dependencia, y de estos mandatarios no est  sujeta a discusión.

Unicamente diremos que esta autoridad del trabajo tiene el carácter de fedatario público unilateral, tal es la interpretación que hacen las autoridades -- (todas las demás), del artículo 543 de la Ley Federal del Trabajo.

VII. A las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos.

Estas comisiones reglamentadas en los capítulos VI, VII y VIII, que comprenden de los artículos del 551 al 574 de la Ley Federal del Trabajo, con relación a estas comisiones diremos que para el análisis y estudio de las zonas económicas en las que se encuentra dividido el país, y siendo dicha división de la República para estos efectos la que figura en la resolución del Consejo de Representantes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1986.

Ignorando bajo qué criterios, o qué circunstancias así como los parámetros o condiciones de desarrollo económico ya sea Industrial o Agropecuario, Comercial o Agrícola, toman en consideración los representantes ante estas comisiones para determinar el monto de los salarios mínimos generales, y salarios mínimos profesionales, que deberán de regir en cada región o zona económica en las que se encuentra dividida la República para estos efectos.

Ya que existen verdaderas incoherencias y diferencias en cuanto a salarios en zonas económicas que se encuentran dentro de una misma Entidad Federativa, y

aún más los afectados o beneficiados por los acuerdos de estas comisiones viven en la misma área territorial, y es más, hacen su compras de artículos básicos - para su alimentación, vestido y otras necesidades primarias en los mismos centros de abasto.

Tal es el caso de la zona económica que comprende todo el Valle de México y es aquí donde se encuentran las diferencias más marcadas en cuanto a la unificación de criterios de los representantes ante las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos. Ya que un trabajador del Municipio de Nezahualcoyotl, Estado de México, compra sus alimentos y demás artículos para la subsistencia de él y de su familia en los centros de abasto que a su vez se abastecen de las principales centrales de abasto como son, la Central de Abasto de Iztapalapa, y el Mercado de la Merced en el D. F.

Esto mismo sucede con un trabajador que habita en el Municipio de Naucalpan, Estado de México, siendo la única diferencia entre estos dos Municipios, la que uno está ubicado al oriente del Valle de México, y el otro se encuentra al poniente del mismo Valle, pero tanto el Municipio de Naucalpan, como el Municipio de Nezahualcoyotl tiene centrales de abasto comunes, esto quiere decir que compran los artículos necesarios e indispensables para ellos y sus familias en los mismos lugares, por lo tanto, pagan por dichos artículos los mismos precios.

Por lo que consideramos que no es equitativo ni mucho menos justo que el -- Valle de México se encuentre dividido en zonas económicas por las Comisiones -- Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos, como sucede actualmente por lo -- que creemos con base en lo anterior que los criterios que predominan en estas -- comisiones son más políticos que económicos.

Pero siendo las resoluciones y acuerdos tomadas por esas comisiones de carácter legal y obligatorio reuniendo por lo tanto los elementos de autoridad y así tenemos para terminar el ejemplo, que el Diario Oficial de la Federación -- del miércoles 14 de diciembre de 1988 se publicó en la sección correspondiente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el acuerdo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que dice:

"SALARIOS MINIMOS GENERALES Y PROFESIONALES QUE ESTARAN VIGENTES A PARTIR - DEL PRIMERO DE ENERO DE 1989". Sigue una lista de 86 categorías de diferentes - oficios y actividades laborales tomadas y puestas al arbitrio y bajo criterios-

o consignas políticas por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Teniendo estas resoluciones carácter de aplicación obligatoria por ser --- acuerdos tomados por esta Autoridad del Trabajo, por disposición de la Ley.

VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

Con respecto a esta comisión considerada también como una autoridad del trabajo, y siendo la misma, reglamentaria de la fracción IX del artículo 123 constitucional. Regulada esta fracción también en el capítulo VIII del Título Tercero de la Ley Federal del Trabajo y por el capítulo IX del Título Once de la --- misma Ley. Mismos títulos y capítulos que se integran por los artículos del 117 al 131, y del 575 al 590 respectivamente.

Respecto a esto la fracción IX del artículo 123 de la norma fundamental nos dice:

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

- a) Una comisión nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores.
- b) La comisión nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que deba percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales.
- c) La misma comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifique.
- d) La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de --- años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares.
- e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará --- como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi-

co, las objeciones que juzgen convenientes, ajustándose al procedimiento - - que determine la ley.

f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica - - la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empre- - - sas;"

Luego el artículo 117 de la Ley Federal del Trabajo nos indica:

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

Luego el artículo 575 de la misma ley nos dice:

"Artículo 575. La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajado- ras en las Utilidades de las Empresas se integrará y funcionará para determinar el porcentaje correspondiente y para proceder a su revisión, de conformidad con lo dispuesto en este capítulo."

A nuestro juicio y aunque no es el tema que estamos tratando, podemos decir que tanto el capítulo VIII, del Título Tercero de la Ley Federal del Trabajo, - que trata de la participación de los trabajadores en las utilidades de las em- - presas. Así como el capítulo IX del Título Once de la misma ley, que se refie- - ren a la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Uti- - lidades de las Empresas, es decir, uno se refiere a la participación de los tra- - bajadores en las utilidades de las empresas, y el otro se refiere a la Comisión para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

Estando estos dos temas, el primero en CONDICIONES DE TRABAJO, y el segundo en AUTORIDADES DEL TRABAJO Y SERVICIOS SOCIALES, y habiendo una separación en - - tre los mismos de 444 artículos, creemos que al Legislador no le flujan las - - ideas, o bien, iba teniendo la información relacionada con esta problemática de manera muy irregular, o los hechos se daban muy distantes uno del otro.

Ya que los dos temas tratados en diversos títulos y bajo diversos puntos de vista, se refieren exactamente a lo mismo, ya que los dos regulan la participa- - ción de los trabajadores en las utilidades de las empresas. De manera, es que, a nuestro juicio esto debió haber quedado, o se debe encuadrar en un mismo títu- - lo, para evitar palabrería y confusiones.

Ahora bien, en cuanto al carácter de autoridad de esta comisión nacional, - lo encontramos encuadrado con claridad en el artículo 586 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que a la letra dice:

"Artículo 586. En el funcionamiento de la comisión se observarán las normas siguientes:

I. El Presidente publicará un aviso en el Diario Oficial concediendo a los trabajadores y a los patrones un término de tres meses para que presenten sugerencias y estudios, acompañados de las pruebas y documentos correspondientes;

II. La Comisión dispondrá del término de ocho meses para que la Dirección Técnica desarrolle el plan de trabajo aprobado por el Consejo de Representantes y para que este cumpla las atribuciones señaladas en el artículo 581, fracciones III a VIII;

III. El Consejo de Representantes dictará la resolución dentro del mes - - siguiente;

IV. La resolución expresará los fundamentos que la justifiquen. El Consejo de Representantes tomará en consideración lo dispuesto en el artículo 118, el informe de la Dirección Técnica, las investigaciones y estudios que hubiese efectuado y las sugerencias y estudios presentados por los trabajadores y los patrones;

V. La resolución fijará el porcentaje que deba corresponder a los trabajadores sobre la renta gravable, sin hacer ninguna deducción ni establecer diferencias entre las empresas; y

VI. El Presidente ordenará se publique la resolución en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los cinco días siguientes."

Esta dependencia como autoridad del trabajo está limitada en su ejercicio - como tal a emitir una resolución como autoridad, y por lo mismo con el carácter de obligatoriedad para las partes afectadas, únicamente cada diez años.

Y así tenemos que el último acto de autoridad (porque es la última resolución hasta la fecha), de esta comisión es el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1985, resolución ésta publicada, por medio de la cual se modificó el porcentaje de participación de los trabajadores - en las utilidades de las empresas, quedando en el 10% dicho porcentaje de participación, anterior al 4 de marzo de 1985, el porcentaje de participación de los

trabajadores en las utilidades de las empresas era del 8%.

Teniendo el último porcentaje (el del 10%), el carácter de oficial y obligatorio, y por lo mismo, es una función y un acto de la COMISION NACIONAL PARA LA PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS, en su carácter de autoridad del trabajo.

IX. A las Juntas Federales de Conciliación.

Estas autoridades del trabajo son las que reglamentan la fracción XX del artículo 123 Constitucional, misma que indica:

"XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno;"

Siendo estas dependencias los tribunales laborales por mandato constitucional, y por lo tanto, los encargados y facultados para derimir controversias suscitadas entre el capital y el trabajo, ya sea individuales, colectivas o inter-gremiales. A través de la conciliación o el arbitraje terminando los conflictos por medio de convenios o dictando los laudos respectivos.

Siendo las Juntas de Conciliación y Arbitraje tribunales legalmente conformados de acuerdo a la Constitución y a las leyes que de ella derivan, no está en entredicho ni en duda su papel y su carácter de autoridad del trabajo. A este respecto el investigador Braulio Ramírez Reynoso del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS de esta Universidad nos dice:

"Juntas de Conciliación y Arbitraje. I. Organos integrados por igual número de representantes obreros y patronales, que bajo la rectoría del representante gubernamental, constituyen la magistratura del trabajo.

II. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha delimitado los alcances de las funciones de conciliación por un lado y de arbitraje por el otro. --- Mientras en el primer caso estamos en presencia de una solución voluntaria con elementos inducidos por un tercero (conciliador), quien ha de atenerse a la opinión de las partes para toda convención posible, aunque él formule o proponga --- los términos del arreglo; en el segundo se persigue que ese tercero, resuelva --- con fuerza vinculante, a través de un laudo (realmente una sentencia), el con-

-flicto sometido a su consideración y juicio." (1)

Mas adelante dice:

"En cuanto a los órganos que constituyen la magistratura del trabajo en nuestro país, debe señalarse que exista, con sede en la ciudad de México, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que, por razones didácticas o expositivas, podemos denominar "Junta Matriz" de la que dependen las llamadas Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje establecidas fuera de la capital de la República y dentro de ella, conforme a la distribución de ramas de la industria, materias y jurisdicción territorial que se les asigne por el Secretario del Trabajo y Previsión Social. Asimismo, en cada capital de entidad federativa, existe una Junta Local ("Central"), de Conciliación y Arbitraje de la cual dependen Juntas Especiales que desempeñan tanto las funciones conciliatorias como las de arbitraje, en los renglones industriales, materias y territorios asignados por el gobernador del Estado o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal -en el caso de la sede de poderes federales-." (2)

Como característica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales de trabajo, es que constituye una instancia única, por lo que los laudos emitidos por las mismas no admiten ningún recurso ordinario, y solo son recurribles por la vía de amparo ante la Suprema Corte de Justicia.

X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

De esta autoridad nos dice Braulio Ramírez Reynoso:

"La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es conducida por su respectivo presidente cuando se trate de dos o más ramas de actividad o de conflictos colectivos; en los demás casos, salvo las excepciones del a. 610 de la LFT, dicho funcionario y los presidentes de las Juntas Especiales serán sustituidos por el auxiliar correspondiente.

Existen juntas que exclusivamente realizan funciones conciliatorias. En el ámbito federal prácticamente se han eliminado las Juntas de Conciliación y se han sustituido por órganos que conjuntamente realizan las funciones de arbi

(1) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, Pág. 248.

(2) Idem. Pág. 249.

traje, puesto que aquéllas eran una carga al erario y se caracterizaban por su inoperancia.

Las multicitadas "juntas matrices", además de funcionar en juntas especiales, seccionaban en pleno.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje se componen amén de su presidente, del personal jurídico integrado por actuarios, secretarios, auxiliares y secretarios generales.

En la designación de los representantes gubernamentales intervienen, según el ámbito competencial, desde el Presidente de la República, y el Secretario del Trabajo hasta los Gobernadores de los Estados. Un presidente de junta puede ser designado por un período y ratificado en los subsiguientes; los representantes de los trabajadores y de los patrones son designados en convenciones convocadas para ese efecto y generalmente pertenecen en la defensa de los intereses sectoriales durante un período de seis años.

Si los representantes de obreros y patrones incurren en las causas de responsabilidad prevista en la LFT, las sanciones correspondientes se impondrán por el Jurado de Responsabilidades de los representantes integrados en los términos de a. 674 de la propia LFT." (3)

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tiene su domicilio principal en la ciudad de México, y también en el domicilio principal de esta autoridad, existen Juntas Federales Especiales de Conciliación y Arbitraje que dependen de la primera en orden numérico, en número progresivo, y así hay una Junta Especial para el autotransporte Federal, para la industria textil, para la industria huletera, para la industria cinematográfica, para la industria química, --- etc. Y en las capitales y principales ciudades de las entidades federativas existen Juntas Federales que conocen de los renglones de actividades que por materia, territorio o industria corresponde el ámbito de competencia federal.

Estando reglamentado su funcionamiento por los artículos del 591 al 600 y del 604 al 619 de la Ley Federal del Trabajo. Estando implícito en los artículos anteriores el carácter de autoridad de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

(3) Idem. Pag. 250.

XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

En relación con esta autoridad del trabajo regulada en el capítulo XIII del Título Once de la Ley Federal del Trabajo y con el objeto de establecer algunas diferencias, que separan a estas juntas de las Federales de Conciliación y Arbitraje, transcribimos los artículos que regulan a esta autoridad.

"Artículo 621. Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionarán en cada una de las Entidades Federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 622. El Gobernador del Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer una o más Juntas de Conciliación y Arbitraje fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

Artículo 623. La integración y funcionamiento de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje se regirán por las disposiciones contenidas en el capítulo anterior. Las facultades del Presidente de la República y del Secretario del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los gobernadores de los Estados y en el caso del Distrito Federal, por el propio Presidente de la República y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente.

Artículo 624. El Presidente de la junta del Distrito Federal percibirá los mismos emolumentos que correspondan al Presidente del Tribunal Superior de Justicia."

De la lectura de los anteriores artículos se desprende que las Juntas de Conciliación y Arbitraje dependen directamente del Poder Ejecutivo. Y asimismo son tribunales de jurisdicción especializada, pero no son tribunales especiales, ya que, un tribunal especial es aquel que se crea exclusivamente para conocer en un lugar y tiempo dado, de ciertos delitos o con respecto a determinados delincuentes.

Por otro lado diremos que las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje como autoridades del trabajo, tienen una relación estrecha con la administración pública, pero a pesar de esta cercana relación, no es posible encuadrar a estas autoridades del trabajo dentro de la administración pública, tampoco nos-

atreveamos a afirmar que las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje sean un órgano de la administración pública, ya que los integrantes de las mismas, es decir, los representantes del capital, del trabajo y del gobierno NO SE ENCUENTRAN SUBORDINADOS JERARQUICAMENTE A OTROS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, Federal, Estatal o del Departamento del Distrito Federal, tampoco reciben (teóricamente), indicaciones u órdenes de algún funcionario administrativo, por el contrario los integrantes de las juntas cuentan con la más completa libertad e independencia (teóricamente), para resolver los conflictos sometidos al arbitraje de las juntas de las cuales ellos forman parte.

Ahora en cuanto a la jurisdicción y competencia de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje la competencia deriva de la materia, la actividad industrial, comercial, artesanal o de transformación. Siendo competencia de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje como autoridades del trabajo toda aquella actividad que no se encuentre encuadrada dentro de lo dispuesto por el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo.

En cuanto a la jurisdicción, esto se refiere a el ámbito territorial, o radio de acción dentro del cual corresponde a tal o cual Junta Local de Conciliación y Arbitraje derivar los conflictos sometidos a las mismas para su resolución.

El carácter de autoridad del trabajo de estos tribunales está implícito en los artículos que regulan a los mismos y en éste último caso concretamente por lo dispuesto en el artículo 623 de la Ley Federal del Trabajo.

XII. Al Jurado de Responsabilidades.

Para entender el carácter de autoridad del trabajo en el Jurado de Responsabilidades veamos lo que al respecto nos dice Héctor Pix-Zamudio.

"Jura novit curia. I. (Literalmente, el juez conoce los derechos.) Con esta expresión latina surgida probablemente desde la Edad Media, se quiere significar que las normas jurídicas deben ser conocidas y aplicadas por el juzgador - aún cuando las partes no las invoquen o lo hagan erróneamente, y está estrechamente vinculada con otro aforismo que se ha utilizado con frecuencia para complementar el anterior: ahora de mihi factum, dado tibi jus, con lo que se quiere decir que el juzgador solicita de las partes los hechos de la controversia,

pero que al propio órgano judicial le corresponde aplicar el derecho para resolver dicho conflicto.

Por otra parte, la doctrina ha puesto de relieve que el citado brocardo --- jura novit curia ha sido interpretado de diversas maneras por los tratadistas y por los tribunales, pues en ocasiones se ha dado a la palabra jura el significado de los derechos subjetivos, en otras se consideran que debe utilizarse el singular jus que se refiere al derecho; pero ha predominado el criterio de que el citado aforismo se refiere a las normas jurídicas, especialmente las que tienen carácter legislativo y nacional, puesto que el conocimiento de los derechos subjetivos se refiere también a la demostración de las pretenciones de las partes y no sólo en el derecho aplicable a la controversia, que es la materia del principio que examinamos." (4)

Ahora veamos lo que nos dice José Ovalle Fabela con respecto a lo que es un jurado popular.

"Jurado Popular. 1. Tribunal compuesto por juzgadores no profesionales o legos, que tienen como función emitir el veredicto sobre los hechos controvertidos en un proceso, de acuerdo a las pruebas presentadas, y con base en el cual el juez o tribunal de derecho debe emitir la sentencia.

Por la prolongada y afortunada experiencia del jurado popular inglés, los pensadores de la Ilustración llegaron a considerar a este tipo de tribunal, como uno de los mejores medios para lograr tanto la participación del pueblo en la administración de justicia, cuanto la extensión del principio de la soberanía popular -propio de la democracia- al poder judicial.

Sin embargo, fuera del ámbito del sistema jurídico del common law, esta institución no logró consolidarse plenamente. Por ello, en los países de la Europa Continental se ha desarrollado una institución similar -como las cortes de assises, en Francia, y los tribunales de escabinos en Alemania-, a la que se suele denominar tribunal de composición mixta.

Tanto en el jurado popular como en los tribunales de composición mixta intervienen juzgadores profesionales (letrados) y no profesionales (legos). Sin embargo, en los juicios en los que interviene el jurado popular, se separan las funciones 1) de determinar, con base en las pruebas, si los hechos imputados --

(4) Ob. Cit. Pág. 252

al inculpado fueron ciertos (la cual se atribuye exclusivamente a los juzgado--res no profesionales o legos, quienes la realizan por medio del veredicto), y - 2) de aplicar la pena que corresponda de acuerdo a la ley (que se asigna al juzgador o juzgadores profesionales, los que la llevan a cabo a través de la sentencia). El veredicto sobre los hechos, que está constituido por las respuestas dadas exclusivamente por los jurados al interrogatorio formulado en forma escrita por el juez profesional, no contiene ninguna motivación." (5)

Ahora veamos lo que es el jurado popular en el Código de Procedimientos -- Civiles para el Distrito Federal:

"Art. 100. El jurado popular tiene por misión resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que con arreglo a la ley le someta el presidente de debates de que se trate. Los delitos de que conocerán el Jurado serán los mencionados en el artículo 20, fracción VI, y el penúltimo párrafo del III de la Constitución General de la República.

Art. 101. El jurado se formará de siete individuos escogidos por sorteo en la forma y términos que establece la ley.

Art. 102. Todo ciudadano residente en el Distrito Federal que tenga los requisitos que exija la ley, tiene la obligación de desempeñar el cargo de jurado.

Art. 103. Para ser jurado se requiere:

- a) Ser mayor de veintidós años;
- b) Estar en pleno goce de sus derechos civiles; tener un modo honesto de vivir y buenos antecedentes de moralidad;
- c) Tener una profesión, trabajo o industria, que le proporcione por lo menos un haber o renta diarios equivalente al salario mínimo;
- d) Saber hablar, leer y escribir suficientemente la lengua nacional;
- e) Tener, cuando menos, cinco años de residencia en el territorio jurisdiccional donde deba desempeñar sus funciones;
- f) No haber sido condenado por delito intencional no político;
- g) No estar procesado;
- h) No ser ciego, sordo ni mudo, y
- i) No ser ministro de algún culto ni tener ninguna de las incompatibilidades que esta ley señala.

Art. 104. El cargo del jurado es incompatible con cualquier otro cargo o empleo de la Federación o del distrito Federal. Tampoco pueden desempeñarlo -- los profesores de instrucción primaria en ejercicio, ni los mayores de sesenta años, ni aquellos que dentro del tercio del año que les haya correspondido, hu biera intervenido en otro jurado.

Art. 105. La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social y sus delegados, en donde funcionen, formarán cada año una lista de los individuos que reunan los requisitos indispensables para desempeñar el cargo de jurado y mandarán que se publique el día primero de noviembre.

Art. 106. Los individuos comprendidos en la lista, que carecieren de los requisitos señalados en el artículo 103, están en la obligación de manifestarlo así a la Dirección de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social o a sus delegados, en donde estos funcionen. Esta manifestación deberá hacerse por escrito y presentarse personalmente, acompañada del justificante respectivo que a falta de otro legal, podrá consistir en declaración de dos testigos, vecinos del lugar en que resida el interesado, de probidad y arraigo, que podrá rendirse ante la autoridad política de su localidad. Dichos manifestantes deberán presentarse dentro de los primeros veinte días del mes de noviembre.

Art. 107. Dentro de este término, las personas incluidas en las listas -- tendrán derecho para presentar ante la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social o ante sus delegados, donde éstos funcionen, las manifestaciones a que se refiere el artículo anterior, así como -- las excusas que tuvieren.

Art. 108. El veinticinco de noviembre, a más tardar, se reunirán el presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Director General de Servicios -- Coordinados de Prevención Social y el Procurador de Justicia del Distrito Federal, o los representantes que designan en caso de que aquellos estén impedidos para resolver, sin recurso alguno, sobre las manifestaciones y solicitudes que hubieren presentado. Corregirá así la primera lista, se formará la definitiva, que publicará la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y -- Readaptación Social.

Art. 109. La lista se dividirá en cuatro secciones. Los individuos listados

en las tres primeras desempeñará respectivamente, el cargo cada uno de los tres tercios del año, y con los individuos listados en la cuarta sección se integrarán las tres primeras siempre que se incompleten por cualquier motivo. Dichas listas contendrán, por Orden alfabético de apellidos, los nombres de los jurados y sus domicilios.

Art. 110. Las listas a que se refiere el artículo anterior se publicarán, a más tardar, el 30 de noviembre, en uno o más periódicos del Distrito Federal, y, en todo caso, en los lugares de costumbre, remitiéndose ejemplares de ellas al Procurador de Justicia del Distrito Federal y a cada uno de los jueces penales del Distrito Federal.

Art. 111. Al principio de cada tercio de año, el Director General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social hará publicar la lista de los jurados que han de funcionar en este período y comunicará los nombramientos a las personas comprendidas en ella, remitiéndoles un cuadernillo que contenga los artículos relativos al desempeño de las funciones del jurado.

Art. 112. Las personas que figuren en dichas listas están obligadas a dar - aviso al Director General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, cada vez que cambien de domicilio, o cuando éstos aparezcan mal designados, quedando sujetos, en caso de no hacerlo, a las correcciones disciplinarias correspondientes.

Art. 113. Cuando resulten falsas las manifestaciones o las declaraciones de testigos a que se refiere el artículo 106, los declarantes y los testigos serán consignados al Ministerio Público, como autores del delito definido en el artículo 247 del Código Penal.

Art. 114. Los presidentes de debates tendrán bajo sus órdenes una sección - de taquigrafía para el servicio del jurado, compuesta de un primer taquígrafo, - de un segundo taquígrafo, y de dos auxiliares cuando menos.

Art. 115. (Derogado).

Art. 116. Todo lo relativo a obligaciones y funciones de los jurados se regirá por lo que disponga el Código de Procedimientos Penales para el Distrito - Federal y la presente ley." (6)

(6) Código de Procedimientos Civiles, Vigésimotercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.

Ahora el DICCIONARIO DE LA LEGISLACION DEL TRABAJO nos dice:
JURADO DE RESPONSABILIDADES.

"Artículo 667.- Para conocer de todas las quejas que se presenten por actos de los representantes del capital y del trabajo en el ejercicio de sus funciones, se formará un jurado de responsabilidades que se integrará en la siguiente forma:

I. Para conocer de las responsabilidades que puedan resultar a los representantes del capital y del trabajo en las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje el Tribunal se formará por un representante del Ejecutivo de la Entidad Federativa correspondiente o del Jefe del Departamento del Distrito Federal y por un representante, respectivamente, del capital y del trabajo.

II. Para conocer de las responsabilidades que pueden resultar a los representantes del capital y de trabajo en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal será integrado por un representante de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y por un representante del capital y otro del trabajo.

Cada representante del capital y del trabajo a que se refiere este artículo, tendrá un suplente. Ambos serán designados en las convenciones a que se refiere el artículo 13 y 7." (7)

Ahora bien el Jurado de Responsabilidades, está concretamente regulada por los artículos 674 y 675 de la Ley Federal del Trabajo, estando a cargo de este jurado la recepción de las quejas en contra de los representantes del capital, o de trabajo integrantes de alguna junta, investigar las denuncias, y de dictar resolución aplicando las penas que proceden en contra de los acusados. En la ley de 1931 las sanciones a los representantes del trabajo o del capital cuando faltaban a las audiencias era:

"Para los representantes de las Juntas Centrales se aplicará por analogía, lo dispuesto para los de las Juntas Federales, y la pena será la suspensión hasta por un mes sin pago de sueldo o destitución." (8)

(7) Palacios Roberto y de Castro Bermudez, Diccionario de la Legislación del Trabajo, Antigua Librería Robredo, México, 1947, Pág. 225.

(8) Idem., Pág. 225.

De lo anterior se desprende que el Jurado de Responsabilidades como autoridad del trabajo tiene como función una autodisciplina o una regulación de la conducta de los representantes del capital o del trabajo ante las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje. Siendo la resolución emitida por esta autoridad del trabajo, denominada Jurado de Responsabilidades un acto de autoridad, por esto, y por encontrarse estipulado como autoridad del trabajo en artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo y también regulada por los artículos ya citados, siendo éstos los elementos necesarios y característicos de esta autoridad del trabajo.

II. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS LABORALES.

Por organismos administrativos laborales, entendemos a las instituciones - creadas con sujeción a la Constitución General de la República y que afecten de manera directa o indirecta a los trabajadores. Estas instituciones creadas con el fin de mejorar la existencia, o el nivel de vida de la clase trabajadora nacional y de sus familiares beneficiarios, pueden a su vez crear organismos que auxilien a las instituciones en la reglamentación, o cumplimiento de los fines para los que fueron creados, y así tenemos que los organismos de servicio más importantes son:

- a) El Instituto Mexicano del Seguro Social. (IMSS).
- b) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. ---- (INFONAVIT).
- c) El Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. --- (FONACOT).

Creemos que por su importancia este es el orden que ocupan cada uno de estos organismos, mismos que están considerados en el sector laboral, y por lo mismo ejercen actos administrativos, por medio de los cuales afectan de una u otra manera a los factores de la producción.

a) Del Instituto Mexicano del Seguro Social, vamos a tomar como antecedente, lo que el artículo 123 constitucional nos indica:

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

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

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados

dos y otros sectores sociales y sus familiares;"

Sin estar comprendido el Instituto Mexicano del Seguro Social dentro del -- artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, sin estar considerado como autoridad del trabajo o de servicio social, es indudable e inegable que este instituto es una verdadera autoridad del trabajo, desde la disposición contenida en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional y en todo lo estipulado en la ley reglamentaria de esta fracción que es la Ley del Seguro Social.

Misma que en la exposición de motivos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 1983, correspondiente a esta ley reglamentaria leemos:

"Durante muchos años el movimiento obrero pugñó porque se promulgara la Ley del Seguro Social, cuya expedición había sido declarada de interés público en la Constitución. A pesar de su insistencia, y de los diversos proyectos elaborados por el Ejecutivo Federal, no fué posible hacerlo entonces a causa de las -- difíciles condiciones en que se realizó la nueva integración del país y del insuficiente desenvolvimiento de sus fuerzas productivas.

La ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo -- mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra política social. -- La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a -- su familia contra los riesgos de la existencia y a encauzar en un marco de ma-- yor justicia las relaciones obrero-patronales, dió origen a nuevas formas e ins-- tituciones de solidaridad comunitaria en México.

Además de los servicios y prestaciones que a partir de entonces empezaron a recibir los trabajadores aumentaron su salario real y, en consecuencia, su capa-- cidad de consumo en beneficio de la economía nacional.

El régimen del Seguro Social ha contribuido a la expansión económica median-- te el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y la reducción de-- las tensiones laborales y, asimismo, ha coadyudado a disminuir los resultados -- negativos de la industrialización, en el seno de una sociedad aún altamente --- agrícola, en la medida en que es un instrumento redistribuidor del ingreso y un factor de integración nacional.

La medicina social y diversos servicios de carácter cultural para el desarrollo individual y colectivo, han llegado hasta apartadas regiones de la República como precursores del progreso y la modernidad.

Las instalaciones hospitalarias y los centros educativos y recreativos, han servido como punto de encuentro entre personas de distinta extracción social y diferente nivel de ingreso. En esta forma, el Seguro Social desempeña una función destacada como medio para atenuar las diferencias económicas y culturales entre los integrantes de nuestra comunidad.

El incremento demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo hacen que el derecho a la seguridad social sea esencialmente dinámico. Debe evolucionar de acuerdo con las circunstancias, mejorando las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos.

Las garantías sociales consignadas en el texto constitucional, y en particular las disposiciones del artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción se estructura en México: el derecho del trabajo, la seguridad social y, en un sentido más amplio todos nuestros sistemas de bienestar colectivo.

Aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad.

Las relaciones laborales mejor definidas legalmente constituyen el punto de partida para extender los beneficios de la seguridad social a otros núcleos económicamente productivos, hasta alcanzar, en alguna medida, a los grupos e individuos marginados cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes. Las sucesivas reformas que se han hecho a la ley han tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo."

"El Seguro Social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad - del trabajador y, simultáneamente, una manera de elevar su salario. Es indis-- pensable por lo tanto, realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad- nacional, a fin de que sus beneficios puedan irse extendiendo a los sectores -- más débiles." (9)

Luego en la exposición de motivos del decreto que reforma el artículo 168- de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1980, encontramos lo siguiente:

"El Seguro Social, establecido como un servicio público de carácter nacio-- nal y caracterizado como el instrumento básico de la seguridad social tiene a -- su cargo la protección del trabajador y su familia contra los riesgos de la --- existencia y en su desempeño ha demostrado ser un sistema eficaz, basado en la- solidaridad comunitaria.

Independientemente de las fórmulas equitativas del régimen del Seguro So-- cial, y de los mecanismos técnicos que determinan las prestaciones económicas,- nuestro sistema no puede soslayar circunstancias supervenientes que lesionan a- las clases más desprotegidas de la sociedad, sobre todo si se trata de la pobla- ción que ha estado excluida del mundo del trabajo y que, en la mayoría de los - casos, no ésta en posibilidad de acceder a nuevos ingresos." (10)

Decíamos al principio que el Instituto Mexicano del Seguro Social, por sus- principios, por su ley, por su base constitucional y por muchas características más, es una verdadera autoridad del trabajo, aunque no esté reconocida esta ca- tegoría en la Ley Federal del Trabajo. Siendo esta institución un pilar funda- mental de la justicia social en México, y una de las pocas instituciones que en cuanto a servicios médicos y recreativos se refiere es verdaderamente democráti- ca. Insistiendo en su carácter de autoridad del trabajo y sirviéndonos de punto de apoyo para avalar esta afirmación lo dispuesto por los artículos 11, 12,13 y 14 de la Ley del Seguro Social, mismos que transcribimos por considerarlo de im- portancia para la mejor comprensión de este trabajo.

(9) Ley del Seguro Social, Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1986, - Págs. 12, 13, 14 y 15.

(10) Ob. Cit. Pág. 59.

"Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y
- IV. Guarderías para hijos de aseguradas.

Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I. Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos

II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y

III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de créditos, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

Artículo 13. Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, e industriales o comerciales o en razón de fideicomiso;

III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;

IV. Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente;

V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y

VI. Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

cuando no estén ya asegurados en los términos de esta ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por Decreto -- las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al Régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como -- de los trabajadores domésticos.

Artículo 14. Se implanta en toda la República el Régimen del Seguro Social-obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala. Se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en -- los municipios en que aún no opera, conforme lo permitan las particulares-condi-- ciones sociales y económicas de las distintas regiones."

Tanto en la lectura de las diferentes exposiciones de motivos como en la de los artículos anteriores nos encontramos con bastante frecuencia, con los térmi-- nos obligatorio, decreto modalidades y facultades, términos éstos estrechamente vinculados con los términos encontrados en los diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, teniendo también una estrecha relación estos términos con la reglamentación de los diversos factores de la producción, como son, capital y -- trabajo. Asimismo encontramos en este instituto servicios tales como: recreati-- vos, culturales, médicos, estancias infantiles, guarderías, educacionales, ense-- ñanza de artes y oficios, centros vacacionales y de convenciones, etc.

Siendo los principales beneficiarios de estos servicios proporcionados por-- este organismo administrativo laboral, que es el Instituto Mexicano del Seguro-- Social, los trabajadores y sus beneficiarios.

Teniendo además el Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo ad-- ministrativo de trabajo, otros organismos que dependen de este y que también -- proporcionan diversas clases de servicios a profesionistas, responsables de ser-- vicios médicos, responsables de seguridad en las empresas, a organizaciones --- sindicales y personal docente de instituciones de educación superior.

Consistiendo estos servicios entre otros en cursos de: curso básico de epi-- demiólogía laboral, toxicología para no médicos, la iluminación, el ruido, e-- valuación de agentes químicos, aspectos psicosociales, control total de pérdidas, dermatología, la ventilación, intoxicación por disolventes orgánicos, los agen--

tes químicos, enfermería, análisis de seguridad de operaciones peligrosas, primeros auxilios, programas de emergencia, etc.

Estos servicios que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo administrativo laboral, lo hace a través de organismos a su cargo tales como: medicina de trabajo, seguridad en el trabajo y centros regionales de investigación y capacitación para la salud y seguridad en el trabajo (CRICSST).

Es importante destacar que este organismo administrativo del trabajo es también un organismo fiscal autónomo ya que cuenta con todas las facultades previstas en la ley reglamentaria, y en el Código Fiscal de la Federación para el cobro de las cuotas obrero patronales que por ley deben enterar tanto los trabajadores como los patrones.

b) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
(INFONAVIT)

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de Febrero de 1972 se reformó la fracción XII del artículo 123 constitucional, y se creó con esta reforma, este organismo administrativo laboral denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), quedando el texto de la fracción XII del artículo 123 como sigue:

"XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermas y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar."

Por considerarlo más importante y de mayor relevancia por lo reciente y actual de su publicación transcribimos el considerando o exposición de motivos que sirvieron para que se expidiera el reglamento interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:

" CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fundamento en los artículos 3o., fracción I, 9o. y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; lo., 2o., 16, 23, 25, 29, 30, 31, 32, 35, 39, 52, 54, 56, 57, 64, y demás relativos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y

CONSIDERANDO

Que el Artículo 123, Apartado "A", fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la obligación de toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, de efectuar aportaciones al fondo nacional de la vivienda;

Que el artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dispone que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales, y otorga al propio Instituto, el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para determinar,

en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan;

Que el artículo 57, Último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, faculta al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para determinar, presuntivamente, las aportaciones no enteradas, previstas en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo;

Que los artículos 200 y 248 del propio Código Fiscal de la Federación, señalan que la representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal a mi cargo, en el reglamento o decreto respectivo;

Que el artículo 23 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dispone en el tercer párrafo de su fracción I, que -- las facultades que corresponden al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, se ejercerán por el Director General, el Subdirector Jurídico o los Delegados Regionales, en los términos que al efecto fije el Reglamento Interior del propio organismo;

Que para que el ejercicio de las referidas facultades se lleve a cabo con estricta certidumbre jurídica, es necesario precisar las facultades que específicamente corresponden a cada uno de los órganos y unidades administrativas del Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo;

Que ha sido propósito del Ejecutivo Federal a mi cargo, fomentar los programas de desconcentración de atribuciones y funciones, así como la simplificación de trámites y procedimientos, de manera tal que, en la relación autoridad-contribuyente, se acorten distancias y se facilite al sujeto pasivo el cumplimiento de sus obligaciones directamente ante las oficinas administrativas ubicadas en su localidad;

Que por las razones antes mencionadas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, ha estimado necesario, de acuerdo al mandato constitucional que le impone la obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las -- disposiciones legales, expedir el siguiente:

REGlamento INTERIOR DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, EN MATERIA DE FACULTADES COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO. "

Y únicamente como aclaración y referencia diremos que estos organismos dependen directamente de la Administración Pública Federal (Estado).

Existen otros organismos administrativos laborales que son, los Sindicatos mismos que tienen su fundamento legal en la fracción XVI del Artículo 123-Constitucional mismo que dice:

Artículo 123 Fracción XVI.- "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando Sindicatos, Asociaciones Profesionales, etc.,"

Este derecho Constitucional está reglamentado en la Ley Federal del Trabajo en los Artículos del 354 al 385 de dicha Ley. Con el fin de tener una idea más clara y concreta de lo que son estos Organismos Administrativos Laborales-transcribiremos algunos Artículos fundatorios y reglamentarios:

"Artículo 354.- La Ley reconoce la libertad de coalición de trabajadoras y patrones."

"Artículo 355.- Coalición es el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes."

Estos dos artículos se refieren a las COALICIONES (como Organismos Administrativos Laborales).

Ahora en los siguientes artículos veremos que son los SINDICATOS, FEDERACIONES y CONFEDERACIONES, (también como Organismos Administrativos Laborales.)

"Artículo 356.- Sindicato es la asociación de Trabajadores o Patrones, -constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses."

"Artículo 357.- Los trabajadores y los patrones tienen derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa."

"Artículo 358.- A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato-- o a no formar parte de él.

Cualquier estipulación que establezca multa convencional en casos de separación del Sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el párrafo anterior, se tendrá por no puesta.

"Artículo 359.- Los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción.

"Artículo 360.- Los sindicatos de trabajadores pueden ser:

I.- Gremiales, los formulados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad;

II.- De empresa, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una misma empresa;

III.- Industriales, los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial;

IV.- Nacionales de industria, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más Entidades Federativas; y

V.- De oficios varios, los formados por trabajadores de diversas profesiones. Estos sindicatos sólo podrán constituirse cuando en el municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte."

"Artículo 365.- Los sindicatos deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y en las juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local, a cuyo efecto remitirán por duplicado:

I.- Copia autorizada del acta de asamblea constitutiva;

II.- Una lista con el número, nombres y domicilio de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patrones, empresas o establecimientos en los que se prestan los servicios;

III.- Copia autorizada de los estatutos; y

IV.- Copia autorizada del acta de la asamblea en que se hubiese elegido la directiva.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores serán autorizados por el Secretario General, el de Organización y el de Actas, salvo lo dispuesto en los estatutos.

"Artículo 368.- El registro del Sindicato y de su directiva, otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por las juntas locales de Conciliación y Arbitraje, produce efectos ante todas las autoridades."

"Artículo 370.- Los sindicatos no están sujetos a disolución, suspensión o cancelación de su registro, por vía administrativa."

"Artículo 374.- Los sindicatos legalmente constituidos son personas morales y tiene capacidad para:

I.- Adquirir bienes muebles;

II.- Adquirir los bienes inmuebles destinados inmediatamente y directamente al objeto de su institución y,

III.- Defender ante todas las autoridades sus derechos y ejercitar las acciones correspondientes.

"Artículo 375.- Los sindicatos representan a sus miembros en la defensa de los derechos individuales que les correspondan, sin perjuicio del derecho de los trabajadores para obrar o intervenir directamente, cesando entonces, a petición del trabajador, la intervención del sindicato."

"Artículo 378.- Queda prohibido a los sindicatos:

I.- Intervenir en asuntos religiosos; y

II.- Ejercer la profesión de comerciantes con ánimo de lucro."

"Artículo 381.- Los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones, las que se registrarán por las disposiciones de este capítulo, en lo que sean aplicables.

"Artículo 382.- Los miembros de las federaciones y confederaciones podrán retirarse de ellas, en cualquier tiempo, aunque exista pacto en contrario.

"Artículo 383.- Los estatutos de las federaciones y confederaciones, independientemente de los requisitos aplicables del artículo 371, contendrán:

- I.- Denominación y domicilio y los de sus miembros constituyentes;
- II.- Condiciones de adhesión de nuevos miembros; y
- III.- Forma en que sus miembros estarán representados en la directiva y - en las asambleas.

"Artículo 384.- Las federaciones y confederaciones deben registrarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Es aplicable a las federaciones y confederaciones lo dispuesto en el párrafo final del artículo 366.

"Artículo 385.- Para los efectos del artículo anterior, las federaciones y confederaciones remitirán por duplicado:

- I.- Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva;
- II.- Una lista con la denominación y domicilio de sus miembros;
- III.- Copia autorizada de los estatutos; y
- IV.- Copia autorizada del acta de la asamblea en que se haya elegido la - directiva.

La documentación se autorizará de conformidad con lo dispuesto en el párrafo final del artículo 365."

Ahora para una mejor comprensión de este tema diremos de manera somera en que consisten los estatutos que rigen la vida interna de un sindicato, y a manera de ejemplo tomaremos los siguientes:

"ESTATUTOS DEL SINDICATO NACIONAL DE OBREROS, OBRERAS
Y EMPLEADOS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS, ALMACENES Y
CASASCOMERCIALES DE LA REPUBLICA MEXICANA.

CAPITULO I
DENOMINACION, DOMICILIO Y OBJETO.

CAPITULO II
OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS ASOCIADOS.

CAPITULO III
DE LA DIRECTIVA, COMISIONES Y SU MODO DE ELEGIRLAS

CAPITULO IV
DE LAS ATRIBUCIONES DEL COMITE EJECUTIVO.

CAPITULO V
DE LAS COMISIONES Y DELEGADOS DEL SINDICATO

CAPITULO VI
DE LA ADMISION DE LOS SOCIOS.

CAPITULO VII
METODOS DISCIPLINARIOS.

CAPITULO VIII
DE LAS ELECCIONES DEL COMITE EJECUTIVO DEL SINDICATO

CAPITULO IX
DE LAS ASAMBLEAS DEL SINDICATO Y DE LAS SECCIONES.

POR EL COMITE EJECUTIVO

EL SECRETARIO GENERAL
SECRETARIO DE CORRESPONDENCIA

EL SECRETARIO DE TRABAJO Y CONF.
SECRETARIO TESORERO

SECRETARIO DE ACTAS

Enseguida anexamos una copia expedida por la DIRECCION GENERAL DE REGIS--
TRO DE ASOCIACIONES. DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, en la -
cual se toma nota del Comité Ejecutivo del Sindicato que se indica, y el período
de duración en funciones de ese comité. Estas copias de registro (persona-
lidades), son entregadas a los Sindicatos por la dependencia mencionada una --
vez que estos han reunido todos los requisitos exigidos por la Ley y a juicio-
de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Siendo necesarias estas copias (certificadas), del registro del Sindicato
interesado para poder cumplir con lo establecido por la fracción IV del artícu-
lo 692 de la Ley Federal del Trabajo, que dice:

Artículo 692, Fracción IV.- "Los representantes de los sindicatos acreditan su personalidad con la certificación que les extiendan la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de haber quedado registrado la directiva del Sindicato."

Cumplidos los requisitos anteriores los SINDICATOS están facultados para-
celebrar y firmar contratos colectivos de trabajo con empresas de alguna indus-
tria, siempre y cuando corresponda a su actividad o jurisdicción.

Para entender mejor lo anterior y a manera de ejemplo transcribiremos al-
gunos artículos de un contrato colectivo de trabajo:

"CONTRATO LEY VIGENTE EN LA INDUSTRIA DE
LA TRANSFORMACION DEL HULE EN PRODUCTOS
MANUFACTURADOS 1987-1989.

TITULO I

Definiciones y Clasificaciones

ARTICULO 1.- El presente Contrato Colectivo de Trabajo es aplicable a to-
dos los patrones y trabajadores que actualmente o en el futuro, se dediquen co-
mo actividad principal en la República Mexicana a la transformación del hule -
en cualquiera de sus tipos o de materiales que los substituyan en la fabrica--
ción de productos manufacturados.

Este Contrato tiene aplicación también en todas las actividades industria-
les anexas o conexas, que se realicen en las empresas en los términos de los -



SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL



DEPENDENCIA:

DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO
DE ASOCIACIONES -
SUBDIRECCIÓN DE ACTUALIZACIÓN.

SECCIÓN:

NSA:

NÚMERO DEL OFICIO:

EXPEDIENTE:

240.2.2. **07677**

10/5910

ASUNTO:

SE TOMA NOTA DEL COMITÉ EJECUTIVO
DEL SINDICATO QUE SE INDICA, CON-
RESIDENCIA EN ESTA CIUDAD.

México, D.F., a 24 de noviembre de 1933.

RAMA INDUSTRIAL: 10

C. SECRETARIO GENERAL DEL SINDICATO
NACIONAL DE OBREROS, OBRERAS Y EM-
PLEADOS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS, -
ALMACENES Y CASAS COMERCIALES DE LA
REPÚBLICA MEXICANA, C.T.M.
IGNACIO MARISCAL No. 7 1º PISO,
05330 - MEXICO, D.F.

A 253

Visto para resolver sobre su escrito de fecha 18 de octubre del año en curso,
al cual se anexa documentación relativo a la elección celebrada el día 14 de
octubre del presente año, y en atención a lo solicitado, esta Dirección General,
con fundamento en lo dispuesto en el artículo 377 fracción II de la Ley
Federal del Trabajo, y con apoyo en lo previsto por el artículo 25 fracción
II del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, -
toma nota del Comité Ejecutivo del SINDICATO NACIONAL DE OBREROS, OBRERAS Y
EMPLEADOS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS, ALMACENES Y CASAS COMERCIALES DE LA RE-
PÚBLICA MEXICANA, C.T.M., con residencia en esta Ciudad, para el período que
concluye el día 30 de octubre de mil novecientos treinta y cuatro.

La Directiva de referencia queda integrada por: SECRETARIO GENERAL: ANTONIO -
ORTIZ ARANDA; Secretario de Trabajo y Conflictos: Carlos Nabeles Marín; Secre-
tario de Correspondencia: Joaquín Lezama Vergara; Secretario Tesorero: Rafael -
García Gutiérrez; Secretario de Actas: Lucio Santarita Gómez.

COMISIONES: DE HONOR Y JUSTICIA: Presidentes: Consuelo Bragón López; Secretario
Carlos León Andrade; Vocal: Tomás Morales Lagunas; DE HACIENDA: Presidentes: -
Tomás Pérez García; Secretario: Rubén García Hernández; Vocal: Amiel Díaz -
Gutiérrez.

Sírvase citar el expediente No. 10/3010, al tratar los puntos mencionados -
con esa Agrupación.

Vta.

T.G.M.

AL COMITENTE ESTE VÍDIO. CITARE
LOS DATOS DE LA OFICINA
DEL ANEJO SUPERIOR DERECHO

Recibido Original
Ignacio Mariscal
10/24/33

artículos 8, 10 y 16 de la Ley Federal del Trabajo, cuyo objeto principal sea la transformación del hule en cualquiera de sus tipos o de materiales que los substituyan en la fabricación de productos manufacturados.

ARTICULO 2.- Este Contrato tiene por objeto fijar los derechos, obligaciones, bases y condiciones generales bajo las cuales deberán regirse las relaciones entre las partes contratantes.

ARTICULO 3.- Para los efectos de este Contrato, se entiende por trabajadores y patronos a las personas y entidades que menciona la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 8, 10 y 16 respectivamente.

ARTICULO 4.- Cada Empresa, está obligada a tratar los asuntos derivados de la prestación de servicios de su personal con el Sindicato que represente el mayor interés profesional dentro de su negociación. Cuando en una factoría hubieren dos o más sindicatos, el patrón estará obligado a tratar exclusivamente con el Sindicato Mayoritario, a quien deberá considerarse como administrador de la contratación colectiva."

Los anteriores artículos corresponden a un Organismo Administrativo Laboral reconocido por las Autoridades del Trabajo como tal, y reconocidas así mismo las prestaciones y términos que se contiene en este tipo de contratos, con este tipo de Sindicatos, y correspondiendo a las Autoridades del Trabajo conjuntamente con los Sindicatos titulares y por lo mismo administradores de los Contratos Colectivos de Trabajo, velar por la exacta y correcta aplicación y cumplimiento de las prestaciones en favor de los trabajadores contenidas en estos contratos.

Convirtiéndose por lo anterior los Sindicatos en Organismos Administrativos Laborales, desprendiéndose también estas funciones y facultades de estos organismos, de los mismos términos y cláusulas contenidas en el Contrato Colectivo de Trabajo, cuyos términos de reconocimiento, obligación y función son más o menos como sigue.

Las partes contratantes se reconocen mutuamente su personalidad jurídica para todos los efectos legales inherentes a este Contrato y a los conflictos y

diferencias que pudieran suscitarse con motivo de su interpretación y ejecución.

La empresa reconoce que el Sindicato es el Único representante genuino del mayor Interés profesional, dentro de la negociación, motivo de éste contrato, re conocimiento como titular y administrador del mismo, por lo tanto se obliga a -- tratar con los representantes debidamente acreditados del Sindicato.

Los anteriores términos, puestos como ejemplo son imprescindibles en todo - Contrato Colectivo de Trabajo, derivandose de los mismos la función administrati va de las relaciones Obrero-Patronales, de estos organismos llamados Sindicatos.

Para complementar las características de estos organismos Administrativos - de Trabajo (Sindicatos), diremos también que son los encargados en su mayoría de elaborar los REGLAMENTOS INTERIORES DE TRABAJO, correspondientes a las empresas- con las cuales tienen celebrado Contrato Colectivo de Trabajo, consistiendo es-- tós reglamentos interiores de trabajo en las disposiciones de carácter obligato-- rio para trabajadores y patronos afectados por ésta norma interna, y que regirá-- únicamente en el interior del centro de trabajo que lo haya suscrito de conformi-- dad con los trabajadores o sus representantes, los representantes son generalmen-- te los Sindicatos titulares y administradores de los Contratos Colectivos de Tra-- bajo vigentes en esos centros de trabajo.

Estando reglamentado este complemento de los Organismos Administrativos Labo-- rales por los Artículos 422, 423, 424 y 425 de la Ley Federal del Trabajo. Es-- to viene a complementar las características de los Sindicatos como Organismos Ad-- ministrativos Laborales, ya que en su calidad de representantes de los trabajado-- res ante las empresas les corresponde la elaboración, discusión, aprobación y -- firma del reglamento interior de trabajo.

Estos Organismos Administrativos Laborales no dependen jurídicamente del Es-- tado en cuanto a su funcionamiento y vida interna. Deben tener reconocimiento - legal como tales (registro legal), para que puedan desempeñar sus funciones de - administración, representación de los contratos que suscriban, de sus agremia-- dos.

Teniendo en la realidad estos organismos una dependencia y por lo mismo una

dirección política por parte del Estado, a través de las autoridades del Trabajo, y de otras más. Siendo el Estado a través de los titulares de la Administración Pública Federal el que permite y muchas veces propicia (cuando le conviene), el crecimiento político y económico de algunos sindicatos.

Y al contrario negando el registro y obstaculizando el desarrollo y la -- función de algunos otros cuando así es conveniente al Estado.

Para ilustrar esto transcribiremos la interesante opinión que al respecto escriben en importantes Diarios Nacionales, dos hombres de diferente trayectoria Social y Política y así tenemos que JORGE EUGENIO ORTIZ GALLEGOS escribe:

"PREPOTENCIAS EN EL SECTOR SOCIAL
por JORGE EUGENIO ORTIZ GALLEGOS.

La influencia y prepotencia de grupos selectos de las llamadas élites en la dirección de las sociedades es un hecho que debe enfrentarse para explicar el progreso o estancamiento de la nación y las expectativas del porvenir.

La sociedad que se forma con el conjunto de los habitantes de una nación, se integra en organismos variados, dentro de los cuales el Gobierno constituye la sociedad superior de acuerdo con el derecho natural y las leyes escritas.

Las características históricas de las sociedades han permitido la prevalencia de personas, familias o grupos influyentes, que al margen de los méritos propios, se abrogan derechos privilegiados y determinan el destino de sus congéneres. Las fuerzas que mueven al hombre, es decir, las motivaciones fundamentales, los ejes diamantinos que despiertan y estimulan la vida de las personas son la ideológica, la económica y la política. El sociólogo brasileño - Tristán de Atayde denominaba las fuerzas como los tres poderes que clasifican las funciones rectoras de la autoridad: el poder Legislativo, el Ejecutivo y - el judicial.

La historia de los pueblos es en un aspecto fundamental, el resumen de una constante lucha entre las clases prevalentes y sus grupos oligárquicos-monárquicos, autocráticos, dictatoriales, burgueses, oligárquicos y la masa o - gleva de los ciudadanos, por obtener un bienestar no sujeto a los caprichos de los grandes influyentes.

El destino de México no cambiara mientras no se desechen los viejos e inoperantes moldes de influencia que en el lenguaje corriente pueden definirse como cacicazgos. Y para entender el hecho, sus fenómenos y las demandas del cambio, bastará con tomar el ejemplo de algunas organizaciones en las que el cacicazgo opera inveteradamente:

Cuántos sindicatos han logrado existencia durante el presente siglo, lo mismo a la caída de Porfirio Díaz que durante la consolidación del poder revolucionario en la constitución del partido oficial creado por los generales, la mayoría o todos han caído en el sistema del cacicazgo. La creación de centrales de sindicatos, y en recientes años, del Congreso del Trabajo, ha significado generalmente la fórmula para el menosprecio de los derechos personales de los trabajadores y la erección de nefastos centros de poder sindical. Los caciques de los sindicatos no sólo se han entronizado para administrar decisiones que nunca toman en cuenta los intereses y opiniones de las bases, sino que en la permanente y antidemocrática representación que asumen, ponen en práctica tres formas fatídicas:

- 1.- La corrupción, que lo mismo sirve para la venta de plazas de trabajo, que para la componenda en contratos con los patrones o empleadores, y para el dispendio y el apropiamiento de los fondos sindicales.
- 2.- La creación de un clima de prepotencia que imposibilita la democracia y eterniza la influencia de los líderes y su acomodo para conseguir puestos públicos, particularmente regidurías, alcaldías, diputaciones locales y federales senadurías y hasta gubernaturas.
- 3.- La erección de un llamado capitalismo del sector social, que significa la posesión dizque sindical de grandes y pequeñas empresas administradas y usufructuadas por los caciques sindicales, sin que jamás el obrero de un sindicato tenga noción de los balances de esas empresas, ni le haya sido entregada una acción o título de su parcial propiedad, ni haya sido convocado a votar en una asamblea para nombrar un Consejo o un director de la empresa.

Algún presidente de la República de hace algunos años, dictó por medio de los legisladores por él designados una reforma constitucional en que se definieron los sectores de la economía, como el público, el privado y el social. Pero no avanzó en el sentido fundamental que reclaman nuestros males. Si al sector social se han asignado zonas de capitalismo en empresas que ese sector pudo fundar o comprar y por tanto usufructuar, no se estableció la reforma estructural que garantizase cómo esas empresas deban ser manejadas con el concu-

so y para el beneficio de cada uno de los trabajadores a quienes corresponde - la propiedad y los derechos de la posesión." (1)

Ahora la opinión del maestro RAUL CARRANCA Y RIVAS:

"El agua del molino
SINDICALISMO UNIVERSITARIO
Raúl CARRANCA y RIVAS

Se ha abierto la campaña para ocupar la Secretaría General del mayor sindicato universitario del país, el de la Universidad Nacional Autónoma de México; siendo que hasta la fecha -la campaña terminará el diez de abril- ninguna de las diversas corrientes ideológicas en juego ha logrado consolidar en su favor a la mayoría. En tal virtud vale la pena hacer algunas reflexiones sobre el papel y función del sindicalismo universitario.

Yo pienso que todo sindicato se halla sujeto a la empresa o institución - que sirve en el sentido de que su naturaleza, la que constituye su razón de ser depende de aquella. En este orden de ideas es indiscutible la integración entre el sindicato y la institución. En tal virtud el sindicalismo universitario no puede ni debe funcionar si no es dentro del contexto de la cultura superior del país y al servicio de ella. Desde luego se reconoce que la meta a alcanzar es la protección de los intereses de la clase trabajadora universitaria, a nivel de los trabajadores administrativos. Sin embargo dicha protección y tutela no entraña el perjuicio o la paralización de la cultura superior. En este orden de ideas es innegable que todo servidor de la Universidad, - de cualquier clase e incluidos los estudiantes en su calidad de beneficiarios directos de la difusión de esa cultura, debe respetar y proteger la función - primordial de nuestra máxima casa de estudios.

Lo anterior significa que alguna clase de manifestaciones o protestas, -- que en otras comunidades son admisibles, explicables y hasta justificables, en la Universidad carecen de fundamento; lo cual no quiere decir que el trabajador quede desprotegido. Se trata, a mi juicio, del método, del procedimiento-

(1) Ortiz Gallegos Jorge Eugenio, Prepotencias en el Sector Social, El Universal, México, 26 de Enero de 1989, Pág. 7.

y no de los derechos inalienables del trabajador. Es cosa comprobada y comprobable que las desviaciones del sindicalismo universitario han llevado hasta el extremo absurdo de entorpecer seriamente las actividades académicas. Yo tampoco rechazo la politización en la Universidad ni mucho menos su empleo estratégico para lograr determinados propósitos; a condición, creo, de que tales propósitos no traicionen a la misma Universidad alterando el espíritu académico.

Pero algo más, la Universidad es por una definición una comunidad en que colaboramos en conjunto tres sectores o grupos: los profesores, los estudiantes y los trabajadores administrativos. O sea, ninguno de estos sectores tiene el derecho de afectar o dañar los intereses de los otros, ya que el desarrollo de las actividades académicas depende de la armonía en el trabajo que corresponde a esos grupos.

Hay gente que habla de la estrategia conveniente para defender los derechos de los trabajadores universitarios. ¿Medios de choque, fuerzas de presión, huelgas de hambre, paralización temporal de actividades estrictamente universitarias? Yo no creo que tales procedimientos deban ser utilizados por un sindicato universitario. Y la razón es muy sencilla aunque algunos la hagan compleja, a saber, que la enseñanza y difusión de la cultura superior, tanto como la investigación, requiere de un determinado clima de tranquilidad, de una atmósfera especial.

Lo lamentable es que esto se confunda mal entendiéndose y que cuando lo defenderemos se nos llame, peyorativamente, burgueses y conservadores; sin admitir que la inteligencia no se puede desarrollar en medio de la violencia y del desorden. A mayor abundamiento, la lucha social a favor de una determinada clase se también se puede sostener por medio del razonamiento, del análisis de las ideas y del diálogo académico.

En suma, yo creo que al sindicalismo universitario es imprescindible para el progreso de la Universidad y para que ésta cumpla cabalmente con su misión; pero me parece que a la hora de renovarse los cuadros de mando de ese sindicalismo hay que recapacitar muy seriamente sobre su papel. Se ha de tratar, desde mi punto de vista, de un sindicalismo distinto, agresivo en la idea y en el cuestionamiento ideológico de los problemas, pero nunca agresivo al extremo de obstruir la función de la cultura. Cualquier paralización de la Universidad, aunque sea de pocas horas, entraña un daño irreparable a los estudiantes y un atentado directo al derecho de los profesores que tenemos la obligación de enseñar y de investigar. La Universidad, ya lo sabemos, se enfrenta a serios peligros; y una forma de superarlos es que los trabajadores administrativos man-

tengan su idea de lucha aunque siempre acorde con los postulados de la cultura superior. Son y deben ser los trabajadores administrativos un factor de equilibrio dentro de la universidad." (2)

En esto, es en lo que en realidad se han convertido estos Organismos Administrativos Laborales, con el conocimiento y consentimiento del Estado. Y dados los acontecimientos contemporáneos difundidos y conocidos por la opinión pública, sucedidos respecto al Sindicato Revolucionario de Trabajadores Patronales de la República Mexicana (SRTPEM), nos damos cuenta también que el Estado tiene los medios suficientes y necesarios para determinar la conducta y actividades administrativas de los Sindicatos, cuando así lo considere necesario para su continuidad o estabilidad como tal.

Siendo ésta la realidad que conocemos respecto de estos Organismos Administrativos Laborales. Dejando bien claro que estos Organismos, cuando menos la mayoría si es que no todos si tienen una dependencia directa del Estado, ya sea ésta dependencia, política, económica o jurídica, ya que es el Estado el que les permite el crecimiento y la participación Política que conviene y --- cuando convienen al mismo, como sucede con los sindicatos comentados con anterioridad.

(2) Carranca y Rivas Raúl, Sindicalismo Universitario, El Día, México, 14 de Marzo de 1989, Pág. 5.

III.- DIFERENCIAS ENTRE AUTORIDADES Y ORGANISMOS

La primera diferencia entre una autoridad y un organismo laboral, la encontramos en el artículo 123 constitucional, en sus apartados "A" y "B".

El apartado "A" que es el que rige las relaciones de trabajo:

"Entre los Obreros, Jornaleros, Empleados Domésticos, Artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:"

Y específicamente nos indica de manera clara y precisa en su fracción XX, que:

"XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno."

Entendemos aquí desde luego que, quien, y cual es la Autoridad del Trabajo por tener una Delegación expresa en la Constitución General, en cuanto a -- sus atribuciones, y en cuanto a la competencia de la autoridad del trabajo, -- la fracción XXXI, del artículo 123 Constitucional también nos lo indica.

Y el apartado "B" cuyo contenido rige las relaciones de Trabajo "Entre -- los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".

La fracción XII de este apartado nos dice:

"XII.- Los conflictos individuales, colectivos o inter sindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrados según lo prevenido en la Ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;"

La Constitución General de la República, en este apartado también nos dice, quien es la Autoridad del Trabajo en este caso. Luego entonces son autoridades por disposición expresa de la norma jurídica fundamental las contenidas en los apartados y fracciones anteriores.

En el mismo artículo 123 Constitucional, se nos señala cuales son los organismos del trabajo en sus fracciones XII y XVI, lo mismo que en la XXIX. Pero la diferencia entre autoridad del trabajo y organismos administrativos la encontramos precisamente en el propio texto constitucional contenido en la fracción XX del apartado "A" o bien fracción XII del apartado "B".

Otra diferencia se encuentra en el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo. Este artículo no menciona al Instituto Mexicano del Seguro Social - - - (IMSS), al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores - (INFONAVIT), el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), los sindicatos, o algún otro organismo como autoridad del trabajo, esto es, entendemos que organismo es toda dependencia de la Administración Pública Federal que tenga o desempeñe alguna función entre los factores de la producción (CAPITAL y TRABAJO), pero que no estan reconocidos por la Ley como autoridades del Trabajo.

Como sucede con los Sindicatos, que son Organismos Administrativos Laborales, y que tienen muchos de ellos mayor fuerza política para influir jurídica o políticamente sobre las Autoridades del Trabajo, para que éstas tengan una actuación de conveniencia para los intereses de esos Sindicatos.

Siendo éstas las principales y más notables diferencias entre Autoridades y Organismos de Trabajo.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO III

LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

I.- MARCO JURIDICO

No obstante que han transcurrido más de 60 años de haberse establecido la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en el capítulo VIII del mismo título Octavo, Artículo 407 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 (no como autoridad del trabajo como muchos tratadistas y funcionarios lo han venido afirmando equivocadamente), no se ha llegado a una conclusión definitiva en cuanto a su carácter o naturaleza, de Organismo o Autoridad.

Para tratar de entender su razón de ser y su función dentro del ámbito --- laboral legal y actual, es necesario situarnos dentro del marco jurídico que -- propició su creación, su inclusión dentro de la primera Ley Federal del Trabajo y su elevación a la categoría de Autoridad del Trabajo en la Ley Federal del -- Trabajo de 1970.

Pues bien, la proposición, discusión, formación e inclusión del Artículo-123 en nuestra Carta Magna, es una muestra de el valor civil de mexicanos conscientes, como el General Heriberto Jara que en su discurso dicho en la sesión - del 26 de diciembre de 1916 ante el congreso constituyente dijo:

"Pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta pro po si ci ó n, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de traba jo?, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más que ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esta - teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan amplia, tan buena, haya resultado como la llamaban los señores científicos, "un traje de luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hi - zo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Des - pués, ¿quién se encarga de reglamentar?

Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma. De allí ha venido que, no obstante la libertad que aparentemente se garantiza en nuestra Carta Magna, haya sido tan restringida; de allí ha venido que los hermosos capítulos que contiene la referida Carta Magna, queden nada más como reliquias históricas, allí en ese libro. La jornada máxima de ocho horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que sólo se trabaje ese número de horas para garantizar la libertad de los individuos, es precisamente para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación. Dejémosle en libertad para -- que trabaje así ampliamente, dejémosle en libertad para que trabaje en la forma que lo conciba; los impugnadores de esta proposición quieren, sencillamente, dejarlo a merced de los explotadores, a merced de aquellos que quieren sacrificarlo en los talleres, en las fábricas, en las minas, durante doce, catorce o dieciséis horas diarias, sin dejarle tiempo para descansar, sin dejarle tiempo ni para atender a las más imperiosas necesidades de su familia. De allí que resulta que día a día nuestra raza, en lugar de mejorarse, en lugar de vigorizarse, tiene de a la decadencia. Señores, si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez cómo sale aquella gleba, macilenta, triste, pálida, agotada por el trabajo, entonces yo estoy seguro que no habría ni un voto en contra de la jornada máxima que proponemos. (Aplausos.) Ha entendido mal el señor Martí lo de obligatorio; obligatorio en el sentido en que lo expresa el dictamen, no es obligar a nadie a que trabaje ocho horas es decirles al que trabaja y al que utiliza el -- trabajo; al primero, no puedes agotar, no puedes vender tus energías --porque esa es la palabra-- por más de ocho horas; en nombre de la humanidad, en nombre de la raza, no te lo permito, lo dice la ley; y al que utiliza los servicios del trabajador, lo mismo le dice: en nombre de la humanidad, en nombre de la raza mexicana, no puedes explotar por más de ocho horas, al infeliz que cae bajo tus garras pero ahora, señor diputado Martí, si usted encuentra un trabajo en que sólo haya desgaste de energías por un minuto y le pagan veinte o quince pesos diarios, que es lo que importan nuestras dietas, mejor, santo y bueno; pero de eso a que la ley le obligue a usted a trabajar ocho horas diarias, es completamente distinto. Ahora, nosotros hemos tenido empeño de que figure esta adición en el artículo -- 5°, porque la experiencia, los desengaños que hemos tenido en el curso de nuestra lucha por el proletariado.

Nos han demostrado hasta ahora que es muy difícil que los legisladores se preocupen con la atención que merece, del problema económico; no sé por qué circunstancia, será tal vez por lo difícil que es, siempre va quedando relegado al olvido, siempre va quedando apartado, siempre se deja para la última hora, como cosa secundaria, siendo que es uno de los principales de los que nos debemos ocupar. La libertad misma no puede estar garantizada si no está resuelto el problema económico. Cuántas veces, señores diputados, en los talleres, en los campos se evita al trabajador que vaya a votar, que vaya a emitir su voto el día de fiesta, el día señalado para la elección, no precisamente el día festivo, que es el que se escoge; pero si el trabajador necesita estar allí agotando sus energías, si necesita estar sacrificándose para llevar un mediano sustento a su familia y el patrono tiene interés en que el individuo no vaya a ejercitar sus derechos, que no vaya a emitir su voto, basta con que le diga: si tú no continúas trabajando, si no viene a trabajar mañana, perderás el trabajo, y ante la perspectiva de ser lanzado a la calle, a morir de hambre, aquel hombre sacrifica uno de sus más sagrados derechos. Esto lo hemos visto frecuentemente; en las fincas de campo se ha acostumbrado mucho, cuando sabe el patrono que un grupo de trabajadores se inclina por determinado candidato en las luchas electorales y ese candidato no conviene al explotador, entonces éste hecha mano de todos los recursos, inclusive el de amedrentar al individuo amenazándole con la miseria si va al día siguiente a depositar su voto. ¿Que pasa? Que la libertad política, por hermosa que sea, por bien garantizada que se quiera tener, no se puede garantizar si antes no está garantizada la libertad económica.

"Ahora en lo que toca a instrucción, ¿qué deseos puede tener un hombre de instruirse, de leer un libro, de saber cuáles son sus derechos, cuáles las prerrogativas que tiene, de qué cosas puede gozar en medio de esta sociedad, si sale del trabajo perfectamente agobiado, rendido y completamente incapaz de hacer otra cosa más que tomar un mediano bocado y echarse sobre el suelo para descansar? ¿Qué aliciente puede tener para el trabajador un libro, cuando su estomago está vacío? ¿Qué llamativa puede ser para él la mejor obra, cuando no están cubiertas sus más imperiosas necesidades, cuando la única preocupación que tiene es medio completar el pan para mañana y no piensa más que en eso?

La miseria es la peor de las tiranías y si no queremos condenar a nuestros trabajadores a esa tiranía debemos procurar emanciparlos, y para esto es necesario votar leyes eficaces aun cuando estas leyes, conforme al criterio de los tratadistas, no encajen perfectamente en una Constitución. ¿Quién ha hecho la Constitución? Un humano o humanos, no podremos agregar algo al laco nismo de esa Constitución, que parece que se pretende hacer siempre como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no, señores yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque, señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro. -

Vemos códigos y códigos y resulta que cada vez estamos más confusos en la vida; que cada vez encontramos menos el camino de la verdadera salvación. -

La proposición de que se arranque a los niños y a las mujeres de los ta lleres, en los trabajos nocturnos, es noble, señores. Tratemos de evitar la explotación de aquellos débiles seres; tratemos de evitar que las mujeres y los niños condenados a un trabajo nocturno no puedan desarrollarse en la vida con las facilidades que tienen los seres que gozan de comodidades; tratemos de arrancar a los niños de los talleres, en los trabajos nocturnos, porque es un trabajo que daña, es un trabajo que mata a aquel ser débil antes de que pueda llegar a la juventud. Al niño que trabaja en la noche ¿cómo se le puede exigir que al día siguiente asista a la escuela, cómo se le va a decir ins trúyete, cómo se le va a aprehender en la calle para llevarlo a la escuela, - si el pobrecito, desvalido, sale ya agotado, con deseos, como dije antes, no de ir a buscar un libro, sino de buscar el descanso?

"De esta manera contribuimos al agotamiento de la raza, contribuimos de una manera eficaz a que cada día vaya a menos, a que cada día aumente su debi lidad tanto física como moral. En todos los órdenes de la vida lo que salva es el carácter, y no podemos hacer que el trabajador y que el niño sean más - tarde hombres de carácter, si está debilitado, enfermizo; en su cuerpo no pue de haber muchas energías, en un cuerpo débil no puede haber mucha entereza; - no puede haber, en suma, resistencia para la lucha por la vida, que cada día es más difícil.

Lo relativo a los abogados, eso lo dejo para ellos; para mí, con raras excepciones, no encuentro remedio eficaz para hacer que desempeñen su papel como debe ser desempeñado. Así pues, señores diputados, en el caso de que la mayoría esté inconforme con lo relativo a esos servicios obligatorios que se señalan a los abogados, yo estimaría que se votasen por separado las proposiciones que contiene el dictamen: (Voces: ¡Bien! ¡Muy bien!) y al emitir vosotros, señores diputados, vuestro voto, acordaos de aquellos seres infelices, de aquellos desgraciados que claudicantes, miserables, arrastran su miseria por el suelo y que tienen sus ojos fijos en vosotros para su salvación. (Aplausos.)" (1)

Por lo anterior la formación del Artículo 123 es una muestra de la lucha firme decidida y organizada por el derecho, y en especial por el derecho de los trabajadores. El proyecto original de la Constitución, enviado por Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro no contenía el actual Artículo 123, sino que este surgió a través de los debates acalorados que se dieron en el seno de la asamblea, como es el discurso de Heriberto Jara que leímos antes.

En este sentido la corriente laborista fue firme unida y decidida al incluir en el texto de la Carta Magna los derechos de la clase trabajadora, para hacer efectivo cuando menos en la teoría los principios por los que la Revolución había luchado.

Y es así que el Artículo 123 Constitucional es un catálogo que contienen los derechos mínimos de los trabajadores, los cuales se han venido ampliando lentamente en la Legislación también de la contratación Colectiva.

El propósito que impulso a los constituyentes de este Artículo 123 fue señalar y poner las bases para una reglamentación posterior, en la cual se armonizarían los derechos de los factores de la producción.

Este artículo contiene disposiciones referentes al derecho individual del trabajador, como son: la fijación de una jornada máxima, establecimiento de un salario mínimo, descansos obligatorios, participación en las utilidades de las empresas, derecho a la seguridad social, derechos estos irrenunciables también por disposición legal en la Ley reglamentaria de este Artículo.

(1) Trueba-Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1977, Pág. 41.

También el derecho colectivo del trabajo quedó garantizado, con los derechos de asociación y huelga.

También en el Artículo 123 se establecieron los tribunales del trabajo, - mismos que se integran por igual número de representantes de los trabajadores, de los patrones, y uno del Gobierno.

En general el contenido de este Artículo 123 Constitucional a sido la fuente de la que a emanado el derecho mexicano del trabajo actual, siendo además - la norma constitucional que a guiado la política social de los gobiernos posteriores a la terminación del movimiento armado de 1910.

Dentro del mismo orden de ideas la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en la que establece por primera vez, la PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO, significó un importante avance en la modernización del orden - Jurídico formando parte también del marco para la consolidación del Estado Mexicano.

Con anterioridad a la aprobación de esta Ley Reglamentaria, las relaciones de trabajo se regían por el propio Artículo 123 Constitucional, así como - por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los - criterios emitidos por la Junta de Conciliación y Arbitraje. En algunos casos - también por las normas jurídicas emitidas por las distintas entidades federativas que ya habían legislado respecto de ésta materia.

Sin embargo, era necesario establecer en un solo código normas generales e inequívocas para las relaciones entre los trabajadores y los patrones. El Artículo 123 Constitucional, y su Ley reglamentaria, señalan una dirección específica al ser la expresión reivindicadora de la clase trabajadora en el movimiento revolucionario del cual surgió la Constitución de 1917, y en la cual se contiene la defensa de la clase trabajadora.

Además, la legislación laboral con carácter claramente social, con normas mínimas de protección para los trabajadores, rompe así con la concepción individualista, característica del liberalismo económico, mismo que funda la relación de trabajo en la libre contratación, en la que, la determinación de una - supuesta igualdad jurídica de las partes de legitimación a una verdadera servidumbre.

Así lo señalaba la exposición de motivos del mencionado proyecto de Ley en donde se establecían criterios que se negaban a aceptar que la relación de trabajo es un puro cambio de bienes económicos, la fuerza de trabajo por el salario.

Concediendo el espíritu de el Legislador y así plasmándolo en el Artículo 123 Constitucional todo el valor fundamental de los derechos humanos del asalariado.

Dentro de este contexto, la Ley Federal del Trabajo de 1931 incluyo en el capítulo VIII del mismo título Octavo, en su artículo 407. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo (no como autoridad) en afán de mejor ayudar al económicamente débil con asesoría representación e intervención a favor de los trabajadores.

Para entender mejor este marco histórico Jurídico dentro del cual se crea la Procuraduría de la Defensa del Trabajo veamos parte de la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, dada en el Palacio Nacional de la Ciudad de México, Distrito Federal el día 12 de marzo de 1931 por el C. Pascual Ortiz Rubio, Presidente Constitucional, y por el C. Aarón Sáenz, Secretario de Industria Comercio y Trabajo:

"EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO
DE LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

1. Desde que se promulgó la reforma al artículo 73 de la Constitución -- General de la República, se ha venido haciendo cada vez más inaplazable la expedición de la Ley Federal del Trabajo. Cierto es que las relaciones entre obreros y patrones continúan gobernadas por las bases establecidas en el propio artículo 123, y por un conjunto de normas elaboradas por la costumbre en nuestros medios industriales, y por la jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Pero estas reglas, un tanto imprecisas y algunas veces contradictorias, no pueden suplir indefinidamente a la ley. Es indispensable que, tanto trabajadores como empresarios, conozcan de manera inequívoca las normas que han de regir --

sus relaciones y esto solamente puede alcanzarse por medio de la ley que depura y sistematiza las reglas formadas inconscientemente por las fuerzas sociales -- que al lado del Estado trabajan en la elaboración del derecho.

Cualesquiera que sean las desventajas que la norma escrita tenga en relación con las demás que rigen la actividad social, es indiscutible, como lo ha -- hecho notar un eminente jurista contemporáneo, que ella es la Única que consi-- gue la seguridad y la certeza de una situación para cada cual, y esa seguridad-- es en sí misma un inapreciable bien cultural.

2.El Gobierno actual, por su origen y por convicción, no puede formular la ley que norme la actividad del capital y del trabajo, sino en un sentido amplia-- mente protector para los trabajadores. El artículo 123 de la Constitución que-- se trata simplemente de reglamentar, señala ya una dirección definida a este -- respecto y a la sombra de las bases consagradas en él, las organizaciones obra-- ras en nuestro país han logrado definir y afianzar un conjunto de derechos, que el Gobierno, emanado de una revolución que ha tenido como bandera la defensa de las clases trabajadoras, no puede desconocer.

Por otra parte, la legislación del trabajo con caracteres marcadamente pro-- teccionistas es una de las particularidades esenciales del espíritu de nuestro-- tiempo. A la concepción individualista, que funda la relación del trabajo en -- ambas partes, el sistema de la servidumbre, ha sucedido una concepción que se -- niega a considerar en la relación del trabajo, el simple cambio de dos bienes -- igualmente patrimoniales, trabajo y salario; y por el contrario, concede todo -- su valor a los derechos humanos del trabajador.

Una Ley del Trabajo que no buscara asegurar preferentemente estos derechos iría contra la convicción jurídica de nuestro medio.

El proyecto de ley elaborado por la Secretaría de Industria, Comercio y -- Trabajo se ajusta a los preceptos del artículo 123, e interpretando su espíritu respeta las conquistas logradas por las clases trabajadoras y les permite al-- canzar otras.

3.- Sin embargo, debe tenerse presente que el interés del trabajador; por preponderante que se le suponga, no es el único que está ligado a la legislación del trabajo. También lo está el interés social que abarca otras energías no menos necesarias y otros derachos no menos merecedores de atención. Preciso es conceder su debida importancia a los intereses de la producción tan íntimamente vinculados a la prosperidad nacional, y tan necesarios para multiplicar las fuentes de trabajo, sin las cuales sería ilusorio pensar en el bienestar de los trabajadores.

En el proyecto se ha procurado el respeto debido a todos los intereses -- legítimos, cuyo juego armónico produce el orden social y cuyo equilibrio corresponde guardar al poder público.

Se ha procurado, igualmente, dilucidar los problemas que suscita la legislación del trabajo en un ambiente apartado de toda sugestión y de toda influencia ajenas a ellos, y muy particularmente de las pasiones e intereses políticos.

Se ha creído que buscar por medio de esta legislación el halago de alguna de las clases sociales en conflicto, sería convertir en simple medio subordinado a fines transitorios aquello que afecta a los intereses más vitales y permanentes del país.

4. El respeto a la realidad nuestra y la educación de los preceptos de la ley a las condiciones propias y peculiares de nuestro ambiente, han sido la principal preocupación en la preparación del proyecto. De una manera especial se ha cuidado de conservar aquellas disposiciones de las leyes de los Estados, reglamentarias del artículo 123 de la Constitución, cuya aplicación produjo resultados satisfactorios en la práctica, así como las costumbres de nuestro medio obrero y las reglas establecidas por los Tribunales del Trabajo, buscándose sólo la coordinación de todos esos elementos dispersos en nuestro derecho obrero.

De manera especial se consultaron los diversos proyectos que estaban destinados a convertirse en Ley para el Distrito Federal, así como los trabajos -

preparatorios del Proyecto de Ley Federal que se formó durante el Gobierno interino del señor licenciado don Emilio Portes Gil y, principalmente, las opiniones sobre él vertidas por las clases obrera y patronal.

Sólo de una manera accesoria, y más bien para tener términos de referencia o de comparación, se consultó la legislación de países extranjeros de los de más experiencia industrial, así como la doctrina que le sirve de comentario.

5. Las consideraciones generales que han inspirado los diversos capítulos del proyecto se expresan a continuación. No se pretende hacer un comentario a cada una de sus disposiciones, ni proporcionar elementos para la interpretación de sus preceptos. Se busca tan sólo justificar algunas de las soluciones dadas a los problemas más importantes de la legislación del trabajo y señalar la orientación general que se quiso imprimir al proyecto." (2)

" LA SOLUCION PACIFICA DE LOS CONFLICTOS

47. El Congreso Constituyente, al crear las Juntas de Conciliación y Arbitraje, no quiso darles funciones de tribunales del Trabajo, es decir, no pretendió establecer una verdadera jurisdicción para resolver las controversias de derecho entre patrones y obreros. Pretendió establecer corporaciones de carácter administrativo desprovistas de imperio para ejecutar sus propios laudos y destinadas a prevenir los conflictos o a proponer solución para ellos, siempre que tuvieran carácter puramente económico. Esto ha sido demostrado de manera concluyente en los trabajos que prepararon la redacción de la fracción XX del artículo 123 de la Constitución, y por el estudio comparado de las leyes de Bélgica y de los Estados Unidos, que le sirvieron de modelo durante los años que siguieron a la promulgación de dicho Código Político ésta fue también la interpretación que le dio la Suprema Corte de la Nación.

De acuerdo con esta jurisprudencia, los conflictos individuales deberán ser resueltos, a falta de tribunales de trabajo, por los tribunales comunes.

(2) Origen y Repercusiones de la Primera Ley del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1981, Pág. 199.

La necesidad de resolver por procedimientos más rápidos y con más justas normas las controversias entre obreros y patrones, obligó a la Suprema Corte a variar su jurisprudencia y a establecer que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no tienen solamente la función de proponer soluciones a los conflictos económicos, sino que también les asiste jurisdicción, como verdaderos tribunales que son, para resolver los conflictos entre patrones y obreros sobre aplicación de la ley sobre interpretación y cumplimiento de los contratos." (3)

Tenemos entonces que el marco Jurídico de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, lo encontramos en los debates que dieron origen al Artículo 123 - Constitucional. Y en el Artículo 407 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, - no como autoridad del trabajo, porque el Artículo 334 de esta misma Ley no dice que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo sea una autoridad.

No es sino hasta la Ley Federal del Trabajo de 1970 en la que en su Artículo 523 se consigna entre otras autoridades del Trabajo a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, aquí sí considerada por el Legislador, y plasmada en esos términos como Autoridad del Trabajo, en el Código Laboral vigente.

II.- SU FUNCION

La función de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo la encontramos primeramente reglamentada en la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su capítulo VIII, de los Artículos 407 al 413 que dicen:

"ARTICULO 407.- El Ejecutivo de la Unión y los Gobernadores de los Estados nombrarán el número de procuradores del trabajo que estimen necesario para la defensa de los intereses de los asalariados.

ARTICULO 408.- La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene por objeto:

I.- Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con motivo del contrato de trabajo;

II.- Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador;

III.- Cuidar de que la justicia que administran los Tribunales del Trabajo sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos de esta ley para que los acuerdos y resoluciones sean dictados dentro de los plazos legales correspondientes.

ARTICULO 409.- Las autoridades de la República están obligadas a proporcionar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones, otorgándole al efecto todas las facilidades necesarias.

ARTICULO 410.- La Procuraduría de la Defensa del Trabajo, por conducto del Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, o de los Gobernadores de los Estados en su caso, podrá hacer uso de las vías de apremio que establece esta Ley, para el cumplimiento de los acuerdos que dicte en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 411.- En el desempeño de la misión que, se confiere a la Procura

durfa de la Defensa del Trabajo, ésta podrá proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus diferencias o conflictos, haciéndose constar en todo caso los resultados obtenidos en actas autorizadas por el funcionario que corresponda.

ARTICULO 412.- Los servicios que preste el personal de la Procuraduría a los trabajadores serán enteramente gratuitos.

ARTICULO 413.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión y a los Gobernadores de los Estados y Territorios y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que expidan según sus jurisdicciones, la reglamentación relativa a este capítulo." (1)

Continuando con la función de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo el Artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo de la Previsión Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de septiembre de 1933 dice:

"ARTICULO 19.- La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo dependerá directamente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que tendrá por objeto:

I.- Representar o asesorar a los trabajadores o Sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias o conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con motivo del contrato de trabajo;

II.- Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador;

III.- Cuidar de que la justicia que administran los Tribunales del Trabajo, sea recta y expedita.

ARTICULO 20.- Si la Procuraduría considera que el negocio a que una solicitud se refiere es insostenible legalmente se hará saber al interesado la negativa para representarlo.

(1) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, Pág.266.

ARTICULO 21.- Podrá también la Procuraduría negarse a la representación o asesoramiento de los trabajadores cuando éstos pretendan que aquella concorra a juicio con defensores particulares.

ARTICULO 22.- La Procuraduría en el desempeño de su misión legal, esta facultada para avenir a las partes, librando al efecto los citatorios correspondientes para que comparezcan ante la misma haciendo uso, en caso necesario, de las vías de apremio.

ARTICULO 23.- En caso de que la proposición conciliatoria de la Procuraduría sea aceptada por los interesados, se dará por concluido el asunto, levantándose el acta correspondiente.

ARTICULO 24.- Cuando la acción de un trabajador tenga por origen un riesgo profesional, será necesaria la opinión previa de la Sección Médica para iniciar el juicio. Si esta opinión fuere contraria a la demanda del solicitante, la Procuraduría se abstendrá de intervenir en su favor.

ARTICULO 25.- La Procuraduría observará constantemente el funcionamiento de los Tribunales del Trabajo, hará a los mismos las sugerencias tendientes a lograr que la justicia que imparta sea pronta y eficaz.

ARTICULO 26.- Son facultades y obligaciones del Jefe del Departamento:

- a) Firmar toda la correspondencia dirigida a los interesados y autoridades de la República;
- b) Resolver las consultas que respecto de casos concretos formulen los obreros o agrupaciones obreras, en relación con sus conflictos;
- c) Solicitar los servicios de los Inspectores de la Secretaría para que practiquen diligencias en asuntos en que intervenga la Procuraduría;
- d) Designar a los procuradores auxiliares que deban encargarse de la tramitación de los asuntos ante cada uno de los grupos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y ante las Juntas Federales de Conciliación; y
- e) Calificar las excusas que presenten los Procuradores Auxiliares para intervenir en un conflicto determinado.

ARTICULO 27.- Los Procuradores Auxiliares, al conocer un laudo contrario a los intereses que representan, darán inmediato aviso a la Sección de Amparos de la Procuraduría; expresando su opinión respecto a la procedencia del Juicio de Garantías.

ARTICULO 28.- Cuando la Procuraduría acuerde interponer o no el recurso de amparo contra un laudo dictado por la Junta, se le hará saber al interesado acompañándole copia de dicho laudo.

ARTICULO 29.- La Sección Médica de la Procuraduría, tendrá como función-asesor a los Procuradores en el aspecto médico legal de los conflictos que se presenten." (2)

Luego tenemos el REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1933, siendo Presidente de la República el C. Abelardo L. Rodríguez. Conteniendo este primer reglamento de la dependencia en cuestión, 64 Artículos y uno transitorio, y siendo firmado el mismo el día 8 de septiembre de 1933, por el Secretario de Gobernación, Eduardo Vasconcelos.

Conteniendo este reglamento las disposiciones legales, requisitos, así como las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría, así como de el personal a cargo de la misma. Desprendiéndose de la lectura del Artículo 407 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, así como de la lectura del Artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y lo mismo sucede con la lectura del reglamento de la Procuraduría de fecha 11 de septiembre de 1933, en sus 65 Artículos. QUE NO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD, por que no tiene poder de decisión, ni tampoco de ejecución.

Careciendo también de los principios de solemnidad característicos de toda Autoridad. ES decir hasta aquí no tenía la Procuraduría de la Defensa del Trabajo por disposición legal, carácter de Autoridad.

(2) Ob. Cit. Pág. 266 y 267.

En la exposición de motivos que dieron origen a la Ley Federal del Trabajo de 1970 y por ser en esta Ley, en la que por primera vez obtiene la categoría de Autoridad del Trabajo, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, es interesante la lectura de dicha exposición cuando dice:

"En la historia de nuestro derecho del trabajo pueden señalarse tres grandes momentos: el primero se dio en la Asamblea Constituyente de Querétaro, --- cuando los diputados, al concluir unos bellos y profundos debates, lanzaron al mundo la idea de los derechos sociales, como un conjunto de principios e instituciones que aseguraran constitucionalmente condiciones justas de prestación de los servicios, a fin de que los trabajadores pudieran compartir los beneficios de las riquezas naturales, de la civilización y de la cultura. El segundo momento fué la consecuencia y la continuación del artículo 123 de la Constitución: se inició con la legislación de los Estados y culminó con la Ley Federal del Trabajo de 1931. El tercero de los momentos está constituido por los treinta y siete años que acaba de cumplir la Ley Federal del Trabajo: si la Declaración de Derechos de la Asamblea Constituyente es inigualable por la grandeza de su idea, los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos, porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la elevación de las condiciones de vida de los -- trabajadores: la armonía de sus principios e instituciones, su regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios, la fijación de las normas para el trabajo de las mujeres y de los menores, la consideración de algunos trabajos especiales, como la actividad ferrocarrilera o el trabajo de los marinos, la ordenación de los principios sobre los riesgos de trabajo, el reconocimiento y la afirmación de las libertades de coalición, sindical y de huelga, la declaración de la obligatoriedad de la negociación y con -- tratación colectivas, la organización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la creación de un derecho procesal autónomo, hicieron que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción.

A su vez, las libertades de coalición, sindical y de huelga, permitieron la organización, cada vez más fuerte, de los sindicatos, federaciones y confe-

deraciones de trabajadores, los que pudieron exigir, en ocasiones recurriendo al procedimiento de la huelga, la celebración de contratos colectivos, en la mayoría de los cuales se han obtenido, a lo largo de los treinta y siete años de vida de la Ley, beneficios superiores a los previstos por el legislador en 1931. Por su parte, las juntas de Conciliación y Arbitraje han creado una jurisprudencia progresista, inspirada en los principios de justicia social que derivan del artículo 123, la que ha servido para precisar las disposiciones de la Ley y para llenar algunas de sus lagunas.

Pero nuestra realidad social y económica es muy distinta en la actualidad de la que contempló la Ley de 1931: en aquel año se esbozaba apenas el principio de una era de crecimiento y progreso, en tanto que, en nuestros días, el desarrollo industrial y la amplitud de las relaciones comerciales, nacionales e internacionales, han determinado una problemática nueva que exige una legislación que, al igual que su antecesora, constituya un paso más para ayudar al progreso de la nación y para asegurar al trabajo una participación justa en los beneficios de la economía.

Es cierto que el proyecto tiene la tendencia a conceder a los trabajadores en general algunos beneficios que no se encuentran consignados en la ley vigente, pero conviene hacer notar, en primer lugar, que la legislación del trabajo no puede ser un derecho estático, sino al contrario, para llenar su función tiene que ser un derecho dinámico que procure, sin incurrir en exageraciones que podrían perjudicar el progreso general del país, mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. La Revolución Mexicana tuvo como una de sus causas fundamentales, la difícil condición por la que atravesaban las clases campesinas y trabajadora y su propósito fue, y así quedó consignado en los artículos 27 y 123, asegurar a los integrantes de aquellas dos clases, un nivel de vida compatible con las necesidades y las exigencias de la persona humana. Constantemente han repetido los gobiernos revolucionarios, y ésta es la norma de conducta que rige la administración actual, que si bien el gobierno no debe contribuir al desarrollo de la industria, de la agricultura y del comercio, a fin de que se aumente la producción, también es que el crecimiento de la industria y de sus productos, no puede beneficiar a un solo grupo, sino que debe extenderse a todos los sectores de la población mexicana. El verdadero progreso de un país consiste en que los resultados de la producción aprovechen a todos y permitan a los hombres mejorar sus niveles de vida. Consecue-

cuentemente, la legislación del trabajo tiene que ser, según se dijo en líneas anteriores, un derecho dinámico, que otorgue a los trabajadores beneficios -- nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita. Solamente así se realizarán los ideales de justicia social que sirvieron de base a la -- Revolución Mexicana y están inscritos en nuestra Constitución.

Por otra parte, ahí donde los trabajadores han logrado formar sindicatos fuertes, particularmente nacionales, y donde se ha logrado su unión en federaciones y confederaciones, los contratos colectivos han consignado en sus cláusulas beneficios y prestaciones para los trabajadores muy superiores a los -- que se encuentran contenidos en la Ley Federal del Trabajo, pero estos contratos colectivos, que generalmente se aplican en la gran industria, han creado una situación de desigualdad con los trabajadores de la mediana y de la pequeña industria, la mayoría de los cuales que representan un porcentaje mayoritario en la República, están colocados en condiciones de inferioridad respecto de los trabajadores de la gran industria. Esta condición de desigualdad no puede perpetuarse, porque la ley dejaría de cumplir su misión y porque se violaría el espíritu que anima el artículo 123. Al redactarse el proyecto se tuvieron a la vista los contratos colectivos más importantes del país, se les -- comparó y se extrajo de ellos aquellas instituciones más generalizadas, estimándose que precisamente por su generalización responden a necesidades apremiantes de los trabajadores. Entre ellas se encuentran el aguinaldo anual, -- los fondos de ahorro y prima de antigüedad, un período más largo de vacaciones y la facilitación de habitaciones. Sin embargo, el proyecto no se colocó en el grado más alto de esos contratos colectivos, pues se consideró que muchos de ellos se relacionan con las empresas o ramas de la industria más prósperas y con mejores utilidades; por lo que no podrían extenderse a otras -- empresas o ramas de la industria en las que no se den aquellas condiciones óptimas; por el contrario, el proyecto se colocó en un grado más reducido, dejando en libertad a los trabajadores a fin de que, en la medida en que lo permita el progreso de las empresas o ramas de la industria puedan obtener beneficios superiores a los consignados en la ley.

Es igualmente cierto, dentro de otro orden de ideas, que el proyecto precisó el alcance de los mandamientos constitucionales, en lo que se refiere a la determinación de las jornadas máximas y del llamado servicio extraordinario, pero ninguna de estas disposiciones es susceptible de dificultar las ac-

tividades de las empresas, ni siquiera de las que requieren de un trabajo continuo, pues, por una parte, sólo se precisaron principios y conceptos que ya están en la legislación vigente, por otra, no se exceden de los límites constitucionales, y, finalmente, las empresas quedan en libertad para organizar sus turnos de manera que no sea necesario prolongar las jornadas de trabajo más allá de los límites constitucionales y humanos. Además para redactar estas disposiciones se tuvieron en cuenta muchas de las observaciones que fueron presentadas por el sector patronal y aun se modificaron varias de las que estaban incluidas en el proyecto. Por último, el proyecto, en los mismos términos en que lo hizo la Ley Federal del Trabajo, se propone proteger, con la precisión de los preceptos constitucionales, la salud y la vida del trabajador, a cuyo efecto, además de definir lo que se entiende por jornada de trabajo, asegura el descanso semanal y el disfrute del período de vacaciones.

Motivo de especial preocupación ha sido la cuestión relativa a la transformación de las empresas y a la consiguiente utilización, que debe realizarse periódicamente, de maquinaria nueva y de procedimientos nuevos para la producción. Como no era posible establecer normas fijas y rígidas se establece el principio, que no está consignado en la legislación vigente, de que los trabajadores y las empresas podrán convenir en los términos y condiciones para la implantación de maquinaria nueva, y cuando no sea posible llegar a un convenio el proyecto, a fin de facilitar la solución del problema, crea un procedimiento breve, que permitirá a las empresas obtener en las Juntas de Conciliación y Arbitraje la solución rápida de los problemas.

Algunas de las disposiciones del artículo 123, no obstante el tiempo transcurrido desde la fecha en que la Asamblea Constituyente expidió la Constitución, no han podido cumplirse, de manera especial el precepto que impone a los patronos la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. A reserva de ocuparnos nuevamente de esta cuestión, al analizar el capítulo respectivo del proyecto, debe decirse, desde ahora, que la norma constitucional que impone la obligación está vigente, aun en ausencia de reglamentación, por mandato del artículo 9º transitorio de la Constitución. Además, los gobiernos, obligados por disposición expresa de la misma Constitución a cumplir y hacer cumplir las normas contenidas en ella, no pueden demorar indefinidamente la expedición de las normas reglamentarias que faciliten la solución de este problema." (3)

(3) Baltasar Cavasos Flores, 18 Edición, Nueva Ley Federal del Trabajo, Editorial Trillas, México 1985, Pág. 19.

Luego en el número XLIV de la misma exposición, al referirse concretamente a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo nos dice:

"La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene como misión asistir a la clase trabajadora, facilitando la defensa de sus intereses colectivos e individuales ante cualquier autoridad en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo. Su intervención depende necesariamente de la voluntad de los trabajadores.

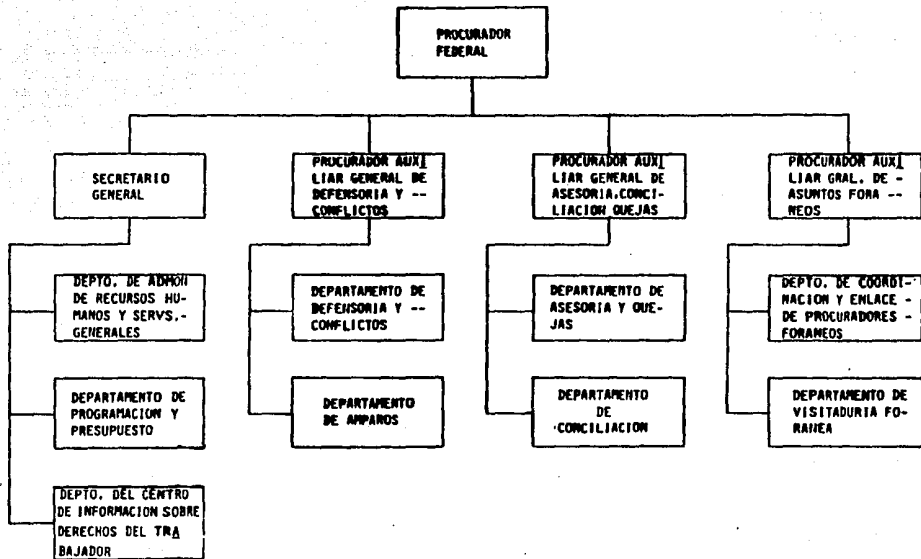
Los Artículos del proyecto establecen los requisitos que deben satisfacer los miembros de la Procuraduría, en el Artículo 536 se dice que los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y los deberes de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo." (4)

Quedando en el actual Artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que sustituyó a el Artículo 534 de la Ley del 31, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, con la categoría de, Autoridad del trabajo.

Consistiendo sus funciones de acuerdo a lo previsto en los Artículos 530- al 536 de la Ley Federal del Trabajo, y con apego a su actual reglamento de fecha 16 de diciembre de 1981.

Siendo su principal función o actividad, la de intervenir en el ámbito de su respectiva jurisdicción, y únicamente cuando así lo soliciten los trabajadores o los sindicatos. Como representante o asesora, únicamente.

(4) Ob. Cit. Pág. 64



IV.- NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA:

La naturaleza jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo la - hemos venido encontrando a través del desarrollo del presente trabajo y concretamente en el inciso en el que tratamos el MARCO JURIDICO de la misma.

Tenemos así que ni en el proyecto de la Constitución de 1917, ni en las proposiciones discusiones, argumentos a favor o en contra de los términos del Artículo 123 Constitucional, se menciona la creación de un organismo como lo - es la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Su creación e inclusión en la Ley Federal del Trabajo de 1931, obedece - más bien y se desprende de la exposición de motivos, y de los discursos pronunciados por distintos constituyentes, a la necesidad de dotar al trabajador no solamente de una serie de principios y de normas que protegieran sus derechos como tal.

Sino que se le quiso dotar de un instrumento a través del cual, y sin - costo alguno pudiera hacer valer las nuevas normas jurídicas que lo protegían de la desmedida explotación y de los abusos sin ningún control. Tenemos entonces que LA NATURALEZA JURIDICA de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo -- consistió primeramente en ser un medio de defensa gratuito del cual podían hacer uso los trabajadores o sus sindicatos.

Desafortunadamente este organismo encargado de la defensa, aplicación y - cumplimiento (por medio de la demanda), de las normas de trabajo no a rindió los frutos que se esperaban con su creación. Para mejor ilustrar lo anterior vamos a ver el informe que de esta Procuraduría, rinde la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, correspondiente a los años 1986-1987.

"Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Una de las preocupaciones fundamentales del presente régimen de gobier-- no ha sido la necesidad de perfeccionar y modernizar la administración de justicia, lo cual resulta evidente al observar el papel que se le asigna dentro - de la estrategia general establecida en el Plan Nacional de Desarrollo - - - - 1983-1988.

En dicho instrumento rector de la planeación nacional se analiza en materia de reforma jurídica e impartición de justicia, la situación prevalecte sobre el particular al inicio de la actual administración y se establecen las acciones tendientes a la solución de los aspectos detectados a través del diagnóstico respectivo, que en términos generales se orienta a la necesidad de adecuar el derecho y los organismos encargados de administrar justicia a los requerimientos de una sociedad en evolución.

Particularmente en el ámbito laboral, el referido Plan Nacional destaca la importancia que representa para este sector de justicia social mejorar los procedimientos conciliatorios y favorecer el equilibrio de los factores de la producción, mediante acciones tutelares que refuercen la parte débil de la relación de trabajo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene encomendada la administración de justicia en materia de trabajo, función que desempeña a través de sus entidades constituidas para tal efecto y que en forma directa se hacen responsables de los dos aspectos que la constituyen: la impartición y la procuración de justicia.

Corresponde a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, en su carácter de organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, encargarse de la función de procurar justicia laboral en los casos que la fracción XXXI del Artículo 123 Constitucional señala como de competencia exclusiva de las autoridades federales. Tiene como función primordial representar y asesorar a los trabajadores así como a los sindicatos dentro de su ámbito de competencia, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo. Dicha labor ha sido orientada en la presente administración hacia el logro de los objetivos de la norma general de planeación.

Con base en los principios políticos, el diagnóstico, el propósito, los objetivos y la estrategia contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo inscribió su plan de actividades a medio plazo, dentro del Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia-

del Poder Ejecutivo Federal 1983-1988, en el que se determinaron los objetivos generales y específicos con los que se pretendió cumplir con las acciones de procuración, dentro del marco general de la administración de justicia laboral.

Su programa fundamental denominado "Defensa del Trabajo y del Cooperativismo" persigue como propósito general poner al alcance de los trabajadores mecanismos y acciones de tutela y protección que les permita preservar sus derechos consignados en los ordenamientos jurídicos respectivos. Como una adición con las necesidades señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, abarca también la asesoría y representación de las sociedades cooperativas, así como la de sus miembros, para promover y fortalecer organizaciones sociales alternativas para el trabajo.

Durante el período que se informa, al igual que en años anteriores, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo continuó con el desarrollo de las metas que conforman su programa de labores, dando a los trabajadores y cooperativistas un mayor acceso a los órganos encargados de impartir justicia en este sector. Con su actividad, la Institución también contribuyó en la búsqueda del equilibrio de los factores de la producción, mediante acciones de divulgación, asesoría, conciliación y representación, que permitieron en algunos casos prevenir conflictos entre capital y trabajo y, en muchos otros, resolver aquellos en los que se solicitó su intervención.

Por otro lado, en relación directa con las acciones propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo, cabe destacar que se avanzó en materia de desconcentración de funciones, gracias al refuerzo de las medidas de coordinación de las oficinas centrales, con las diferentes procuradurías auxiliares que se encuentran funcionando en el interior del país, logrando acercar aún más los servicios de la Dependencia, a los lugares en que aquéllos resultan necesarios.

También se pudo dar un mayor impulso a las acciones de capacitación del personal jurídico, lo que permite el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que atienden en forma directa a los usuarios que acuden en busca de asesoría o representación.

Como una estrategia acorde con la situación económica por la que atraviesa el país y en cumplimiento a las bases de política social expresadas en la norma general de planeación, se continuó concientizando a los trabajadores sobre la importancia que significa mantener los puestos de trabajo y, en muchos de los asuntos atendidos, se logró la reinstalación de trabajadores despedidos, cuando no existían diferencias de fondo que hicieran imposible la relación laboral.

De manera específica, los logros antes mencionados fueron posibles gracias al desarrollo de las acciones derivadas de las funciones sustantivas que la Ley Federal del Trabajo encomienda a la Dependencia, tanto en el Distrito Federal como en las procuradurías auxiliares que integran el sistema foráneo.

Realizando ajustes a los programas originales, debido a las restricciones presupuestales que imperaron, fue posible también cumplir con las funciones de apoyo, que durante el período de referencia estuvieron orientadas primordialmente a la difusión de los derechos de los trabajadores y cooperativistas, así como de los servicios que presta esta Dependencia.

El efecto que la función de la institución representa para la clase trabajadora adquiere mayor relevancia en una época en que la crisis económica afecta en forma especial la planta productiva. Como ejemplo adicional de lo ya expresado, cabe destacar que en el período comprendido entre el 1° de septiembre de 1986 y el 31 de agosto del año en curso, con intermediación de la Procuraduría se han logrado obtener cuatro mil 334 millones de pesos en favor de -- sus usuarios." (1)

Siendo actualmente la NATURALEZA JURIDICA de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la de una Autoridad del trabajo por disposición expresa del Artículo 523 Fracción IV de la Ley Federal del Trabajo, y no teniendo cambio sustancial alguno en cuanto a sus funciones concretas, que la diferencien de las-

(1) Informe de Labores, 1986-1987, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1987, Pág. 86.

funciones que tenía encomendadas en el Artículo 334 de la Ley del 31.

Por lo tanto las funciones desempeñadas por este organismo son de la misma naturaleza actualmente, que las desempeñadas en 1931, siendo por lo mismo la NATURALEZA JURIDICA de esta Procuraduría, por disposición legal de autoridad de trabajo. Pero únicamente de manera formal, pues no tiene ninguna característica que nos permita considerarla jurídicamente como autoridad del trabajo.

Siendo por lo tanto la naturaleza jurídica real y verdadera de esta Procuraduría la de un apoderado, representante o asesor del trabajador o de el sindicato, y confirmando esto con la disposición de que únicamente podrá intervenir esta Procuraduría cuando así lo soliciten los trabajadores o los sindicatos.

CAPITULO IV

LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO COMO AUTORIDAD

I.- ANALISIS

Ya dijimos con anterioridad, que la Fracción XX del Artículo 123 Constitucional, en su carácter de norma fundamental nos dice que:

"Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetan a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje."

Es decir aquí la norma primaria nos está indicando cuál es la autoridad, a la que corresponde la solución de los conflictos del trabajo.

Luego el Artículo 11 de la Ley de Amparo nos dice que:

"Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

Ahora el reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal (tomamos como ejemplo el reglamento de esta procuraduría por ser la más conocida), en su primer capítulo, que trata de las funciones y competencia de la procuraduría nos dice en su artículo primero:

"ARTICULO 1o.- La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, tiene las siguientes funciones:

I.- Intervenir en el ámbito de su jurisdicción y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo, en las diferencias o conflictos que se suscitaren entre los trabajadores y patrones o entre éstos y los sindicatos respectivos y en los casos análogos en que se lesione intereses de trabajadores, proponiendo a las partes interesadas soluciones amistosas, haciendo constar los resultados en actas autorizadas;

II.- Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten y sea procedente, en las cuestiones y controversias que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo;

III.- Interponer, con motivo de la representación a que se refiere el párrafo anterior, todos los recursos ordinarios y extraordinarios que se conside

ren convenientes para la defensa de los trabajadores o sindicatos formados por los mismos;

IV.- Resolver las consultas concretas que sobre asuntos de trabajo formulen los trabajadores o sindicatos formados por los mismos y suministrarles toda la información que soliciten respecto a los conflictos en que intervenga y en los que tengan interés jurídico los solicitantes;

V.- Asesorar en juicio a los menores trabajadrcs, cuando la Junta Local de Conciliación y Arbitraje le solicite su intervención para tal efecto y, en su caso, designar a los menores de 16 años un representante, en los términos establecidos por el artículo 691 de la Ley Federal del Trabajo;

VI.- Intervenir ante los trabajadores actores en un juicio, a efecto de precisarles las consecuencias legales de la falta de promoción en el mismo, -- cuando para tal fin se lo haga saber la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, así como brindar asesoría legal a dicho trabajador si éste lo requiera, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 772 párrafo segundo de la Ley Federal del Trabajo;

VII.- Intervenir a solicitud de la Junta en los casos de muerte de un trabajador, mientras comparecen a juicio sus beneficiarios, para los efectos a -- que se refiere el artículo 774 de la Ley Federal del Trabajo.

VIII.- Hacer del conocimiento de las autoridades competentes las violaciones a las leyes y disposiciones relativas al trabajo, para los efectos legales correspondientes;

IX.- Procurar ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, la unificación de los criterios que sostengan las distintas juntas especiales que la integran;

X.- Hacer del conocimiento del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los empleados y funcionarios de la misma; y

XI.- Aplicar las vías de apremio que este Reglamento establece, para hacer cumplir sus determinaciones." (1)

(1) Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Trabajo y Previsión Social, México-1982, Pág. 66.

Entendiendo como Autoridad, la facultad de dirigir, mandar, ser escuchado y obedecido por los demás con base desde luego en una norma jurídica establecida con anterioridad en la cual se apoyen estas características, en este caso - concreto debemos de entender por autoridad, a la fuerza jurídica que se deriva de la ley o de la costumbre.

De lo anterior, dicho en la Constitución, en la Ley de Amparo, y en el propio Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, tenemos que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo es considerada como Autoridad, porque así lo establece la Fracción IV del Artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo.

La Constitución General de la República nos dice cual es la Autoridad del Trabajo.

La Ley de Amparo nos dice quien es Autoridad, y al revisar los Artículos-reglamentarios de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, contenidos en la Ley Federal del Trabajo, y al revisar también el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en cuanto a lo que hace a la Procuraduría, así como también de la lectura y revisión del Reglamento de la Procuraduría, encontramos que las funciones, atribuciones y facultades de la Procuraduría son: Intervenir en los conflictos o diferencias que se suscitan entre los trabajadores y patrones, entre los patrones y los sindicatos respectivos, UNICAMENTE como REPRESENTANTE ó ASESORA, y SOLO cuando así lo soliciten los trabajadores, o los sindicatos.

La REPRESENTACION y el ASESORAMIENTO son facultades o características de Autoridad solo cuando así lo disponga una norma legal establecida. En materia Laboral la representación o el asesoramiento no son características ni facultades de la Autoridad del Trabajo, porque si lo fueran, estas autoridades se convertirían en JUEZ y PARTE, y esto no le es permitido a ninguna autoridad para que no pierda su carácter como tal.

Para aclarar este concepto transcribimos las facultades del Procurador General de la Defensa del Trabajo, de acuerdo al Reglamento de la Procuraduría:

"ARTICULO 9o.- Son facultades y obligaciones del Procurador General de la Defensa del Trabajo, las siguientes:

- I.- Representar oficialmente a la Procuraduría;
- II.- Proponer a la superioridad todas las medidas conducentes a dar unidad, eficacia y rapidez, a la acción de la Procuraduría;
- III.- Resolver las consultas que sobre cuestiones concretas de trabajo -- formulen los trabajadores o sindicatos, en relación con los conflictos que susciten con los patrones respectivos turnando a la autoridad que corresponda, aquellos que no sean de su competencia;
- IV.- Girar citatorios a los patrones y trabajadores o sindicatos a fin de buscar soluciones conciliatorias en los conflictos suscitados entre ellos;
- V.- Definir y unificar los criterios que deba sostener la Procuraduría, - en la atención y trámite de los conflictos de trabajo en que intervenga;
- VI.- Citar al personal Técnico de la Procuraduría a reuniones cuantas veces lo estime prudente, para los efectos de la Fracción que antecede;
- VII.- Calificar los dictámenes emitidos por los Procuradores Auxiliares, - en aquellos asuntos turnados para su estudio y determinar en última instancia, con base en los mismos, si la Procuraduría prestará o no asesoría a los intersados, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento;
- VIII.- Proceder, en su caso, en los términos de la fracción VIII del artículo 1o. de este Reglamento;
- IX.- Solicitar de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, Inspectores de Trabajo para que practiquen las inspecciones y diligencias administrativas necesarias, en aquellos asuntos en que intervenga la Procuraduría;
- X.- Designar entre los Procuradores Auxiliares a los que deban fungir como Jefes de las Secciones de Conciliación y Contenciosa;
- XI.- Solicitar por conducto de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, la designación de peritos en los casos que lo estime necesario, recabando los dictámenes correspondientes;
- XII.- Asignar a los Procuradores Auxiliares a las Secciones de Conciliación y Contenciosa, así como distribuir por conducto de los jefes de cada sec-

ción, los asuntos que deben atender;

XIII.- Calificar las excusas y recusaciones que se presenten en relación al Secretario General, Procuradores Auxiliares y Peritos;

XIV.- Cuidar que el personal de la Procuraduría cumpla con el presente Reglamento y con el que fija las condiciones generales de trabajo en el Departamento del Distrito Federal;

XV.- Hacer del conocimiento de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, las faltas en que incurra en el desempeño de sus labores el personal de la Procuraduría;

XVI.- Cumplir y hacer cumplir sus acuerdos y los de las autoridades superiores;

XVII.- Rendir al Director General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal los informes que éste solicite;

XVIII.- Hacer uso de las vías de apremio establecidas en el Capítulo VI de este Reglamento en caso necesario;

XIX.- Acordar con el Director General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal los asuntos que así lo requieran;

XX.- Denunciar ante el Ministerio Público aquellos casos que por su naturaleza puedan constituir un delito;

XXI.- Vigilar que se mantenga actualizado el Centro de Documentación y Consulta;

XXII.- Proponer la creación de las unidades técnicas y administrativas que se requieran para el buen funcionamiento de la Procuraduría;

XXIII.- Designar entre los Procuradores Auxiliares Jefes de Sección, al que deba sustituir en sus funciones al Secretario General en sus ausencias temporales;

XXIV.- Conceder licencia hasta por tres días al personal de la Procuraduría; y

XXV.- Las demás que le otorguen el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Director General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, otras disposiciones legales y el propio Reglamento." (2)

De las facultades y obligaciones anteriores se desprende que el Procurador podrá:

Proponer, resolver consultas, girar citatorios, definir criterios, y otras funciones de carácter administrativo, NO dice que podrá resolver conflicto alguno o emitir resolución alguna sobre algún conflicto planteado.

Luego el capítulo Sexto del Reglamento de la Procuraduría nos habla de vías de apremio, como facultades del Procurador General, y nos dice:

"ARTICULO 54.- El Procurador General para lograr el cumplimiento de los acuerdos que dicte con motivo de su cargo, tendrá las siguientes facultades:

I.- Ordenar la comparecencia personal ante la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, de aquellas personas cuya presencia estime conveniente;

II.- Para los efectos de la fracción que antecede, el Procurador General podrá emplear cualquiera de los medios de apremio siguientes:

a).- Multa hasta de siete veces al salario mínimo general vigente en el lugar y tiempo en que se cometa la infracción;

b).- Presentación de la persona con auxilio de la fuerza pública; y

c).- Arresto hasta por 36 horas.

ARTICULO 55.- El Procurador General podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para desalojar del local de la Procuraduría a las personas que de alguna forma entorpezcan las labores o falten al respeto al personal de la misma, con motivo del desempeño de sus funciones.

ARTICULO 56.- Las vías de apremio a que se refiere este capítulo se imponen de plano, sin substanciación alguna y deberán estar fundadas y motivadas.

(3)

Las vías de apremio, de las cuales puede hacer uso el Procurador General,

(3) Ob. Cit. Pág. 99

de la Procuraduría en cuestión, como son: Multas, presentación con auxilio de la fuerza pública y arresto, son únicamente y con el fin de que comparezca ante la Procuraduría la persona cuya presencia se estime conveniente, a juicio del procurador.

Si no analizáramos la procedencia, uso y alcances de estas vías de apremio caeríamos en la confusión, hasta llegaríamos a considerar por esas características como una verdadera autoridad, a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Para ilustrar lo anterior transcribiremos algunas declaraciones hechas por el Procurador Federal de la Defensa del Trabajo con motivo del pago de los aguinaldos correspondientes al año de 1988.

" HOY ES EL ULTIMO DIA PARA EXIGIR LA GRATIFICACION

Ni d^ádiva ni regalía; es un derecho: Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Hoy es el último día que tienen los trabajadores para reclamar el pago de aguinaldos al patrón, el cual deberá de ser por lo menos el equivalente a 15 -- días de salario.

El Procurador Federal de la Defensa del Trabajo, Alfredo Farid Barquet Rodríguez, dijo que el aguinaldo no es ninguna d^ádiva o regalía que por gracia -- otorgue el patrón, sino un derecho del trabajador y nada exceptúa al primero de cumplir con esa obligación.

Informó que todos los trabajadores, ya sean de planta, eventuales o transitorios, e incluso del servicio doméstico deberán recibir a más tardar hoy el aguinaldo correspondiente a 1988, y nada justifica que patrón alguno lo retenga u ofrezca darlo posteriormente.

Barquet mencionó que no son válidos los argumentos que dan algunos patrones en el sentido de no pagar esa prestación por supuesta o real situación económica mala de su empresa. "Se tiene que pagar y no hay excusa para no hacerlo efectivo."

En caso de que no se cumpla con el pago de este derecho, los trabajadores tienen un año completo para exigir que les sea cubierto, por lo que quienes no recibieron el aguinaldo en 1987 tienen hasta hoy para reclamarlo.

Apuntó que el pago de este beneficio debe hacerse en efectivo, no en mercancías, vales o cupones, y se tiene que calcular con base en el salario que normalmente se percibe por día laborado.

Respecto de los trabajadores que realizan labores especiales, entre ellos de servicio doméstico, el procurador federal de la Defensa del Trabajo menciona que si el asalariado recibe alimentación y habitación el aguinaldo deberá ser el doble de lo que se le paga en efectivo.

También aclaró que los trabajadores que no cumplieron un año laborando tienen derecho a recibir la parte proporcional del aguinaldo.

Finalmente, Barquet dijo que el trabajador, tiene el derecho de reclamar esta prestación directamente al patrón y hacerlo a través de su organización - sindical, pero también pueden recibir asesoría y defensa de autoridades laborales." (4)

Para entrar al análisis de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo como Autoridad, pondremos antes el concepto que de esta Institución tiene el maestro JOSE R. PADILLA, con cuyo concepto estamos de acuerdo.

V. "CONCEPTO DE AUTORIDAD

a) Criterio legal:

"La que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado." (Artículo 11 de la Ley de Amparo.)

b) Criterio Jurisprudencial:

Autoridad es aquel ente o persona que esté en posibilidad material de hacer uso de la fuerza pública, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponga. (Tesis 53 del Apéndice 1975, Parte General.)

VI. CONCEPTO DE ACTO DE AUTORIDAD

Es una decisión dictada o ejecutada por un órgano del gobierno y que produce un agravio o afectación en la esfera de derechos de los gobernados.

VII. CLASIFICACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD

- a) Leyes. Consisten en ordenamientos abstractos, generales e impersonales.
- b) Sentencias. Entendidas por tales aquellas que son dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que resuelven una cuestión litigiosa sometida a su decisión.
- c) Actos Genéricos. Son actos típicamente administrativos. En su mayoría son dictados o producidos por la administración pública aunque - los demás poderes también suelen elaborarlos.

VIII. ATRIBUTOS DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD

- a) La Unilateralidad. Consiste en que los órganos del gobierno no tienen necesidad de pedir autorización a los gobernados para emitirlos; es decir, la autoridad los produce oficialmente.

(4) El Universal, México, D.F., Lunes 19 de Diciembre de 1988.

- b) La Imperatividad. Estriba en que la autoridad actúa con la facultad de imperio que le da la ley a fin de que sus actos sean obedecidos.
- c) La Coercitividad. Reside en que si los actos de autoridad no son obedecidos o acatados por sus destinatarios, puede hacer uso de la fuerza pública, para que se cumplan." (5)

Tenemos entonces que las características fundamentales de una Autoridad, para que ésta pueda ser tal, son, que sus actos deben producir necesariamente un beneficio, un agravio o afectación en la esfera de los derechos de los gobernados, los cuales pusieron a consideración de esa Autoridad.

Ya hemos dicho también que Autoridad es la fuerza jurídica que dimana de la ley o de la costumbre, que Autoridad es facultad, potestad, fuerza, valor y trascendencia de alguna decisión tomada con el respaldo de los anteriores conceptos y para el caso concreto al analizar el siguiente concepto es el que consideramos más adecuado para ello.

" AUTORIDAD

- a) Por autoridad debe entenderse a toda persona que disponga de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho; y no basta que ejerza funciones públicas, sino que es necesario que sus actos lleven el imperio inherente a la facultad de obrar. (Tomo XXIII Página 134)." (6)

En el capítulo VI del Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Tra bajo se encuentran consignadas las vías de apremio de las cuales puede hacer uso el Procurador General, para lograr el cumplimiento de los acuerdos que dic te con motivo de su cargo, y en la Fracción I del Artículo 54 del citado regl amento encontramos que el Procurador esta facultado para hacer uso de las vías de apremio como son: multa, auxilio de la fuerza pública y arresto hasta por - 36 horas.

(5) Padilla José R., Sinopsis de Amparo, Cardenas Editor y Distribuidor, México 1978, Pág. 11 y 12.

(6) Ob. Cit. Pág. 111.

Estas vías de apremio son utilizadas UNICAMENTE para lograr la comparecencia física ante la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, de aquellas personas CUYA PRESENCIA ESTIME CONVENIENTE.

Es decir estas vías de apremio no sirven para cumplir o hacer cumplir un mandato judicial, por lo tanto no producen ningún beneficio, agravio o afectación de fondo en la esfera de derechos de los gobernados, es decir estas comparecencias estimadas de convenientes son con el único fin de aclarar alguna situación de hecho o de derecho, no causando con ello la menor alteración en - cuanto a la situación jurídica de la persona cuya comparecencia se estime conveniente y por lo tanto se haga comparecer utilizando las vías de apremio mencionadas.

Ya que lo más que puede hacer la Procuraduría en el desempeño estricto y legal de su función es la de representar, asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, SIEMPRE Y CUANDO ESTOS ASI LO SOLICITEN.

Esta asesoría o representación sera ante las autoridades competentes, y únicamente, en aquellos conflictos que sean consecuencia de diferencias entre los trabajadores o sindicatos asesorados y representados, por la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y de los respectivos patrones LUEGO ENTONCES ESTAS - FUNCIONES DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO NO PUEDEN SER, NI DEBEN SER LAS DE UNA AUTORIDAD DEL TRABAJO, porque el desarrollo de estas funciones corresponden, y deben corresponder única y exclusivamente a alguna de las partes en conflicto. Y NO A LA AUTORIDAD.

Lo anterior es para que se cumpla el principio jurídico de imparcialidad por parte de la autoridad, e igualmente para que se cumpla el principio de que "Las resoluciones emitidas por las autoridades del trabajo son A VERDAD SABIDA Y A BUENA FE GUARDADA".

La prohibición expresa de que la AUTORIDAD se convierta en parte la encontramos en el artículo 632 de la Ley Federal del Trabajo que expresamente nos dice:

"Artículo 632. Los actuarios, Secretarios, Auxiliares y Presidentes de las Juntas Especiales no podrán ejercer la profesión de abogados en asuntos de trabajo".

Con lo anterior nos debe de quedar claro que la función de la Procuradu--

ría de la Defensa del Trabajo es o debe ser de PARTE en el proceso laboral, o debe ser de AUTORIDAD en el mismo proceso, pero no puede ni debe ser AUTORIDAD Y PARTE a la vez.

En cuanto a la función CONCILIATORIA de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo esta, no es una función de esta dependencia como autoridad ya que la función de conciliación corresponde de acuerdo con el artículo 926 de la Ley Federal del Trabajo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y no a la procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Lo único que puede hacer la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en su función conciliatoria es la de PROPONER A LAS PARTES INTERESADAS SOLUCIONES -- AMISTOSAS PARA EL ARREGLO DE SUS CONFLICTOS, SIEMPRE QUE ASI LO SOLICITEN LAS-MISMAS.

En cambio la función conciliatoria de las juntas de conciliación y arbitraje es OBLIGATORIA, lo soliciten o no las partes en conflicto.

En cuanto a la función de AMIGABLE COMPONEDOR de la Procuraduría de la -- Defensa del Trabajo, tampoco es una función de Autoridad ya que el amigable -- componedor es elegido por las partes en conflicto, en tanto que la elección de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, solo puede ser por parte del trabajador o del sindicato, es decir la elección corresponde solo a una de las partes.

No es tampoco la Procuraduría de la Defensa del Trabajo DEFENSOR DE OFICIO. En virtud de que las características del defensor de oficio son:

"DEFENSOR DE OFICIO.- El nombrado por la autoridad, cuando por razones -- económicas, generalmente, no puede presentarse abogado particular. El designa do puede excusarse si estima indefendible la causa, en cuyo caso, los antecedentes se pasaran a otros abogados, que de coincidir con el dictamen de su colega, determinará la negativa de intervenir, sin que ello signifique privar -- del derecho de defensa. (G. Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual, TOMO I)"

En cuanto a la función de REPRESENTANTE de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, tampoco es propia de una AUTORIDAD, porque la representación corresponde jurídicamente a cualquiera de las partes, y ante una autoridad.

En cuanto a la función de ASESOR, por parte de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo tampoco lo es propio de una autoridad por prohibición expresa prevista en el artículo 632 de la Ley Federal del Trabajo.

De este somero análisis podemos concluir afirmando que la función de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, como representante o asesora únicamente de una de las partes en conflicto, y a solicitud de ésta, proponiendo soluciones amistosas a las partes en conflicto (solo a solicitud del trabajador o del sindicato), esto constituye exclusivamente una función de asesoramiento, representación y extrajudicialmente de Conciliación siendo estas funciones de carácter puramente Administrativo, no identificándose ni con la defensoría de oficio, ni con la figura del amigable componedor.

En atención a las diferencias señaladas con anterioridad nos quedan como características concretas de la función de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo las siguientes:

PRIMERA.- Para que la Procuraduría pueda intervenir como parte en un conflicto se requiere la solicitud del trabajador o del sindicato.

SEGUNDA.- Los servicios que presta la Procuraduría deben ser gratuitos.

TERCERA.- Su intervención debe siempre estar encaminada a la solución de los conflictos para los que se solicitó su representación.

CUARTA.- La solución es siempre adoptada por las partes (NO PUEDE SER -- UNA SOLUCION IMPUESTA POR LA PROCURADURIA).

QUINTA.- Los convenios deben hacerse constar en actas autorizadas.

SEXTA.- Las soluciones adoptadas, sin excepción carecen de fuerza ejecutiva.

SEPTIMA.- Las soluciones o convenios a que lleguen las partes (no pueden ni deben ser impuestos por la Procuraduría), deben ser ratificados ante la autoridad jurisdiccional, y de ser aprobados, luego de que esta autoridad verifique que las soluciones o convenios no contienen cláusulas contrarias al Derecho, a la moral o a -- las buenas costumbres, las podrá aprobar y con esto podrán adquirir las características de un laudo.

En conclusión, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo no podrá imponer ni adoptar ninguna solución. Luego entonces NO ES AUTORIDAD.

II.- NUESTRA OPINION

Con el nacimiento de la Ley Federal del Trabajo el 18 de agosto de 1931 - se da también la creación de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en el contenido de las normas de la misma.

Contemplada a través de 58 años de existencia la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, primero como Dependencia Administrativa, y después como una de las Autoridades del Trabajo como lo estipula el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo de 1970 no podemos, como quisieramos regocijarnos de la actuación en favor de la clase trabajadora por parte de esta dependencia.

Que más quisieramos que lejos de hacer este trabajo de crítica negativa de esta Dependencia pudieramos decir que su actuación en el ámbito laboral haya sido en beneficio para la clase trabajadora y de manera más concreta y específica para los trabajadores que tienen una remuneración más baja y por lo tanto se encuentran en una posición económica que no les permita pagar los honorarios a un defensor particular, para que éste haga valer sus derechos ante las autoridades del trabajo correspondientes.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo fué creada precisamente con el fin de dotar al trabajador o a su sindicato, de un instrumento del cual pudiera éste, o aquel poder hacer uso de ese instrumento jurídico con el fin de que se cumplieran los preceptos consagrados en el artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo reglamentaría de este artículo.

Desafortunadamente los resultados que se esperaban obtener a través de la participación de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en favor del trabajador o de su sindicato no han sido los que el Legislador quiso al proponer -- discutir y aprobar la inclusión de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, - en la Ley Federal del Trabajo y precisamente como defensora de los derechos -- del trabajador y como fiel vigilante de la aplicación y cumplimiento de las -- normas que protegen los derechos de la clase trabajadora.

Sin duda alguna muchas de sus disposiciones merecen objeciones técnicas, - o aún más pueden ser consideradas como notablemente insuficientes para las necesidades reales de los trabajadores, y hablando con estricto apego a la realidad

dad la Procuraduría de la Defensa del Trabajo es un organismo que si no a cumplido el propósito específico para el cual fué creada, es decir un organismo - de apoyo y de defensa, al servicio del trabajador o de su sindicato, sino a desempeñado una función de beneficio real al trabajador, menos a desempeñado esta función en beneficio de los sindicatos.

Lo anterior obedece a que, por lo que respecta a los sindicatos éstos nunca, o casi nunca solicitan la representación o el asesoramiento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo ante las diversas autoridades en que ésta pudiera tener una representación de los sindicatos que así se lo solicitaran, y esto obedece a que los sindicatos con las facultades que tienen en cuanto al manejo discrecional de las cuotas sindicales aportadas por los miembros, se van convirtiendo en organismos que poco a poco se van haciendo de poder económico y político, y en muchas ocasiones y en la mayoría de los sindicatos los "líderes sindicales" permanecen en los puestos de dirección del sindicato por muchos periodos, para lo cual hacen en algunas ocasiones, una verdadera obra de teatro, montando asambleas amañadas o previamente instruidas, acordadas y tranzadas, con el fin de que los líderes sindicales pueden reeligirse cuantas veces así lo quieran, o cuantas veces sea necesario para sus propósitos económicos y políticos.

Y esto ya es mucho decir y hacer. Porque la mayoría de las veces y en la mayoría de los sindicatos todos los requisitos legales exigidos para los cambios de comités ejecutivos, tales como: convocatorias, asambleas, órdenes del día, entrega de informes, entrega de estados financieros, actas de asambleas y nombramientos de nuevos miembros que integran los comités ejecutivos de los sindicatos, todo esto se hace en el escritorio, y se llaman cambios de mesas directivas, o de comités ejecutivos "de escritorio".

Ya que no existe disposición legal alguna que obligue a los sindicatos y permita a la autoridad la intervención de un fedatario público debidamente, -- instruido, sancionado, protestado y facultado para que de fe de una manera honesta, clara y precisa de que los cambios en las direcciones de los sindicatos se dan como lo dispone la ley.

Por todo lo anterior a los sindicatos no les conviene la intervención ni el asesoramiento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, en primer lugar

porque cuentan con los recursos necesarios para cubrir los honorarios de abogados que los asesoren y los representen de manera particular, y en segundo lugar porque no les conviene que una dependencia pública conozca los verdaderos objetivos de éstos, los reales usos que se les dan a las cuotas sindicales y - muchas veces la cantidad de contratos colectivos de trabajo que tienen firmados esos sindicatos, a espaldas de los trabajadores, es decir sin conocimiento ni consentimiento de los trabajadores.

Por otro lado tampoco conviene a los sindicatos que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo se entere de los "arreglos" o componendas que estos tienen con los patrones, siendo todo esto un cáncer en contra de los trabajadores.

Por lo que es verdaderamente necesario dotar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, de todas las facultades necesarias, y de todos los instrumentos jurídicos que se requieran para que su intervención en el quehacer y hacer de los sindicatos sea no únicamente a petición de los trabajadores o de los sindicatos, sino que sea una intervención obligatoria y facultada para que se cumplan los principios, las disposiciones legales y los fines para los que realmente fueron creados los sindicatos como organismos de defensa en favor de los trabajadores.

Por lo que se refiere a la solicitud del trabajador o trabajadores de manera individual, de la intervención, asesoramiento y representación de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, esto cuando menos en la mayoría de las veces lo hacen porque no cuentan con el respaldo, asesoramiento y defensa de sus respectivos sindicatos, viéndose en la necesidad de acudir al auxilio de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, como último recurso y encontrándose con la deficiencia, o la falta de fuerza, y la falta de carácter de autoridad de esta dependencia.

Ya que todo el personal que labora en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, no tiene el menor interés en que un juicio se gane o se pierda ya que para ellos, llueva o truene, su salario esta seguro.

Y si bien es cierto que existen sanciones para los Procuradores Auxiliares de la Defensa del Trabajo, también lo es que éstos como representantes le-

gales del trabajador se encuentra ya dentro del procedimiento legal de un juicio, con litigantes particulares los cuales si tienen un verdadero interés en sacar adelante lo mejor posible el juicio que tienen encomendado, ya que de eso depende el pago de sus honorarios, no siendo así por lo que a los Procuradores Auxiliares respecta.

Por lo que es verdaderamente necesaria una reforma a la Ley Federal del Trabajo en la cual se señala claramente las facultades, obligaciones, objetivos y responsabilidades de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, en su función de verdadera defensora de los derechos de la clase trabajadora.

Ya que si bien es cierto que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo a constituido una novedad Jurídico Social dentro del derecho del trabajo en Latinoamérica, también lo es que por falta de facultades legales no ha podido cumplir, ni dar los frutos que de ella se esperaban.

No obstante todo lo anterior resulta verdaderamente admirable que en una etapa tan reciente, después del movimiento armado que sacudió a nuestro país, y por lo mismo una etapa tan difícil en el bajísimo desarrollo económico, y que genero una crisis producto de los mismos acontecimientos de principio de siglo. Es admirable que se hayan diseñado derechos en favor de la clase trabajadora, como lo son los consagrados en el artículo 123 Constitucional, y la inclusión de este instrumento de ayuda al trabajador, o a su sindicato como lo es la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Por lo que insistimos en que se debe dotar a través de las reformas necesarias a la Ley Federal del Trabajo, a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de los elementos jurídicos necesarios, con la precisión y formas adecuadas, adecuando su actuación en favor de los trabajadores no solamente en los casos que estos así lo soliciten, sino que su intervención a favor de éstos, ser por ministerio de ley, adecuándose su actuación a las disposiciones legales, y a la realidad actual de nuestro país.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- Al estar impedida legalmente la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para adoptar o imponer alguna solución o convenio a las partes, y al ser la misma representante de alguna de ellas, no podemos considerarla como autoridad. Ya que al ser un requisito indispensable que las soluciones o convenios a que lleguen las partes, a propuesta de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, para que tengan fuerza jurídica, deban de ser ratificados, eso sí, ante una autoridad jurisdiccional como lo es la Junta de Conciliación y Arbitraje, nos indica con claridad que la Procuraduría NO ES AUTORIDAD DEL TRABAJO.
- SEGUNDA.- Es necesario que las soluciones o convenios siempre deban ser adoptados por las partes, y no impuestos por la Procuraduría, al carecer - la misma de facultades para ello. De lo anterior se desprende que - es indispensable que, para que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo pueda intervenir en un conflicto obrero-patronal, lo soliciten el trabajador o el sindicato afectados, sin que pueda sancionar jurídicamente dicha controversia.
- TERCERA.- La Procuraduría de la Defensa del Trabajo, al ser un organismo creado para procurar asistencia jurídica a los trabajadores y sus sindicatos, no es autoridad para los efectos del amparo, en virtud de carecer de las facultades de decisión a que se refiere el artículo 11- de la Ley de Amparo.
- CUARTA.- La función específica de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo es la de ASESORAR y REPRESENTAR, cuando así lo soliciten el trabajador o el sindicato siendo ésta función diferente a la de las Autoridades del Trabajo las cuales tienen un fin específico, que es la aplicación de las leyes y demás normas de trabajo, fines estos que van desde la simple vigilancia a cargo de la Inspección del Trabajo hasta la intervención de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la resolución emitida por las mismas con carácter de irrevocable y de obligatorio para - las partes. Características éstas que no tiene la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

QUINTA.- Las Juntas de Conciliación y Arbitraje están obligadas a tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez en el proceso, las Juntas también están obligadas a subsanar las demandas cuando éstas sean de los trabajadores, cuando éstas no incluyan todas las prestaciones a las que pudieran tener derecho de acuerdo a la Ley. También las Juntas ordenarán la corrección de irregularidades, u omisiones que noten en la sustanciación del proceso.

Estas obligaciones que corresponden a las Juntas de Conciliación y Arbitraje están señaladas en los artículos 685, 686, 687, y 688 de la Ley Federal del Trabajo, en estos artículos las Juntas están obligadas por Ley a corregir, y por lo tanto a ayudar a el trabajador. Teniendo aquí un impedimento legal de nombrar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo como defensor de oficio en representación del trabajador, o de auxiliares de la Procuraduría para subsanar o corregir errores a la demanda del trabajador, por esto y al estar obligadas -- las Juntas a auxiliar cuando menos de esta manera al trabajador, se convierten en esta parte del proceso en ESESORAS a favor del trabajador.

SEXTA.- Los Procuradores Auxiliares de la Defensa del Trabajo, representantes en un juicio de un trabajador o del sindicato, están sujetos a las responsabilidades y sanciones que establece el artículo 1005 de la Ley Federal del Trabajo. Con la aclaración de que estas responsabilidades no son exclusivas para los procuradores sino que tales responsabilidades y sanciones se aplicarán en contra de estos o de los apoderados o representantes ya sean de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo o particulares por lo que por este hecho tampoco se puede considerar que los procuradores dependan de una autoridad del trabajo.

SEPTIMA.- De conformidad con el nuevo reglamento, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo es un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Es en la realidad una dependencia administrativa de esta Secretaría no siendo, ni teniendo caracteres ni funciones de una autoridad del trabajo.

OCTAVA.- Por lo que hace a la jurisdicción de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la misma depende de la Secretaría del Trabajo y Previ-

sión Social, cuando se trata de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Y en el caso del Distrito Federal la Procuraduría de la Defensa del Trabajo depende administrativamente del Departamento del Distrito Federal.

Tratándose de las Entidades Federativas, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo depende de los gobiernos de los respectivos Estados.

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

ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, "El Derecho Latinoamericano Del Trabajo", Tomo II, U.N.A.M., México, 1874.

CABANELLAS, Guillermo, "Derecho De Los Riesgos De Trabajo", Bibliográfica Omeba, Buenos Aires Argentina, 1968.

CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario De Derecho Usual", Bibliografía Omeba.

CABANELLAS, Guillermo, "Tratado De Política Laboral y Social", Tomo III, He-
liasta, Buenos Aires Argentina, 1972.

CASTELAZO HERRERA, Manuel, "La Administración De Justicia En Materia Obrera", U.N.A.M., Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, México, 1939.

CAVAZOS FLORES Baltazar, "El Mito De Arbitraje Potestativo", Editorial Jus. - S.A., México, 1978.

CAVAZOS FLORES, Baltazar, "Manual De Aplicación E Interpretación De La Nueva-Ley Federal Del Trabajo", Confederación Patronal de la República Mexicana, - México, 1971.

COLMENARES M. Ismael, GALLO Miguel Angel, "Cien Años De Lucha De Clases En México", Tomo II, Lectura de Historia de México. -Ediciones Quinto- Sol, S.A. - México, 1975.

DAVID Marcel, "Los Trabajadores Y El Sentido De Su Historia", Zero, S.A., - Madrid, 1969.

DE LA CUEVA Mario, "El Nuevo Derecho Del Trabajo". Roma, S.A., México, 1970.

DE LA CUEVA Mario, "El Nuevo Derecho Mexicano Del Trabajo". Porrúa, S.A., --- México, 1979.

DESPONTIN A. Luis, "La Técnica En El Derecho Del Trabajo", Editorial Elanidad, Buenos Aires Argentina 1941.

RAMIREZ FONSECA Francisco, "La Prueba En El Procedimiento Laboral", (Comentarios y Jurisprudencia), Publicaciones Administrativas y Contables, S.A., - México, 1978.

RENDON VAZQUEZ Jorge, "La Administración Pública Del Trabajo", Concepto y -- Principios, Organización y Evolución, Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT), Lima Perú 1980.

TRUEBA URBINA Alberto, "NUEVO Derecho Del Trabajo", Porrúa, México, 1970.

VALENZUELA Arturo, "Derecho Procesal Del Trabajo", José M. Cajica Jr., S.A., - Puebla, Mex., 1959.

OTRAS FUENTES

Actualidad Laboral, Boletín, "Oficina Internacional Del Trabajo", Instituto Nacional de Estudios del Trabajo de México, México, 1982.

CORONA TAPIA Alfonso, "El Trabajo De Los Presos A La Luz De La Teoría Integral". U.N.A.M., México, 1971.

GARZA PONCE Mario, "La Reglamentación Del Trabajo De Los Presos", U.N.A.M., - México, 1973.

OROPEZA AGUIRRE Dioclesiano, "Las Acciones Del Trabajo A La Luz De La Teoría Integral", U.N.A.M., 1973.

REMOLINA ROQUEÑI Felipe, "Evolución De Las Instituciones Y Del Derecho Del Trabajo En México", Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México 1976.

SEPULVEDA HURTADO Gloria, "Las Juntas de Conciliación (a través de las últimas modificaciones legales), U.N.A.M., 1978.

STRICKLAND Barbara K., "Análisis de la Ley en los Estados Unidos de América en Relación con los Extranjeros Indocumentados", Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo, México 1978.

UNIVERSIDAD ANAHUAC, Revista de la Escuela del Derecho, Año IV, Número 4, Méx. 1986.

L E G I S L A C I O N .

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Segunda Edición, Trillas, México, 1984.

Ley del Seguro Social, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1986.

Ley Federal del Trabajo de 1931, (Promulgada el 28 de Agosto de 1931), Diccionario de la Legislación del Trabajo, Palacios Bermudez de Castro Roberto, - Antigua Librería Robrado, de José Porrúa e Hijos, México MCMXLVII.

Ley Federal del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Sexta Edición, México 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México -- 1985.

Leyes Organicas de las Autoridades de Trabajo Según la Ley Federal del Trabajo Editorial Porrúa, México 1985.

Reglamento de la Procuraduría de la Defensa Federal del Trabajo, (del 28 de Mayo de 1975), Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Trabajo y Previsión Social, México 1982.

Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, (Publicado - en el Diario Oficial del 11 de septiembre de 1933).

Nuevo Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de junio de 1975).

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978, Procuraduría de la Defensa del Trabajo. Disposiciones Generales, Diccionario de la Legislación del Trabajo, Palacios Bermudez de Castro Roberto, Antigua Librería Robredo, de José Porrúa e Hijos, México MCMXLVII.