

007840, 2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

PROPUESTA DE UNA GRAMATICA PEDAGOGICA PARA LAS ESTRUCTURAS QUE SE UTILIZAN CON EL VERBO WISH

TRABAJO TERMINAL DEL SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN ENSEÑANZA DE INGLES PRESENTA:

ANA MARIA MARTINEZ GUTIERREZ



MEXICO

ASESORA

LIC. ELINORE JOY HOLLOWAY CREED

1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

259277



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, porque me ha dado todo, y con quién estoy en deuda ...

A la memoria de mi querido hermanito, quién siempre vivirá junto a mí...

A mis padres. Elisa y Jorge, por su amor, cariño y respaldo... por alentarme en todo momento...

A Sergio, mi esposo, por su amor, apoyo y comprensión...

A mis queridas hijas, Bebó y Nena, pues son mi más preciado tesoro.

*A mis queridos hermanos, Daniel y Humberto por su invaluable cariño, compañía y
ayuda...*

A mi apreciada Doña Paola, ella sabe porque.

A mis familiares y amigos.

A algunas de las personas que han depositado su confianza en mí para impartir clases:

Martha Seguí, quién me enseñó tanto y me dió la oportunidad de enseñar inglés por primera vez.

Gail Combes.

Martha Mazatán.

Robert Dlaton.

Y con grán afecto a Connie Reyes Cruz.

A mis alumnos porque hemos crecido y aprendido juntos.

A quienes dirigieron y apoyaron este trabajo:

Mtra. Rosalía Vazquez H.

Mtra. Patricia J. Andrew Z.

Mtra. Anaceli Rodríguez T.

Lic. Katherine Kocack T.

Mtra. Ma. Cristina Borja T.

Con muy especial afecto y agradecimiento a la Lic. E. Joy Holloway C. por su incondicional apoyo y paciencia... por su generosidad.

Introducción.

Los alumnos de inglés como lengua extranjera enfrentan distintos problemas cuando se encuentran aprendiendo inglés. Estos problemas pueden ser de tipo semántico y/o sintáctico; interlinguales o intralinguales. Esto sucede con el manejo de las estructuras que se utilizan con el verbo *wish*, pues la correspondencia con el español no existe directamente e implica el manejo y el conocimiento de tiempos verbales. Por otro lado el tratamiento que se le da en el salón de clases es limitado.

Ante la problemática ya mencionada es necesario diseñar y elaborar una gramática pedagógica para que los alumnos de PG 5 de inglés, del CIE del Campus Acatlán, distingan y aprendan a utilizar las diferencias que entrañan las estructuras que se usan con el verbo *wish*.

La elaboración de esta gramática pedagógica también beneficiará a los profesores del Departamento de Inglés, a los alumnos de la Lic. en Enseñanza de Inglés así como a los alumnos con características semejantes.

El siguiente trabajo terminal que a continuación se presentará es el producto del seminario-taller extracurricular de gramática pedagógica para los alumnos de la Licenciatura de Enseñanza de Inglés. Se vino elaborando a lo largo de los módulos que corresponden a cada uno de los capítulos; exceptuando el capítulo cuatro el cual se elaboró en los módulos cuatro y cinco debido a las características del mismo.

El primer capítulo consiste en las bases lingüísticas, psicolingüísticas y pedagógicas en las que se sustenta este trabajo. Por lo tanto se estudian los conceptos de gramática, tipos de gramática y gramática pedagógica entre otros.

En el segundo capítulo se encuentra un análisis lingüístico del verbo *wish* y de los tiempos que le siguen en inglés. Asimismo se realiza un análisis contrastivo de estas estructuras comparándolas en inglés y en español. Posteriormente se estudia la manera en

que se abordan estas estructuras en los libros de texto para los alumnos de inglés como lengua extranjera.

En el tercer capítulo se plantea la teoría cognoscitiva con el objeto de tratar el proceso psicolingüístico que experimenta el alumno de lengua extranjera. Para ello, se examinan conceptos tales como interlenguaje, análisis de error y toma de consciencia gramatical. Se toma la propuesta de B. VanPatten de la cual destacan el procesamiento de las formas lingüísticas utilizando el *input* y *output estructurado*. En su teoría innovadora descansa el diseño de la mayoría de los ejercicios y materiales que se diseñaron.

En el cuarto y último capítulo se presenta la gramática pedagógica objeto de este trabajo. En primer término se elabora una explicación lingüística dirigida al profesor de inglés como lengua extranjera, donde se analizan los usos de los tiempos verbales que siguen al verbo *wish*. Se presenta una breve semblanza sobre de cada habilidad que introducirá a los ejercicios para el desarrollo. Los ejercicios que se trabajarán serán los respectivos a la toma de consciencia gramatical, continuando con los ejercicios de *input estructurado* y *output estructurado*. Finalmente se proponen ejercicios que integran las cuatro habilidades de la lengua. Los ejercicios se diseñan básicamente apegados a los lineamientos de B. VanPatten; sin embargo, también se incluyen ejercicios de tipo comunicativo, ya que, como se se plantea en el capítulo primero, la enseñanza de la gramática debe considerarse como un proceso de aprendizaje de tipo ecléctico.

INDICE

Introducción

I

CAPITULO I. Introducción a la gramática pedagógica, su definición y elementos que la conforman.

1.1.	Definición de gramática.	1
1.1.2.	Tipos de gramática.	2
1.2.	El papel de la gramática en la enseñanza de lenguas.	4
1.2.1.	Enseñanza implícita de la gramática.	5
1.2.2.	Enseñanza explícita de la gramática.	6
1.2.3.	Enseñanza ecléctica de la gramática.	6
1.3.	Adquisición- aprendizaje de la gramática.	7
1.3.1.	Procesos de adquisición y aprendizaje.	8
1.3.2.	Hipótesis del monitor.	9
1.3.3.	La teoría del aprendizaje significativo de D. Ausubel.	10
1.4.	Definición de la población y otros factores importantes .	11

CAPÍTULO II. Descripción lingüística.

2.1.	Definición gramatical del verbo <i>wish</i> .	16
2.1.1.	Antecedentes históricos del verbo <i>wish</i> .	16
2.1.2.	Análisis lingüístico de gramáticas en inglés como lengua materna.	18
2.1.3.	Descripción lingüística del verbo <i>wish</i> en gramáticas de inglés como lengua extranjera.	19
2.1.3.1.	<i>Wish+past subjunctive (were, past simple, hypothetical past).</i>	19
2.1.3.2.	<i>Wish+past perfective (past perfect).</i>	20
2.1.3.3.	<i>Wish+would.</i>	21
2.1.3.4.	<i>Wish+could.</i>	24
2.1.3.5.	Otros usos de <i>wish</i> .	25

2.2.	Análisis contrastivo.	26
2.2.1.	Descripción lingüística de las estructuras que en español tienen un significado paralelo al verbo <i>wish</i> .	26
2.2.2.	Puntos de contraste de las estructuras que expresan deseo en inglés y en español.	29
2.2.2.1.	<i>Wish+ past</i> .	30
2.2.2.2.	<i>Wish+ would</i> .	31
2.2.2.3.	<i>Wish + past perfect</i> .	31
2.2.2.4.	<i>Wish+ could</i> .	32
2.3.	Tratamiento lingüístico del <i>wish</i> en libros de texto para la enseñanza de inglés como lengua extranjera.	33

CAPÍTULO III. Modelos teóricos para el diseño de la gramática pedagógica.

3.1.	La teoría cognoscitiva aplicada al proceso psicolingüístico de lengua extranjera.	35
3.2.	El proceso de aprendizaje de lengua extranjera: interlenguaje.	37
3.3.	El análisis de error en la enseñanza de lengua extranjera.	39
3.4.	Técnicas de la enseñanza de la gramática enfocados en la forma- significado en el marco del método comunicativo.	41
3.4.1.	Técnicas de toma de consciencia para el aprendizaje de la gramática.	41
3.4.2.	Modelo de procesamiento de <i>input</i> .	43
3.4.2.2.	Estructuración del <i>input</i> .	45
3.4.2.3.	Estructuración del <i>output</i>	45

CAPITULO IV. Diseño de la gramática pedagógica.

4.1.	Comprensión auditiva.	48
4.2	Explicación pedagógica del uso del verbo <i>wish</i> .	50
4.2.1.	<i>Wish + past subjunctive</i> .	51
4.2.2.	<i>Wish+past perfective</i> .	51

4.2.3.	<i>Wish+would.</i>	52
4.2.4.	<i>Wish+could.</i>	53
4.3.	Ejercicios de comprensión auditiva.	54
4.3.1.	Ejercicios de toma de consciencia. <i>Grammar consciousness raising tasks</i>	55
4.3.2.	Ejercicios de <i>input estructurado.</i>	57
4.4.	Producción e interacción oral.	63
4.4.1.	Ejercicios de <i>output estructurado.</i>	65
4.5.	La comprensión de lectura.	69
4.5.1.	Ejercicios de <i>input estructurado.</i>	71
4.6.	La producción escrita.	75
4.6.1.	Ejercicios de <i>output estructurado.</i>	76
4.7.	Integración de habilidades.	80
4.7.1.	Ejercicios de integración de habilidades	81
 Conclusiones.		85
 Bibliografía		87

CAPITULO 1. Introducción a la gramática pedagógica su definición y elementos que la conforman.

En este primer capítulo se darán algunas definiciones que serán útiles a lo largo de este trabajo. Se definirán conceptos importantes tales como *gramática*, *algunos tipos de gramática*, y *la gramática pedagógica*. Un segundo punto a tratar será el papel que ha desempeñado la enseñanza de la gramática en el proceso de enseñanza-aprendizaje de lenguas extranjeras, específicamente del inglés. En tercer lugar será indispensable remitirse a los conceptos de competencia comunicativa, y la diferencia entre aprender y adquirir una lengua extranjera (LE). Finalmente, cabe señalar que para el diseño de una gramática pedagógica (GP) es necesario saber a qué tipo de audiencia ésta será dirigida; por lo cual se establecerá el perfil de la población a quien será dirigida.

1.1. Definición de gramática.

Existen diferentes ideas sobre la definición de gramática. En términos generales ésta se define, la mayoría de las veces de acuerdo al *baggage* lingüístico y teórico de cada autor, de forma que se expondrán algunas definiciones de gramática.

La gramática, según Roca-Pons (1976:173), es el estudio de todas las maneras como una lengua manifiesta un sistema relativamente organizado. Estas maneras se han de traducir en afixos, orden de palabras, partes de la oración, etc., que aparecen con una repetición característica y constituyen el vehículo, por así decirlo, que permite conocer las ideas o direcciones generales que forman una lengua. El autor concluye explicando que esta definición se refiere a la gramática científica que describe a una lengua.

Otra definición relacionada con lo anterior es la de Lyons (Stern 1987:131), quien define que la gramática es la rama de la descripción de las lenguas la cual toma en cuenta la forma en la que las palabras se combinan en enunciados; ésta es tradicionalmente dividida en morfología y sintaxis.

Para R. Titone (1976:173), la gramática no debe entenderse únicamente como un conjunto de nociones teóricas o de reglas abstractas, sino como un sistema preciso de ordenamiento de los elementos del idioma, de modo de dar a las palabras sentido cabal.

Para efectos de este trabajo se adoptará la definición de Lyons, ya que es la más genérica, pues el fin de este trabajo es profundizar en la gramática pedagógica.

1.1.2. Tipos de gramáticas.

A partir de la definición de gramática, se continuará con algunos tipos de gramáticas que serán útiles para los fines de este trabajo, y que además están íntimamente ligados con la GP.

Titone distingue tres tipos de gramática : 1) La gramática intuitiva. Se refiere a la gramática que se da sin que el sujeto tenga consciencia de conceptos definidos, ni de nomenclaturas técnicas, es decir, es la interiorización de la gramática (Corder 1974:70). 2) La gramática analítica. Esta constituye el descubrimiento y la descripción de la naturaleza de la misma lengua como un sistema estructurado. No se trata de una gramática espontánea sino, construida. 3) La gramática didáctica. Está ésta a la mitad del camino, y es diseñada para la enseñanza de los conceptos y la formación de las habilidades, que pueden llamarse genéricamente gramaticales. Se vale de nociones simplificadas y de la intuición de procedimientos concretos para llevar al individuo a tener consciencia del funcionamiento del idioma y a superar errores aprendidos con anterioridad.

De acuerdo con Odlin (1994:1-9), hay otros conceptos de gramática relacionados con la gramática pedagógica, éstos es, 1) La gramática prescriptiva. Codifica muchas de las distinciones entre las variedades estándar y no estándar de una lengua. 2) La gramática descriptiva. Consiste no sólo en la sintaxis y la morfología de la lengua sino también incluye la fonética y fonología, así como la semántica y el léxico. Las gramáticas descriptivas proveen una visión detallada del uso contemporáneo y antiguo de los patrones de una lengua. 3) La gramática como sistema interiorizado (Odlin 1994: 5), es la capacidad que tiene el estudiante de LE para apropiarse del funcionamiento de la lengua al absorber las reglas y patrones de la lengua meta que le permitirán entender y comunicarse. Esta definición se relaciona con la anterior dada por Titone cuando hace referencia a la gramática intuitiva.

Las definiciones ya mencionadas son relevantes para el concepto de GP que se manejará en este trabajo. Para Odlin (1994:11), la gramática pedagógica se refiere a los tipos de análisis gramatical e instrucción diseñadas de acuerdo a las necesidades de los estudiantes de segunda lengua o lengua extranjera. Para D. Little, (Odlin 1994:99), el concepto de gramática pedagógica se utiliza para denotar 1) El proceso pedagógico, o tratamiento explícito de los elementos de la lengua meta, como parte de la metodología de la enseñanza de lenguas, o lo que Corder (1976: 69) llama, pedagogía de la gramática. 2) Las fuentes de contenidos pedagógicos que presentan información de la lengua meta. 3) La combinación de procesos y contenidos, ya que la gramática pedagógica incluye todos los aspectos relacionados con la enseñanza-aprendizaje de lengua extranjera. Busca sistematizar la lengua meta para la presentación de la misma a los estudiantes mediante la especificación de un "syllabus" y la especificación de objetivos de aprendizaje. En comparación con las definiciones anteriores Noblitt (Stem 1987:176) presenta una definición más completa, ya que para él la gramática pedagógica está basada en consideraciones lingüísticas, psicológicas y educativas que incluyen cinco aspectos: 1) información y conceptos descriptivos y prescriptivos de la lengua, 2) ordenamiento de

información en términos de habilidades (auditivas, orales, de lectura y de escritura), 3) los términos de aprovechamiento también deben ser considerados (básico, intermedio y avanzado), 4) criterios de evaluación (tomando en cuenta los objetivos), y 5) el contexto educativo para el cual se elaborará la gramática pedagógica. Noblitt concluye que la GP es la formulación de la gramática de una lengua extranjera con el objetivo de que el alumno aprenda o adquiera dicha lengua, lo que abarca todas aquellas consideraciones que son importantes cuando el estudiante entra en contacto con lo que va a aprender. Esta definición es la que se adoptará en este trabajo, ya que toma en consideración algunos otros aspectos importantes que no se mencionan explícitamente en las definiciones anteriores; además, presenta un panorama amplio y holístico de la GP.

1.2. El papel de la gramática en la enseñanza de lenguas.

La enseñanza de lenguas se remonta a la antigüedad y con ella la enseñanza de la gramática. La enseñanza de lenguas ha evolucionado a través del tiempo; sin embargo, el papel de la gramática en la enseñanza ha estado de moda ó bien, en ocasiones se ha cuestionado en el sentido de si es importante o no para el aprendizaje de lenguas. A continuación se revisará brevemente cómo han abordado a la gramática el Enfoque Tradicional, los Métodos Directo y Audiolingual, y los enfoques Cognitivo y Comunicativo.

En el enfoque tradicional la gramática jugaba un papel primordial, se enseñaba de manera deductiva, contrastando la lengua materna con la lengua extranjera.

En el método directo, la gramática se enseñaba de manera inductiva. La generalización de las reglas provenía de la experiencia y no se utilizaba la traducción ni se utilizaba la lengua materna.

En el método audiolingual, las estructuras gramaticales eran graduadas de básico a complejo, pero las reglas se presentaban de manera inductiva por medio de analogías y ejercicios repetitivos.

En el enfoque cognitivo el aprendizaje de lenguas se veía como la formación de hipótesis y el aprendizaje o asimilación de reglas. La gramática era considerada importante y las reglas eran presentadas de manera inductiva o deductiva .

En el enfoque comunicativo el objetivo principal es la comunicación. La organización de un curso no debe ser basada en aspectos gramaticales sino, por el contrario, el curso debe basarse en contenido, contexto y discurso. Sin embargo, la competencia lingüística forma parte de la competencia comunicativa, por lo cual la enseñanza de la gramática es importante para llevar a cabo el proceso de comunicación efectivamente (Celce-Murcia 1991: TESOL Quarterly 459-463; Celce-Murcia 1991: 3-5).

En los métodos o enfoques mencionados de enseñanza de lengua extranjera, hay diferentes enfoques para el tratamiento de la gramática. Según Mendoza Macías (1992 :7) estos son: 1) Inductivo, 2) Deductivo, 3) Ecléctico.

1.2.1. Enseñanza implícita de la gramática.

En el principio de inducción, en la didáctica de las lenguas, éstas se enseñan y se aprenden por medio de ejemplos prácticos y ejercicios, de esta forma el estudiante deduce o descubre las reglas gramaticales. Una vez que el estudiante ha descubierto la regla continuará practicando la estructura mediante ejercicios y actividades; es decir, la enseñanza de la gramática será de manera implícita.

1.2.2. Enseñanza explícita de la gramática.

En el enfoque deductivo el profesor establece la regla gramatical y guía al alumno a deducir el uso de ésta por medio de ejemplos. En contraste con el método inductivo el alumno primero conoce la regla y luego la aplica; es decir, la enseñanza de la gramática se da de manera explícita. El profesor provee al alumno de ejercicios con los cuales continuará ejercitando la regla gramatical, para aplicarla o transferirla en otros contextos lingüísticos o comunicativos.

1.2.3 Enseñanza ecléctica de la gramática.

El enfoque ecléctico, en el contexto de la enseñanza de lenguas se define como una selección y combinación de percepciones y procedimientos psicológicos, psicolingüísticos, pedagógicos y didácticos. Este incluye la selección del enfoque que se adoptará; es decir, debe ser un punto de encuentro entre el enfoque deductivo e inductivo.

Es importante mencionar que los alumnos tienen diferentes estilos de aprendizaje; es por eso que el eclecticismo es una propuesta interesante, ya que por sus características responderá a las necesidades de la mayoría, siempre y cuando el profesor haga una selección atinada y ante todo fundamentada en las teorías y métodos de aprendizaje.

En el enfoque comunicativo, generalmente se enseña la gramática de manera ecléctica, de acuerdo con las necesidades de los alumnos, su nivel de competencia comunicativa o lingüística así como al contexto académico y las metas trazadas por la institución. Como se expuso anteriormente, el enfoque comunicativo busca el desarrollo de la competencia comunicativa en la lengua meta. Es, entonces, necesario conceptualizar lo que en este trabajo se entenderá como competencia comunicativa y competencia lingüística. Según Stern (1987:229) la competencia comunicativa, sin duda alguna, implica la competencia lingüística, pero su enfoque principal es su comprensión y manejo de reglas sociales, así como significados que se encuentren en cualquier enunciado (*utterance*).

Según Hymes (Rutherford 1988:69-73), la competencia comunicativa es el conocimiento que tiene el hablante de las reglas de la lengua meta, así como la habilidad para utilizarlas. El hablante debe tener conocimiento y habilidades de cuatro clases o sistemas:

1. De la gramática, o de lo que es formalmente posible en la lengua (qué).
2. De la psicolingüística, o de lo que es factible de decirse en términos de formación humana (cómo).
3. De lo sociocultural, o de lo que es adecuado en relación a un contexto determinado en el cual se utiliza la lengua (dónde).
4. De lo probabilístico, o de lo que en realidad ocurre, lo que realmente se dice y dice un nativo hablante de tal forma que el alumno pueda entender y de ahí comunicarse (cuándo).

Swain y Canale (Rutherford 1988:73) plantean una visión integrativa de la competencia comunicativa, la cual se debe entender como una síntesis de principios básicos gramaticales y conocimiento de cómo se usa la lengua en un contexto social determinado, para así llevar a cabo funciones comunicativas; incluye el conocimiento de cómo los enunciados pueden combinarse de acuerdo con los principios del discurso. Esta teoría integrativa se enfoca no solamente a un aspecto del aprendizaje sino a las cuatro habilidades de la lengua.

1.3. Adquisición-aprendizaje de la gramática.

Anteriormente se han abordado varios temas concernientes a la gramática y a la G.P. Una G.P. se fundamenta en teorías de la lingüística, psicolingüística y aprendizaje. En este apartado se explicarán teorías de psicolingüística de S. Krasen y E. Bialystock así como la teoría de aprendizaje de D. Ausubel.

1.3.1. Procesos de adquisición y aprendizaje.

Para Krashen (1981:45) la adquisición de una lengua se define como el proceso que los niños utilizan al adquirir su primera lengua; el cual es un proceso inconsciente, implícito y pragmático, que se da en un ambiente informal. El aprendizaje, por el contrario, es un proceso consciente; el conocimiento de la lengua se da de manera explícita, en un ambiente de aprendizaje formal. Según Krashen (1981:50) el significado de lo que se dice es más importante que la forma en la que se dice. De ahí que se adquiere la lengua cuando el "input" se entiende, y además se rebasa de manera moderada la competencia que posee el alumno en ese momento.

Los elementos de Bialystok que se presentarán a continuación están íntimamente ligados a la teoría de adquisición y aprendizaje de lengua extranjera de Krashen, por lo cual son útiles para el diseño de la G.P. Según Bialystok (Rutherford 1988: 33) el dominio lingüístico de una lengua se lleva a cabo en dos dimensiones:

- 1.- La no automática y analizada.
- 2.- La automática y no analizada.

La analizada es una forma de representación mental que ejerce un control lingüístico sobre la información. La segunda no analizada es la forma en que el alumno accesa la información de forma automática o natural sin previo análisis o control lingüístico.

En la primera dimensión el alumno es consciente de cómo y cuándo analizar la información. Es la forma de aprender las reglas que gobiernan la estructura de una lengua de manera formal y graduada, es decir, el alumno aprende la lengua.

La opuesta a ésta es la dimensión automática no analizada donde el alumno recibe la información sin ejercer un control lingüístico; se basa en la intuición y la experimentación de la información lingüística. Es decir, adquiere el conocimiento de la lengua inconscientemente.

1.3.2. Hipótesis del monitor.

Las hipótesis que se planteará a continuación se relaciona estrechamente con el aprendizaje de lenguas extranjeras y la aplicación de la gramática. La hipótesis del monitor describe la relación de los procesos psicolingüísticos utilizados por el alumno de lengua extranjera. Para Krashen, la adquisición es responsable de la fluidez en la *performanciu* de la lengua; mientras que el aprendizaje consciente es utilizado como un editor o monitor. El alumno utiliza el aprendizaje conscientemente para corregir errores, y para elaborar cambios del *output* antes de hablar o escribir.

Según Krashen (1981-70) existen tres condiciones fundamentales para que se lleve a cabo la utilización del monitor de manera eficaz:

- a) El tiempo, para poder reflexionar y recordar las reglas gramaticales y autocorregirse en el momento de sostener una conversación
- b) La forma, o el pleno conocimiento consciente del alumno de lo que es correcto o adecuado en la lengua meta, ya que si lo ignora, le será imposible ejercer el control lingüístico.
- c) Las reglas, o el conocimiento del alumno de las reglas de la lengua meta, para poder corregirse a sí mismo.

Para Krashen existen tres formas de utilizar el monitor o tres tipos de usuarios: los que abusan del uso del monitor interrumpiendo el proceso de comunicación, los que utilizan el monitor de manera óptima utilizando el apoyo de la gramática sin interrumpir el proceso de comunicación y finalmente los que no usan el monitor. Este último caso significa la falta de reflexión y de conocimiento de los patrones gramaticales conscientes, lo cual se distorciona también el proceso de comunicación.

1.3.3 La teoría del aprendizaje significativo de D. Ausubel.

Para efectos de este trabajo la teoría pedagógica o del aprendizaje que se adoptará será la teoría del aprendizaje significativo de Ausubel. Uno de los aspectos interesantes de esta teoría es que el individuo o el alumno se concibe como un binomio formado por la dimensión cognoscitiva y la dimensión psicoafectiva. Toma en cuenta varios elementos o condiciones necesarias para el aprendizaje. Esta teoría se basa en la interiorización y asimilación de conceptos a través de la instrucción planificada y organizada para promover el aprendizaje. Pozo (1989-211-22) establece dos tipos de aprendizaje: el significativo y el memorístico, los cuales son posibles e interactúan en la enseñanza de lenguas. El aprendizaje memorístico es mecánico, no razonado y arbitrario, no es estructurante, y carece de una relación entre conocimientos anteriores, presentes y posteriores.

El aprendizaje significativo es trascendental y es estructurante; relaciona los conocimientos anteriores con los nuevos, no es arbitrario y posee significado por sí mismo. El aprendizaje significativo promueve el aprendizaje futuro ya que lo aprendido es la base de lo que se ha de aprender.

La teoría de Krashen plantea las cuestiones lingüísticas del aprendizaje de una lengua extranjera. Por otro lado se plantea la teoría pedagógica del aprendizaje en general, de Ausubel.

Ambas teorías comparten un punto de encuentro; la teoría de Ausubel plantea el aprendizaje significativo, mientras que Krashen plantea la hipótesis del *comprehensible input*; el cual es *input* significativo y estructurante lingüísticamente y promueve así el aprendizaje significativo de las lenguas.

La GP que se presentará en este trabajo deberá contar con los elementos del aprendizaje significativo, ya que según Ausubel, este aprendizaje es el producto de la interacción entre un material, ó bien, una información nueva y la estructura cognitiva anterior

preexistente, lo cual a su vez promoverá la construcción individual o íntima de lo aprendido por el alumno. El aprendizaje significativo entraña procesos de bajo nivel o aprendizaje memorístico y procesos de alto nivel o aprendizaje significativo. Los procesos de bajo nivel son los anteriores o la base para el desarrollo de los procesos de alto nivel; es decir, no son excluyentes entre sí. Sin embargo, en el continuo del aprendizaje los procesos de bajo nivel pasan a ser secundarios, una vez que el alumno alcanza el aprendizaje significativo.

Para el desarrollo de los ejercicios de la GP se tomarán en cuenta algunas de las funciones principales que deberán cumplir los ejercicios. Primero el ejercicio busca centrar la atención en la resolución de un problema específico, en este caso el uso del verbo *"wish"*. Segundo, los ejercicios deben familiarizar al alumno con el uso de cierto punto lingüístico o bien profundizar en la práctica del uso para llegar al dominio de dicha cuestión. Tercero, cada ejercicio deberá tener un solo objetivo y deberá ser elaborado de manera tal que la estructura de la información que se presenta se estructure al conocimiento previo del alumno, para que de esta forma se estructure el aprendizaje significativo. La elaboración de cada ejercicio de la GP deberá cubrir las necesidades o bien resolver los problemas de los alumnos, por tal motivo es necesario definir la población a quien se dirige.

1.4. Definición de la población y otros factores importantes para el diseño de la GP.

En este apartado se describirá detalladamente a quién se dirigirá la GP que se elaborará en este trabajo. Se tomarán en cuenta cuatro elementos: La población, la institución, el profesor y el método.

La institución: la ENEP, Campus Acatlán forma parte del sistema educativo de la UNAM. Cuenta con un Centro de Idiomas Extranjeras, CIE; en el se encuentra el Departamento de Inglés. Este se dedica a impartir cursos de inglés de dos tipos: El plan

global (PG) que actualmente consta de seis niveles de un semestre cada uno. Los cursos de PG abarcan las cuatro habilidades de la lengua: hablar, escuchar, leer y escribir en inglés y en situaciones cotidianas y académicas. También se imparten dos cursos de comprensión de lectura en inglés (CL), donde la única habilidad que se desarrolla es la comprensión de lectura.

La "posesión" del idioma por el programa PG o el de CL es un requisito impuesto por la institución para algunas carreras sin tener el requisito, para otras ambos requisitos son indispensables. Es preciso mencionar que para otras carreras no es necesario cubrir alguno de estos requisitos. Algunos alumnos eligen cursar PG, pues consideran que el dominio de una lengua extranjera es importante para su formación personal y profesional.

La población: Los alumnos de los cursos del PG están conformados, según las estadísticas del Departamento de Inglés del semestre 97-II, por 2953 estudiantes de la ENEP, 661 estudiantes de la comunidad externa, 38 estudiantes becados por ser trabajadores académicos y 30 trabajadores administrativos, lo cual hace un total de 3682 alumnos en cursos de PG de cursos entre semana. Todos son adultos o adultos jóvenes mayores de 16 años, mexicanos, hispanohablantes de clase media baja y alta. La mayoría de ellos tienen escolaridad de licenciatura o mínimo de bachillerato o equivalente.

La GP para el uso del verbo "*wish*" se dirigirá a los alumnos de PG 5 quienes han estudiado aproximadamente 220 hrs. de clase solamente en el CIE. La población universitaria en su mayoría busca cubrir el requisito impuesto por la institución para obtener el grado universitario. En cuanto a la población restante existen diversas razones para estudiar inglés, que son : superación personal, buscar estatus o prestigio social o simplemente por terapia ocupacional o diversión. Es necesario mencionar que la mayoría de los alumnos de inglés están dispuestos a trabajar y aprender inglés, demandan calidad en las clases que reciben.

El Profesor: Los profesores del Departamento de Inglés, en su mayoría cuentan con amplia experiencia. Algunos de ellos son egresados de la Lic. en Enseñanza de Inglés, o bien han cubierto los requisitos de la UNAM para poder impartir clases. La carga académica es de aproximadamente 12 hrs. o hasta 18 hrs. de clase por semana frente a grupo sólo en el CIE. En cada grupo los profesores imparten clase a aproximadamente de 15 a 25 personas en promedio. Muchos de los profesores del Departamento de Inglés trabajan en una o más instituciones, lo que representa una sobrecarga de trabajo, lo cual en ocasiones perjudica la calidad de las clases.

El Método: El método que se utiliza actualmente para impartir clases en el PG es la serie de libros *East West* de Oxford University Press que cuenta con tres libros de texto (para la preparación del First Certificate Exam), cada cual cuenta con guía para el maestro, libro de trabajo, libro de laboratorio y cassettes para el libro de texto y de laboratorio. La versión de esta serie que se utiliza es la versión americana. Los libros se dividen en dos partes, de la unidad 1-7 para un nivel y de la 8-14 para otro nivel. En caso de que el alumno sea principiante y no tenga alguna noción del idioma deberá tomar un curso preparatorio con el libro de *Basics* que prepara al alumno para comenzar con el primer libro de la serie.

Los conceptos que se han abordado a lo largo de este primer capítulo son los fundamentos lingüísticos, psicolingüísticos y pedagógicos en los que descansará la GP de este trabajo. De tal forma que los aspectos de adquisición - aprendizaje de la lengua, teoría del monitor así como la teoría del aprendizaje significativo de Ausubel deberán converger en lo que se entiende como GP y en la elaboración de la misma.

En el capítulo siguiente se presentará la descripción y análisis lingüística del verbo *wish* y sus modalidades el cual es el objetivo central del GP que se elaborara.

CAPITULO II . Descripción lingüística.

En este segundo capítulo se planteará la descripción del sistema lingüístico del verbo *wish*, para lo cual será necesario analizar gramáticas para nativo-hablantes de inglés así como gramáticas para maestros y alumnos de inglés como lengua extranjera. Posteriormente se hará un análisis contrastivo de las estructuras que siguen al verbo *wish* en inglés y sus equivalentes en español para lo cual será necesario analizar gramáticas del español.

La descripción lingüística que se hará en este trabajo se fundamentará en las corrientes lingüísticas tradicional, estructuralista o descriptiva, y la generativa transformacional. La gramática tradicional consiste en un sistema de análisis que interpreta a la oración según su significado, de acuerdo a la intención del hablante; define los componentes de la oración en unidades sintácticas, y se enfoca básicamente al estudio de la lengua escrita.

La descriptiva pertenece a la rama de la lingüística que se enfoca al análisis y formulación de patrones formales de la lengua, ya sea hablada o escrita. La generativa transformacional consiste en un sistema de reglas que establece la relación entre el significado y los sonidos de la lengua. Estudia la forma en que los nativo-hablantes producen o generan dicha lengua. (Harsh 1968: 2-5). Es necesario mencionar que estas tres corrientes, más que ser excluyentes, son complementarias entre sí (Harsh 1968 : 2) por lo cual la descripción que se hará en este capítulo se realizará de manera ecléctica. Finalmente se analizará la manera en la que se aborda el estudio del verbo *wish* en libros de texto en inglés.

Lo anterior permitirá identificar los problemas principales que enfrenta el alumno de inglés como lengua extranjera para usar *wish* correctamente, así como los problemas lingüísticos y semánticos que deberán tratarse al diseñar las técnicas y procedimientos pedagógicos que lo apoyan.

2.1. Definición gramatical del verbo *wish*.

En primera instancia es necesario definir el significado del verbo *wish* en inglés para lo cual se han consultado dos definiciones en diccionarios inglés-inglés; *Webster's New Encyclopedic Dictionary* (1993) y el *Chamber's English Dictionary* (1990) respectivamente.

wish \ˈwɪʃ\ *vb* 1: to have a desire: long for: want (*wish* you were here) (*wish* for a puppy) 2: to form or express a desire concerning (*wish* you a merry Christmas) 3: to request by expressing a desire (II *wish* you to go now) [Old English *wyscan*] *syn* see DESIRE --

wish *wish, v.i.* to have a desire: to long: to be inclined: --*v.t.* to desire or long for: to express a desire for: to ask: to invoke: to bid: to recommend (*obs.*): to foist, palm off
(*with on, on to, coll.*): to bewitch (*dial.*): to greet, wish (someone) weel (*S. Afr.*). -- *n.* desire, longing : a thing desired: an expression of desire: (usu. in *pl.*) an expression of desire for good fortune for another: a malediction (*obs.*).

Una vez que se ha delimitado el significado de este verbo se continuará en la siguiente sección con una breve revisión de los antecedentes históricos del uso de las estructuras que se utilizan con *wish* en el idioma inglés.

2.1.1. Antecedentes históricos del verbo *wish*.

De acuerdo con el *Chamber's English Dictionary* el verbo *wish* se ha utilizado desde tiempos remotos como un verbo común y corriente; sin embargo, se utilizaban formas arcaicas *bis* o *wist* desde tiempos de W. Shakespeare.

F. Palmer (1987: 46), no menciona a este verbo como tal, sino que hace referencia al modo subjuntivo que también se utiliza con este verbo:

I *wish* he *were* here.

Menciona que la noción del subjuntivo es una transferencia del latín y no tiene cabida en la gramática del inglés, ya que los subjuntivos se tratan como pasados o bien la forma simple en 1a. o en 2a. persona como en:

God *save* the Queen !

Explica que en la expresión *If I were you...* la palabra *were* no es realmente un subjuntivo, sino un pasado como cualquier otro, como *loved* o *took*, ya que solamente tienen una forma en pasado, mientras que *be* tiene dos formas *was - were*. De acuerdo con Palmer, lo que requiere una explicación es el uso de *was* no de *were*, pues es la única forma verbal en inglés que marca la 3a. persona en pasado.

O. Jespersen (1982: 192-4) explica que el inglés tiene una característica notable en su historia, ésta es la construcción de un sistema verbal rico en comparación a los pocos que poseía el inglés antiguo. Sin embargo, dice Jespersen, aunque el número de tiempos verbales se ha incrementado, el número de los modos se ha reducido, siendo el caso del subjuntivo ya que sus formas no se distinguen de aquellas del indicativo, por lo que considera que esta pérdida no es seria. En: *If he died*, el verbo puede ser indicativo o subjuntivo.

Según *The Cambridge Encyclopedia of Language* (Crystal D. 1987), la mayor parte de las gramáticas tradicionales contemplan el uso del subjuntivo; sin embargo, este modo ya no se utiliza. Se restringe a las *formulaic phrases* (*God save the Queen*) o a situaciones muy formales.

Se puede decir que el verbo *wish* ha interactuado en el sistema lingüístico del inglés sin problemas como un verbo normal. La única complejidad es el uso del modo subjuntivo; las modalidades restantes que siguen al verbo *wish* no se mencionan en las fuentes que se consultaron.

2.1.2. Análisis lingüístico de gramáticas en inglés como lengua materna.

Para realizar el estudio lingüístico del *wish* en inglés se consultaron gramáticas de inglés como lengua materna, con el fin de estudiar si estas estructuras que preceden a *wish* presentan algún tipo de dificultad para los nativo-hablantes de inglés.

Según Levin (1987: 169), el modo de un verbo expresa la actitud del hablante acerca de un evento. En el caso específico de *wish* el modo subjuntivo expresa un deseo o una suposición acerca de un evento que puede ocurrir:

I *wish* I *were* in Rome.

El subjuntivo después de *wish* se utiliza para expresar deseo o para expresar ideas contrarias a la realidad. (Lester 1989: 330; Crystal D. 1991: 68).

I *wish* I *were* still in bed.

I *wish* you *were* here.

De acuerdo con Leggett (1988: 55) y Elsbree (1986: 376), el “modo” es la forma de un verbo usada para mostrar cómo la acción es vista por el hablante, o bien se refiere a la forma que un verbo refleja la actitud del hablante o escritor respectivamente. En inglés existen tres modos: indicativo, imperativo y subjuntivo. De acuerdo a estos autores, el subjuntivo de los verbos no es utilizado frecuentemente; en el discurso hablado el subjuntivo se retiene en fórmulas como:

The grass looks as if it *were* dying.

I *wish* he *were* more friendly.

Por lo anterior se puede concluir que las estructuras que siguen al verbo *wish* no son un problema relevante para los nativo-hablantes de inglés, ya que las fuentes analizadas no profundizan en el estudio de las estructuras que se utilizan con este verbo, además no proporcionan otro tipo de ejemplos, ni reglas de uso. Por lo cual se puede pensar que estas estructuras no son muy comunes o usadas por el nativo-hablante. Al parecer el único problema que se detecta es el uso de *be* en 1a. y 3a. persona singular, pues solamente se dan ejemplos con *I* o *he* y algunos con *you*. Las demás estructuras que se utilizan después de *wish* (+ *would*, + *could*, + *past perfect*) no se mencionan ni se ilustran, lo cual conduce a pensar que no son problemas que enfrenten los nativo-hablantes.

2.1.3. Descripción lingüística del verbo *wish* en gramáticas de inglés como lengua extranjera.

A continuación se presentará la descripción de los usos principales del *wish* y de las estructuras que se utilizan con este verbo, es decir, *wish+past subjunctive*, (*hypothetical past*), *wish+ would*, *wish+ past perfect* (*hypothetical past perfective*) y *wish + could*. Se mencionarán otros usos de *wish* y se presentarán algunas semejanzas entre las estructuras que se utilizan con *wish* y con el condicional en inglés sin necesidad de adentrarse en este tema. En la siguiente sección se abordarán las estructuras que en español contienen el sentido semántico de las estructuras de *wish*.

2.1.3.1. Wish + past subjunctive (were subjunctive, past simple, hypothetical past)

Es necesario aclarar que la nomenclatura de *past subjunctive*, o *hypothetical past* es aportada por Quirk (1979). Otros autores como, Thomson y Martinet, Swan, Celce-Murcia y Spinelly, entre otros, lo llaman simplemente *past simple*; sin embargo, se refieren a lo mismo, el cual tiene un significado irreal, contrario a la realidad o expresa situaciones imaginarias. Es utilizado como una cláusula adverbial que se introduce por conjunciones tales como *if*, *as if*, *as though*, *though*, y en cláusulas nominales tales como

wish y *suppose*. La fórmula del subjuntivo utilizando el verbo *be* se reduce a *were* y por lo tanto rompe con la concordancia del indicativo del verbo *be* en 1a. y en 3a. persona. La forma del indicativo *was* se substituye en lengua informal y conversacional (Quirk 1979, Thomson y Martinet 1986, Swan 1980, Chalker 1984, 1990)

I *wish* the journey *were/was* over.

If I *were* rich, I would buy you anything you wanted.

Esta forma *were-subjunctive* debe observarse como una inflexión fosilizada, ya que en la actualidad es menos utilizada. Por ejemplo esta forma en 2a. y 3a. persona singular o plural *you were/they were* se reconoce como indicativo más que una forma del subjuntivo. Esta construcción *wish (that)+ past simple* expresa arrepentimiento acerca de una situación presente (Thomson y Martinet 1986 : 51).

I *wish* I *knew* his address. (I'm sorry I don't know...)

I *wish* I *could* drive a car. (I'm sorry you can't...)

I *wish* I *were* married. (I'm sorry I'm not...)

I *wish* you *didn't* smoke so much. (I'm sorry you do...)

2.1.3.2. Wish + past perfective (past perfect)

Nuevamente se aclarará que la mayoría de los autores utilizan la nomenclatura *past perfect*. Mientras que Quirk (1979: 1010) explica que cuando el *past simple* o *past perfect* hace referencia a alguna implicación hipotética, se le llama *hypothetical past* o *hypothetical past perfective*. Explica que estas formas se utilizan en el condicional con varios cambios; sin embargo, son obligatorias en las construcciones que tienen significado hipotético:

It's time you *were* in bed.

I *wish* the bus *went* to the university.

If only I *had listened* to my parents.

Esta construcción con *wish* expresa arrepentimiento acerca de una situación pasada

(Thomson y Martinet 1986: 251) o bien habla de un evento que no puede ser alterado:

I *wish* (that) I *hadn't spent* so much money. (I am sorry I spent so much money.)

I *wish* you *had written* to him. (I am sorry you didn't write to him.)

2.1.3.3. Wish + would.

En este apartado se describirá el uso de la estructura *wish* + *would* y algunos de sus significados; ya que es muy amplio, se dividirá.

El pasado de algunos de los *modals* puede ser utilizado en el sentido hipotético o irreal del pasado para expresar la versión irreal de su significado; por ejemplo habilidad, posibilidad, permiso, predicción y voluntad. *Would* y *should* tienen usos especiales, esto es, marcan el modo de la cláusula, como marcadores del significado hipotético (Quirk : 1979), *would* + *infinitive*. Esta construcción se utiliza en el condicional (if) o bien en cláusulas introducidas por *wish* o *suppose*.

a) *wish* + *subject* + *would* se utiliza en acciones en las cuales el sujeto tiene control o puede cambiar si lo deseará (Thomson y Martinet 1986 : 202).

I *wish* you *would be* punctual.

b) *wish* + *subject* + *would* expresa interés en la voluntad del sujeto para realizar una acción.

I *wish* he *would write* more often. (I'm sorry he isn't willing to write more often.)

I *wish* he *would wear* a coat. (I'm sorry he refuses to wear a coat.)

Nótese que el sujeto de *wish* no puede ser el mismo que el sujeto de *would*; de ahí que no se pueda utilizar I *wish* I *would* .

c) *wish* + *subject* + *would* expresa insatisfacción con el presente y un deseo de cambio en el futuro.

I *wish* he *would answer* my letter. (I've been waiting for the answer...)

I *wish* they *would change* the menu. (I'm tired of eating sausages ...)

I *wish* they *would stop* making bombs. (Unfortunately they won't ...)

En estos casos el hablante no tiene mucha esperanza en que el cambio de lleve a cabo, o bien ninguna esperanza como en el último ejemplo.

Las formas anteriores, entre otras, pueden asemejarse a *would like*, pues esta forma no es restringida a acciones donde el cambio es posible y no implica insatisfacción en el presente; tampoco implica falta de esperanza.

Según Chalker (1990: 425), *wish* + *would* se utiliza para expresar futuro en el pasado. Por otro lado, Swan (1984: 632) dice que esta estructura se utiliza para expresar insistencia, hábito o voluntad; no es utilizada para expresar un futuro puro ya que para esto se requiere de otra estructura:

I *hope* there will be a strike tomorrow. (NOT: I *wish* there *would* be a ...)

I *hope* you will live for a very long time. (NOT: I *wish* you *would* live...)

d) *wish* + *subject* + *would* puede ser utilizado con objetos inanimados; es común cuando se habla acerca del clima, etc. :

I *wish* it *would* stop raining.

I *wish* prices *would* come down.

I *wish* the sun *would* come out.

Es necesario saber que algunos nativo-hablantes de inglés utilizan la construcción *wish* + *would* + *have* + *past participle* con el mismo significado de la estructura antes mencionada. Al parecer los nativo-hablantes de inglés utilizan las mismas reglas del condicional con *wish*, es decir, transfieren estas reglas al uso de *wish* como en los ejemplos (c), (f), y (g). De acuerdo con Quirk (1979 : 1010) las estructuras para las condiciones hipotéticas son :

	CONDITIONAL CLAUSE	MATRIX CLAUSE
Present/future reference	HYPOTHETICAL PAST	PAST MODAL
past reference	HYPOTHETICAL PAST	PAST PERFECTIVE
	PERFECTIVE	MODAL

(a) If she *tried* / *were to try* harder next time, she *would pass* the examination.

(future reference: 'but I expect she won't try harder')

(b) If they *were* alive, they *would be* moving around.

(present reference: 'but I assume they are not alive')

(c) If they *had invited* him to the conference, he *would have attended*.

(past reference: 'but they didn't invite him')

Cuando los *modal auxiliaries* son usados en cláusulas condicionales hipotéticas se combinan con el pasado o con el pasado perfecto . En la cláusula matriz estos *modal auxiliaries* reemplazan a would , ya que el mismo *modal auxiliary* no puede coincidir en la cláusula condicional y en la matriz. Los *modal auxiliaries* que se utilizan en cláusulas condicionales además del *would*, son *could*, *might*, y *should*.

- (d) If they *helped* us, we *could* finish early.
- (e) If we *had* enough money, we *could* buy a typewriter.
- (f) I *might have married* her if she *had agreed*.
- (e) If they *had asked* me, I *would have had* to speak.

Existe cierta controversia entre nativo-hablantes con respecto a la aceptabilidad del siguiente ejemplo:

I *wish* my son *wouldn't have gotten* into trouble.

Mientras que los gramáticos normativos así como algunos nativo-hablantes insistirían en:

I *wish* my son *hadn't gotten* into trouble.

2.1.3.4. Wish + could. Esta estructura expresa un deseo en el futuro (Chalker 1984 : 137) o bien se utiliza para expresar un deseo en el presente (Kneppeler 1990 : 373). Para Quirk, *could* es otro de los *modals* que gozan de sentido e implicación hipotética (1979: 1011).

I *wish* I *could* win the lottery.

She *wishes* she *could* graduate.

2.1.3.5. Otros usos de wish

a) *Wish* se puede utilizar en un contexto formal en lugar de *want*, (Close 1975: 197, y Leech 1975: 141):

The manager *wishes* (me) to thank you for your cooperation.

b) *wish + for* significa *feel or express a desire for*; es normalmente un deseo por algo que es considerado inalcanzable. A menudo se usa en situaciones donde el objeto del deseo o deseo es algo que puede pasar o es posible que pase por casualidad o bien, inesperadamente (Hornby 1975: 216).

“ What do you *wish for* ?” Said the genie to Aladín.
She had everything a woman could *wish for*.

c) *I wish you would* es una forma posible de elaborar una petición. En este caso no existe ninguna sospecha de que la persona a quien se le hace la petición se negará a hacerlo; sin embargo, existe el sentimiento de que esta persona está molestando o desilusionando al hablante de alguna manera:

I wish you would help me. (You should have offered to help me.)
I wish you would stop asking silly questions. (This implies that the speaker is irritated by the silly questions.)

Sin embargo, *I wish you would* puede utilizarse para contestar un ofrecimiento de ayuda y no implica molestia (Thomson y Martinet 1986: 203).

A.- Shall I help you check the accounts ?
B.- *I wish you would* (I'd be glad for you to ...)

Una vez presentadas las estructuras que se utilizan con *wish*, es prudente mencionar que, dada la gama y la complejidad semántica y sintáctica de estas construcciones, para los alumnos de inglés como lengua extranjera es difícil aprender a utilizar el verbo *wish*.

2.2. Análisis contrastivo.

En ésta sección se hará un estudio de las estructuras en español que tienen significado paralelo al verbo *wish* y posteriormente se hará un análisis contrastivo entre estas estructuras. Asimismo se incluirá un análisis acerca del tratamiento lingüístico del *wish* en libros de texto para la enseñanza de inglés como lengua extranjera.

2.2.1. Descripción lingüística de las estructuras que en español tienen significado paralelo al verbo *wish*.

Como ya se mencionó en la sección anterior, este trabajo se enfocará primordialmente a las estructuras que expresan deseo con *wish* y al mismo tiempo se contrastarán con las estructuras en español que, semánticamente, expresan en términos generales las mismas ideas. Se hablará brevemente de algunos usos del subjuntivo hipotético así como de algunos tiempos verbales que se utilizan en español para expresar deseo.

En español como en inglés existen tres modos. La diferencia entre cada uno es el enfoque que expresa las actitudes que toma el hablante sobre lo que dice: a) lo que considera dentro del plano de los hechos “reales”, o indicativo, los cuales pueden ser presentes, pasados o futuros, b) lo que el hablante considera en el plano de los hechos “pensados”, o subjuntivo, sin que ello signifique afirmarlos o negarlos, y c) lo que presenta ante una segunda persona como un hecho que desea que éste realice, o imperativo.

El subjuntivo puede hablar, por así decirlo, de un hecho, presente pasado o futuro, pero esto no lo indica el mismo verbo sino el sentido general de la frase o la situación en que se habla (Seco 1979: 158-60). Estos modos como ya se mencionó son los mismos que en inglés, pues las nomenclaturas en inglés son prestadas del latín (Palmer 1987: 46).

Según Roca (1973: 287) y Jespersen (1982: 192-4), las lenguas suelen perder su riqueza primitiva de las formas modales, lo cual sucede en español y en inglés. Sin embargo, éstas se compensan con verbos auxiliares, semiauxiliares y partículas con un valor modal como *poder, querer o desear*. De acuerdo con Alcina (1980: 156) las formas del subjuntivo son las únicas posibles tras la expresión de un verbo de voluntad o deseo seguido de *que* anunciativo o de la interjección *ojalá*.

El subjuntivo expresa actitudes mentales, dudas, deseos, esperanzas, ilusiones; es decir, hechos irreales o imaginarios que expresan una actitud mental o algo irreal que podría ser pero no ha sido. Se presenta un cuadro completo de las formas verbales del modo subjuntivo (Español 2, 1976 : 189) :

Fig 1. Conjugación verbal del modo subjuntivo.

TIEMPOS SIMPLES	TIEMPOS COMPUESTOS
<p>PRESENTE tenga, olvide</p>	<p>ANTEPRESENTE haya tenido, olvidado</p>
<p>PRETÉRITO tuviera, tuviese olvidara, olvidase</p>	<p>ANTEPRETERITO hubiera o hubiese tenido hubiera o hubiese olvidado</p>
<p>FUTURO tuviere, olvidare</p>	<p>ANTEFUTURO hubiere tenido, olvidado</p>

La forma que expresa el pasado, o sea, el pretérito de subjuntivo, tiene dos terminaciones (gramemas) *-ara o -ase, -iera o -iese*. En el presente además de la forma simple (*recuerde, despierte*) aparece la forma compuesta, (*haya recordado, haya despertado*). La forma compuesta se organiza mediante el uso de un verbo auxiliar en subjuntivo *haber=haya* que se une al participio del verbo principal:

haya recordado	haya despertado
hayas recordado	hayas despertado
hayamos recordado	hayamos despertado

Existe diferencia entre la forma simple (s) y la forma compuesta (c). Ambas formas se refieren a un presente deseado, pero el antepresente expresa un matiz distinto; se refiere a un presente cuyo deseo ya se da por alcanzado:

Ojalá *pueda* subir el niño (s).

Ojalá *haya podido* subir el niño (c).

Nuevamente se encuentra la misma diferencia de matiz; en un caso se expresa un deseo en presente, en otro esa misma acción en presente aparece como si ya se hubiera consumado:

Cuando *sea* bueno (s)

Cuando *haya sido* bueno (c)

El día que *comamos* el pastel (s)

El día que *hayamos comido* el pastel (c)

Algo similar ocurre en las formas del pasado, el pretérito y el antepretérito:

Ojalá *pudiera* subir (s).

Ojalá *hubiera podido* subir (c).

Estas son dos expresiones en pasado con significación distinta en la que el antepretérito se refiere a un pasado terminado o concluido:

Ojalá *acabara* primero.

Ojalá *hubiera acabado* primero.

Ojalá lo *pintara* de azul.

Ojalá lo *hubiera pintado* de azul.

Por otra parte tanto el pretérito como el antepretérito tienen dos formas: *pudiera o pudiese, hubiera podido o hubiese podido*.

Generalmente el empleo de una u otra es indistinto pero *pudiese o hubiese podido* tiene una carga mayor de irrealidad, imaginación o deseo.

Hasta aquí se han estudiado formas subjuntivas en presente y en pasado tanto simples como compuestas. Falta analizar las formas del futuro y antefuturo. Obsérvense estos enunciados:

Si el enano *quisiere* vencer... (Futuro)

Si el enano *hubiere querido*... (Antefuturo)

Si yo las *pudiere* remediar...

Si yo las *hubiese podido* remediar...

Son respectivamente el futuro y el antefuturo del modo subjuntivo; sin embargo, estas dos formas son muy poco frecuentes en el español actual. Las dos formas se pueden sustituir fácilmente con las del pretérito y antepretérito terminados en *-ra*; no existe diferencia en el significado. Por esta razón en el habla actual se tiende a la utilización de esta forma en lugar de las formas del futuro.

2.2.2. Puntos de contraste de las estructuras que expresan deseo en inglés y en español.

En la sección anterior se dieron varios usos del verbo *wish* en inglés y de las estructuras que le siguen. Como se mostró anteriormente en inglés se utilizan cuatro formas: *wish + past simple, wish + would, wish + past perfect, y wish + could* así como otros usos que

se mostraron, los cuales se dieron con fin informativo. Por lo tanto, no se profundizará en ellos en lo que resta del trabajo.

2.2.2.1. Wish + past. En el ejemplo **I wish I knew his address** se mostraron cuatro posibilidades en español con tres conjugaciones distintas:

Desearía		
Quisiera	saber su dirección (infinitivo)	(a)
Me gustaría		
	sepas (presente subjuntivo)	(b)
Ojalá	supiera (pretérito imperfecto)	(c)
	supiere* (futuro del subjuntivo)	(d)

La forma (c) es la que coincide en inglés en significado y forma, mientras que las formas restantes en español coinciden en inglés en cuanto a la cuestión semántica. El futuro del subjuntivo * *supiere* fue usado hasta el siglo XVIII aunque era limitado a las oraciones de tipo condicional. Su decadencia actual en español es tan completa que no sólo ha desaparecido de la lengua hablada sino casi totalmente de la lengua escrita; se reduce a algún tipo de modismo *sea lo que fuere* en lengua escrita, y en lengua hablada *sea lo que sea*, o bien en escritos de carácter solemne como en disposiciones oficiales y administrativas.

Como se puede observar *wish* en inglés se utiliza en presente mientras que en español las palabras que expresan deseo: *desearía, quisiera, me gustaría*, se utilizan en futuro hipotético y no en presente como en inglés. El español admite distintas conjugaciones para expresar el mismo significado; mientras que en inglés no es posible,

pues al alterar la sintaxis se altera el significado. Lo anterior indica que el español es muy flexible y acepta varias conjugaciones como correctas gramaticalmente y en el uso (Alcina 1976: 761).

2.2.2.2. Wish + would. En este caso, la situación es similar a la anterior; sin embargo, en español se repiten las estructuras del apartado anterior, mientras que en inglés se utiliza otra estructura la cual no es equivalente a las anteriores, ni se repite en inglés.

I wish you would write more often.

Desearía que escribieras (a)	(pretérito del subjuntivo) más a menudo.
Quisiera que escribieses (b)	(pretérito imperfecto del subjuntivo) más a menudo.
Me gustaría que escribas (c)	(presente del subjuntivo) más a menudo.
Ojalá	(a), (b), (c).

En este caso la forma verbal que coincide en inglés es la (a) con todas las palabras que expresan deseo. La forma (a) en español es la misma en el presente o pretérito imperfecto del subjuntivo.

2.2.2.3. Wish + past perfect. En el uso de esta forma se observa de nueva cuenta una situación similar a las anteriores:

I wish I hadn't spent so much money.

Desearía	
Quisiera	no haber gastado tanto dinero (a).
Me gustaría	

Ojalá

no hubiese gastado tanto dinero (b).

no hubiera gastado tanto dinero (c).

La construcción **wish + past perfect** en inglés coincide semánticamente con las tres opciones en español; sin embargo, sólo coincide sintácticamente con las opciones (b) y (c) usando *ojalá*.

2.2.2.4. **Wish + could** presenta una situación muy similar y directa entre el español y el inglés, aunque en inglés solamente se usa *could*, el cual no representa ninguna diferencia semántica o sintáctica en ambas lenguas.

I wish I could win the lottery.

			Desearía
Quisiera	podiese		
Desearía		ganar la lotería	
Me gustaría			
Ojalá	pueda		

Como se demostró en los ejemplos anteriores: a) *wish* en inglés se usa en presente y las formas en español se utilizan en un sentido futuro, por lo cual el alumno hispanohablante puede perder referencia y concordancia temporal en primer término, b) el verbo *wish* en inglés se utiliza con estructuras determinadas y no son intercambiables entre sí, ya que se altera el significado de la frase; c) en español existen al menos dos formas verbales para expresar la misma idea, mientras que en inglés no. Esta flexibilidad del español frente a una lengua menos flexible sintácticamente representa en varios aspectos

lingüísticos y psicolingüísticos un problema y un reto para los profesores y los alumnos hispano-hablantes que enseñan y aprenden inglés como lengua extranjera.

2.3. Tratamiento lingüístico del *wish* en los libros de texto para la enseñanza de inglés como lengua extranjera.

En esta sección se analizará la manera en que se aborda el tratamiento pedagógico de las estructuras que se utilizan con el verbo *wish* en los libros de texto de inglés como lengua extranjera. El verbo *wish* se aborda en el nivel intermedio, después de que los alumnos han estudiado todos los tiempos verbales en inglés, los modales, el primer y segundo condicional, y en algunas ocasiones, después de estudiar *reported speech*, en los cursos de inglés en general. El tratamiento que se le da a las cuatro estructuras que se han descrito aquí es simple, escueto y no profundiza en el uso de dichas estructuras. Se trabaja en una o dos unidades a lo más como se puede observar en *Studying Strategies*, *Developing Strategies* (Abbs 1983), en *Life Styles II* (Lozano 1982), *American Streamline* (Hartley 1985), en *East West 3* (Graves 1990).

En algunos libros de texto de inglés como lengua extranjera de nivel avanzado también se dedica atención semántica y sintáctica a las estructuras que se utilizan con el verbo *wish*. Proveen al alumno con explicaciones lingüísticas comparándolas con otras estructuras en inglés, dan ejemplos y ejercicios. Tal es el caso de *Think First Certificate* (Nauton 1989), *Progress to Proficiency* (Jones 1993), *Headway Upper Intermediate* (Soars 1996), *AKL: Advanced* (O'Neill 1981), *Advanced Language Practice* (Vince 1994), *Advanced English: C.A.E.* (O'Connell 1992).

En algunos libros de gramática para alumnos de inglés brindan al alumno explicaciones lingüísticas, ejemplos y ejercicios; también trabajan con cuestiones semánticas y sintácticas, como en *Graded Exercises in English* (Dixon 1994), *English Grammar in*

Use (Murphy 1991), *Understanding and Using English Grammar* (Schramm 1990), entre otros.

En libros de metodología para la enseñanza de inglés la práctica de estas estructuras se lleva a cabo con actividades para resolver problemas como en *Action Games* (Turtledove 1993), en actividades de tipo humanístico y comunicativo como en *Caring and Sharing: Humanistic Techniques for the EFL-ESL Classroom* (Moscowitz 1979), o bien para expresar remordimiento o arrepentimiento en actividades de tipo comunicativo *Grammar Games* (Ur 1992) o en *Techniques and Resources in Teaching Grammar* (Celce-Murcia 1988).

En las series de libros de texto de inglés como lengua extranjera, el tratamiento pedagógico que se le dedica a estas estructuras es escueto, aunque sí se tratan las cuatro formas que se han incluido aquí. En los libros de texto de nivel avanzado y de gramática para alumnos el tratamiento que se encontró es completo. En los libros de metodología para la enseñanza del idioma, se practica el tema comunicativamente sin adentrarse en la sintaxis.

Una vez que se ha realizado la descripción lingüística y el análisis contrastivo entre las estructuras que expresan deseo en inglés y en español, es relevante mencionar que los aspectos lingüísticos, psicolingüísticos, metodológicos y psicoafectivos en la enseñanza de inglés como lengua extranjera son parte de un todo. Abordar estos aspectos es necesario para la elaboración de la gramática pedagógica que se pretende realizar en este trabajo. La GP beneficiará a los profesores de inglés del CIE y a sus alumnos, así como a la población interesada, ya que podrán utilizarla como herramienta en sus clases. En el siguiente capítulo se analizarán distintos modelos de gramáticas pedagógicas a partir de los cuales se elegirá el o los modelos afines para el diseño de la gramática pedagógica que se pretende realizar aquí.

CAPITULO III. Modelos teóricos para el diseño de la gramática pedagógica.

En el capítulo primero se analizaron aspectos teóricos sobre la GP de manera general, asimismo se estableció que el diseño de ésta se fundamentará en la teoría cognoscitiva del aprendizaje. En este capítulo se abordará la teoría cognoscitiva con el objeto de tratar el proceso psicolingüístico que experimenta el alumno de lengua extranjera. Se tratarán conceptos como interlenguaje, análisis de error, toma de consciencia gramatical y la importancia de manipular el proceso de *input* y *output* estructurado en los procesos de adquisición y aprendizaje de lengua extranjera. La enseñanza de la gramática que se presentará será con enfoque en la relación forma-significado.

3.1. La teoría cognoscitiva aplicada al proceso psicolingüístico de lengua extranjera.

En términos generales la teoría cognoscitiva conceptualiza el aprendizaje de lengua extranjera como la internalización de un sistema complejo de habilidades. En otras palabras, aprender una lengua significa aprender otra habilidad. Según B. McLaughlin (1987: 133), el aprendizaje de lengua es un proceso cognoscitivo que implica representaciones internas que regulan y guían la producción (*performance*). Estas representaciones se basan en el sistema de lengua e incluyen procedimientos como: selección apropiada de vocabulario, reglas de gramática y el uso de la lengua entre otros. Cuando la producción (*performance*) se desarrolla y mejora, significa que el alumno está reestructurando el conocimiento lingüístico, entonces el alumno ha simplificado, unificado y controlado estas representaciones.

La reestructuración según Karmiloff-Smith (McLaughlin 1987: 138) implica una modificación constante de la organización de las estructuras ya aprendidas. Esto sucede cuando la información lingüística se incrementa por medio de otra información o un

nuevo conjunto de hechos o experiencias (*acretion*); o bien, cuando se da un cambio en las categorías ya internalizadas para reinterpretarlas (*tuning*). Según Kasper y Faerch (McLaughlin 1987: 145) para que la reestructuración se lleve a cabo, debe existir un vínculo estrecho entre el conocimiento declarativo y el procedimental, pues ambos forman parte del continuo del aprendizaje de lengua. El conocimiento declarativo consiste en las reglas e información memorizada y verbalizada sobre la lengua meta (LM). El conocimiento procedimental consiste en saber cómo llevar a la práctica y utilizar el conocimiento declarativo; el cual se conforma de las reglas de fonología, morfología, sintaxis, pragmática y discurso así como de interacción social. El propósito del conocimiento procedimental es activar el conocimiento declarativo e incrementarlo. El primero juega un papel estático, mientras que el segundo desempeña el papel activo al transformar la información y los hechos lingüísticos almacenados por el alumno. Para Kasper y Faerch (O'Malley et al. 1990 : 58), el conocimiento procedimental se forma de cinco componentes: 1) recepción de procedimientos (o inferencia de significados). 2) producción de procedimientos (producción y monitoreo del discurso). 3) procedimientos conversacionales (bases lingüísticas para producir o descifrar un texto, la realización del discurso). 4) estrategias de comunicación (resolver problemas de comprensión) y 5) procedimientos del aprendizaje (desarrollo del interlenguaje mediante la formulación y verificación de hipótesis y la imitación).

El conocimiento declarativo es activado de manera consciente mientras que el procedimental se activa de manera inconsciente. Anderson (O'Malley et al. 1990:25) explica que para que el conocimiento declarativo se procedimentalice se deben dar tres etapas: la cognoscitiva, asociativa, y la autónoma. En la primera se le instruye al alumno cómo llevar a cabo la tarea, observa y desarrolla una actividad consciente. En la segunda etapa, se perciben cambios; es decir, se detectan, corrigen y se eliminan errores almacenados en la información que posee el alumno. El conocimiento declarativo se convierte en conocimiento procedimental; sin embargo, no es automático del todo. En la tercera etapa, la producción (*performance*) se afina, se perfecciona y se automatiza, los errores desaparecen y la comprensión y la producción se realizan sin esfuerzo. Estas conexiones o vínculos pueden darse de manera inductiva o deductiva, o bien de manera

ecléctica. La GP que se elaborará en este trabajo tendrá como tarea fundamental establecer esos vínculos y mecanismos.

3.2. El proceso de aprendizaje de lengua extranjera: interlenguaje.

A continuación se analizarán algunos conceptos sobre el interlenguaje (IL) y su desarrollo en el aprendizaje de lengua extranjera. Selinker (1974 : 34-40) explica que el alumno de lengua extranjera posee su propio sistema lingüístico o lengua materna (L1), y cuando se expone al aprendizaje de una lengua extranjera el alumno intenta aprender o internalizar un nuevo sistema lingüístico; sin embargo, cuando se expresa o se comunica su producción en la lengua extranjera no es idéntica a lo que produciría un nativo-hablante de la lengua meta, en este caso, inglés. El alumno crea un sistema lingüístico intermedio; es decir, una lengua híbrida constituida por el limitado conocimiento de la lengua meta pero influenciada por la lengua materna, siendo similar a la lengua hablada por el nativo-hablante de la lengua meta. El sistema lingüístico que se observa en el *output* que resulta de los intentos de producción del alumno es llamado por Selinker interlenguaje. Esta teoría se fundamenta en el concepto de *estructura psicológica latente* o de la *estructura latente de lenguaje*, que consiste en un arreglo específico del cerebro y es transformada por el niño en una estructura cristalizada de una gramática específica proporcionalmente a cierto grado de maduración. Esta estructura es reactivada cuando el alumno logra una competencia *native-like*; sin embargo, para Selinker sólo el 5% de los alumnos aprenden por esta vía; mientras que la mayoría de los alumnos es decir el 95% aprenden la lengua extranjera de manera distinta a la de L1. Esta mayoría aprende la L2 mediante un proceso cognoscitivo. En la estructura de la psicología latente existen 5 procesos cognoscitivos: 1) Transferencia de lenguaje. 2) Transferencia de entrenamiento. 3) Estrategias del aprendizaje. 4) Estrategias de comunicación. 5) Sobregeneralización de la información lingüística de la lengua meta. Otro mecanismo que coexiste en estructura de psicología latente es la *fossilización* que se conforma de información lingüística, reglas de gramática y subsistemas que el hablante no nativo alberga en su IL. La fossilización puede ser erradicada o bien permanecer (Selinker 1979:31-37). Para Adjemian, el IL es el

outcome de una combinación de dos fuentes de conocimiento lingüístico, el de L1 y la L2. El aprendizaje de la L2 se desarrolla en conformidad con las reglas de la lengua materna y las reglas aún no digeridas o maduras de la lengua extranjera. (Bialystock 1985:102). Para Tarone, el IL es un producto analizable en un conjunto de estilos, los que dependen del contexto del uso de la lengua, el estilo puede ser vernáculo, cuidado, formal, etc. Para Odlin el IL puede ser el conocimiento lingüístico de una segunda lengua o lengua extranjera en cualquier nivel de desarrollo. (Odlin 1991 : 322). R. Ellis (1987:75-85) sugiere que la teoría del IL requiere considerar la variabilidad inherente a la lengua y a su uso. La variabilidad de la lengua se refiere al conocimiento lingüístico del usuario, al saber cómo, cuándo y dónde se debe usar la lengua; es decir a la competencia comunicativa del alumno. Otro tipo de variabilidad reside en el proceso de explotar una forma lingüística en forma deliberada, lo cual es una característica propia del desarrollo del IL. Esta visión del IL combina los conceptos mencionados anteriormente; sin embargo, Bialystock (1985:100-113) plantea una posición más cognoscitiva y holística. Sostiene que la producción (*performance*) del alumno debe estar relacionada con dos componentes distintos. El primero es la forma en que el sistema de la lengua está representado en la mente del alumno en forma de competencia gramatical y pragmática. La segunda, es el sistema de procesamiento para controlar y acceder el conocimiento lingüístico en la producción (*performance*). Estos elementos forman el constructo del IL. De acuerdo con la autora, algunas características del IL es que debe ser: 1) Cuantitativo y cualitativo en relación al nativo-hablante. 2) La sofisticación en el análisis de las representaciones mentales no significa una aproximación a las normas de la lengua meta. 3) El reanálisis del IL no implica necesariamente un aumento en la complejidad del sistema lingüístico del alumno. 4) El incremento en la comprensión o capacidad de análisis no significa necesariamente que el alumno tenga conciencia del conocimiento lingüístico. La autora explica que la variabilidad del IL consiste en : 1) La variable cognitiva o diacrónica, ya que el alumno requiere de tiempo para aprender, pues los cambios del sistema lingüístico que desarrolle el alumno se basan en sus estructuras mentales. 2) La variabilidad sincrónica o de control, que consiste en los cambios que

muestra el alumno en el discurso, de acuerdo a uso, situaciones o contexto. Estos factores pueden afectar la competencia gramatical o pragmática.

La percepción del IL que muestra el alumno en el salón de clases, permite al profesor de lengua extranjera dirigir sus esfuerzos en cuestiones metodológicas y técnicas, y con la ayuda del análisis de error el profesor podrá diseñar una GP dirigida a hispano-hablantes que aprenden inglés como lengua extranjera.

3.3. El análisis de error en la enseñanza de lengua extranjera

Con el fin de diseñar una GP que responda a las necesidades de los alumnos y maestros de inglés del CIE así como a la comunidad interesada, es necesario reconocer las necesidades lingüísticas y psicolingüísticas que el alumno experimenta en la clase de inglés. Por lo anterior se dedicará un espacio en este capítulo para destacar la importancia del análisis de error en la enseñanza de la lengua extranjera.

De acuerdo con P. Corder (1967:10) existen errores de producción (*performance*) y los errores de competencia. Los primeros no son sistemáticos, son los llamados deslices de lengua o *mistakes*. Son producidos por lapsos de memoria y estados de ánimo. Los segundos son considerados como *errors*, son sistemáticos y reflejan el conocimiento y el procesamiento de la lengua que posee el alumno. Corder (1973:257-263) explica que los *mistakes* también pueden consistir en utilizar un registro, un estilo o una variante de la lengua de manera equivocada. Estos son cometidos por los nativo-hablantes. Los errores son cometidos por los alumnos; es importante destacar que el alumno comete un error cuando aún no ha internalizado las reglas de la lengua meta. Por otro lado, el alumno no comete el error cuando desconoce las reglas de la lengua meta, pues en este caso el alumno muestra ignorancia. En algunos otros casos, el alumno de la lengua extranjera comete errores, pero cuando se encuentra sometido a circunstancias tales como cansancio, tensión, emoción o nerviosismo también puede cometer *mistakes*. El análisis de error es un proceso comparativo y contrastivo. Se comparan oraciones producidas en el ideolecto o en el interlenguaje del alumno. La descripción de los errores se hace en diferentes grados

de profundidad, generalización y abstracción. Estas diferencias se pueden clasificar en cuatro tipos de error: omisión, adición, selección y ordenamiento de los elementos. Las cuatro categorías se refieren a los distintos niveles lingüísticos: ortográfico, fonológico, sintáctico y léxico-semántico (Corder 1973:275-78). Los errores son provocados por la forma en que el alumno procesa la información; esto es, la forma en que se enseña o bien, algunos errores provienen del proceso psicolingüístico. Por lo tanto, Corder (1973:283) llama a los errores propios del aprendizaje errores normales, y a los errores causados por una mala enseñanza o un aprendizaje o técnica deficiente, errores redundantes. No obstante existen errores que no son evidentes, a éstos les llama *overtly erroneous sentences*, significa que la oración se ve o se escucha correcta pero contiene errores. O bien, *covertly erroneous sentences*, significa que la oración es correcta pero no es apropiada para algún contexto determinado. El análisis de error es importante y necesario para el maestro de lengua extranjera ya que sirve como retroalimentación y guía para el diseño del *syllabus*, la GP, y el diseño de materiales entre otros. El análisis de error también es útil para proveer de evidencia y retroalimentación a la lingüística descriptiva y a la psicolingüística. También es importante para el mismo alumno, ya que representa uno de los mecanismos que utiliza para aprender. Los errores también son utilizados por los niños como una estrategia cuando adquieren se lengua materna, y de la misma manera lo son para muchos de los alumnos de inglés como lengua extranjera (Corder 1973 : 265-270).

De acuerdo con la información ya mencionada y retomando el análisis lingüístico del capítulo anterior, cuando el alumno está aprendiendo y practicando el subjuntivo después del verbo *wish*, el alumno comete errores de selección en la L1 y en la L2. El alumno no halla la correspondencia conceptual entre *I wish* + subjuntivo pues aparentemente es una forma del pasado, pero que expresa presente, o bien el alumno percibe una forma en pasado perfecto que expresa pasado. Ante la confusión, es posible que el alumno intente apoyarse en su L1, donde también le será difícil encontrar la correspondencia sintáctica, lo cual se debe a que en español la idea de *I wish* se expresa en presente subjuntivo y en presente, mientras que *wish* en inglés se usa en presente únicamente. Por otro lado la idea de *wish* en español se expresa en estas formas: *me gustaría, quisiera, desearía, ojalá,*

quiero, entre otras; mientras que en inglés sólo se expresa con *wish*. En parte, el problema radica en error de selección así como de falta de conocimiento sintáctico por parte del alumno, tales como conjugación de verbos y tiempos verbales entre otros. El subjuntivo después de *wish*, como se mencionó en el capítulo anterior también entraña un problema intralingüístico para los anglo-parlantes.

3.4. Técnicas de la enseñanza de la gramática enfocados en la forma-significado en el marco del método comunicativo.

En las secciones anteriores se examinaron elementos que deberán tomarse en cuenta para la elaboración de la GP. A continuación se presentarán algunas técnicas recientes para el diseño de la GP cimentadas en experimentos de carácter psicolingüístico. Se darán a conocer técnicas de toma de conciencia (*consciousness raising*) con enfoque en la forma-significado; en segundo término se expondrán algunas propuestas para procesamiento del *input* con ejercicios para procesar el *input* y producir *output* estructurado.

3.4.1. Técnicas de toma de conciencia para el aprendizaje de la gramática.

Las técnicas de la toma de conciencia consisten en la técnica del “*Garden Path*” (Tomasello y Harron 1989) y “*grammar consciousness raising tasks*”(Fotos 1993,1994). En este trabajo únicamente se abordará y se trabajará con la segunda técnica.

En “*grammar consciousness raising tasks*” se combinan el desarrollo del conocimiento de un punto gramatical con el uso de esta estructura. Estos *tasks* dedican especial atención al significado de las estructuras en la lengua extranjera, lo cual trae como consecuencia la interacción negociada; lo que significa que el alumno formulará preguntas de comprensión o repeticiones fomentando así el aprendizaje consciente del punto gramatical deseado y de la lengua extranjera en general. Este tipo de tareas fomenta el *input* comprensible haciendo que el alumno realice ajustes en su *output*.

La interacción comunicativa, la interacción negociada (forma-significado) y el *feedback* son aspectos que conforman la técnica. Se considera que son técnicas de toma de consciencia debido a que el alumno presta atención a las estructuras dentro de un marco comunicativo (Fotos 1994:323-335).

Conforme a R. Ellis (Fotos 1993:386-387) la utilización de la toma de consciencia como una herramienta para el aprendizaje de la lengua extranjera presenta un punto de vista donde no se divorcian la instrucción formal de la metodología comunicativa. Cuando el alumno ha tomado consciencia de las estructuras, continuará consciente de ellas en los subsecuentes *inputs* comunicativos que el alumno enfrente, entonces tendrá lugar la adquisición de la lengua meta.

Según Titone (1976:183), las estructuras se explican y se perciben conscientemente con el sólo fin de hacer que la autoexpresión y la comunicación sea lo más eficaz posible. Para el autor la consciencia gramatical no tiene por objeto dar la posesión práctica del instrumento lingüístico; sino solamente persigue aumentar el poder de control y de elección creativa de patrones de expresión eficaces.

Estas tareas se recomiendan como una forma para integrar la instrucción formal de la gramática en un marco comunicativo. Su contenido es la estructura por sí misma, y el objetivo principal no es el de habilitar al alumno a utilizar esta estructura, sino llamar su atención hacia las formas gramaticales de la lengua meta. Algunas de las ventajas pedagógicas de los *tasks* son: 1) Los problemas gramaticales son considerados importantes, 2) La instrucción gramatical se considera como una actividad seria, 3) La naturaleza de los *tasks* permite que el alumno utilice la lengua meta. Mediante la toma de consciencia se pretende que el alumno adopte este mecanismo haciéndolo una rutina en su aprendizaje de lengua. De esta manera el alumno se sensibilizará acerca de los patrones lingüísticos llevándolo a su descubrimiento, su conocimiento y aplicación.

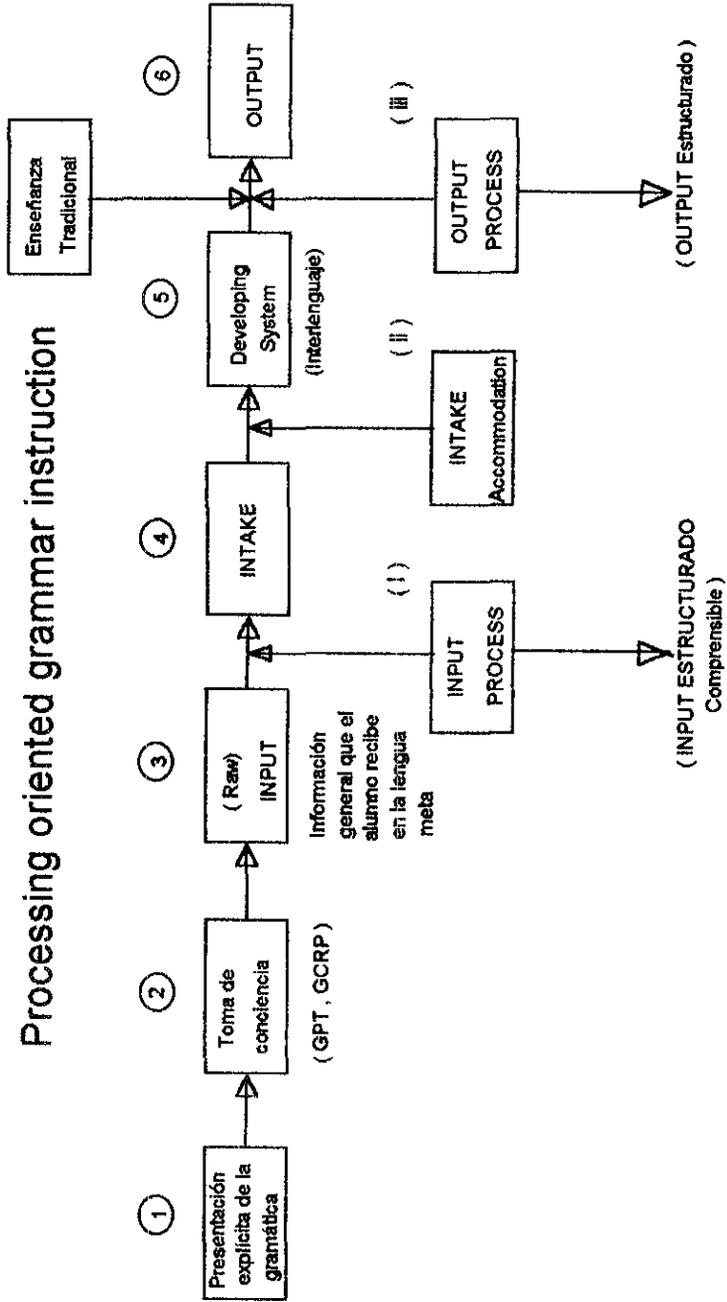
3.4.2 . Modelo de procesamiento de *input*..

En esta sección se dará a conocer un modelo innovador para la enseñanza de lengua extranjera. Este modelo tiene como objetivo fundamental rescatar la enseñanza de la gramática en el enfoque comunicativo, plantea una metodología distinta a la enseñanza tradicional de la gramática. Los precursores de este modelo son B. Van Patten y T. Cadierno.

De acuerdo con B. Van Patten (1995:226-239) el proceso de la adquisición de la lengua extranjera está formado por varias etapas:

Figura 1

Processing oriented grammar instruction



La idea central de este modelo psicolingüístico es el examinar la relación que existe entre la instrucción explícita y sus efectos en la adquisición de la lengua extranjera. Esto no significa que deba sacrificarse la comunicación o bien las actividades centradas en el alumno. El número (1), se refiere a la presentación explícita o implícita de la gramática o punto lingüístico que el profesor realice. El número (2), se refiere a la toma de consciencia la cual ya se explicó ampliamente en la sección anterior. El *input* (3) es la información en bruto (**raw*) que usa el alumno para construir sus sistemas. Con esta información el alumno realiza las conexiones forma-significado que serán parte de su *developing system* (5) o interlenguaje. El *input process* (I) incluye la filtración de información, es la información reducida y alterada que el alumno hace suya, *intake*. Este proceso (I) incluye estrategias y mecanismos que promueven el vínculo entre la forma-significado a partir de la información lingüística que el profesor presenta al alumno con el objeto de construir un sistema lingüístico.

Del *intake* (4) el alumno debe desarrollar un sistema adquirido, pues no todo el *intake* es internalizado automáticamente. El proceso (II) incluye aquellos mecanismos que promueven la acomodación del *intake* y la reestructuración de la información lingüística o *input* comprensible, que estará disponible para su *developing system*. Los mecanismos de recuperación (III) incluyen ciertos aspectos de la producción como monitoreo, acceso de la información lingüística y el control.

El *input* es la información lingüística que el alumno debe procesar o digerir, lo que el alumno retoma porque lo ha comprendido y que tiene disponible ya que su interlenguaje comienza con el *intake*. A diferencia del la enseñanza tradicional, este modelo se dirige a manipular y alterar el procesamiento del *input* y no en el de *output* como la enseñanza tradicional. La idea fundamental de esta visión es alterar la naturaleza del sistema de desarrollo de la L2 o IL del alumno siguiendo las etapas de la figura 1.

Mediante este modelo el alumno obtiene mejor procesamiento del *input* así como conocimiento disponible para la producción. En suma, este modelo enfoca la práctica en

el procesamiento de *input* que servirá como cimentación del *output*. VanPatten presenta en este modelo técnicas para el desarrollo de ambos rubros así como algunos de los lineamientos para su elaboración.

3.4.2.2. Estructuración del *input*.

Este modelo requiere que el *input* se estructure a través de actividades con las siguientes características: 1) La actividad deberá ser diseñada con el fin de que el alumno ponga atención al *item* gramatical mientras se enfoca al significado. 2) Se le pedirá al alumno que no produzca (ni verbal ni por escrito) el *item* gramatical, únicamente deberá ser procesado.

Los tipos de actividades sugeridas por Van Patten (1995: 102-3) son: de proveer información, opción binaria, de relacionar y de opción múltiple. Los lineamientos generales para elaborar actividades de *output* estructurado son entre otros: 1) Presentar un sólo *item* gramatical al tiempo. 2) Conservar el enfoque en el significado. 3) Llevar el conocimiento lingüístico de oraciones al discurso. 4) Utilizar *input* oral y escrito. 5) Hacer que el alumno "haga algo con el *input*". 6) Tener en consideración las estrategias de procesamiento en mente.

El modelo propuesto por Van Patten tiene como objetivo principal estructurar el *input* para facilitar el proceso de extraer la forma y la estructura del *input* (*raw*), transformándolo en *input* con significado y comprensible o significativo. Este procesamiento llevará al alumno a obtener un *intake* gramatical más rico.

3.4.2.3. Estructuración del *output*.

En el número anterior el procesamiento del *input* desempeña un papel protagónico en el aprendizaje de las formas gramaticales en un entorno comunicativo. El *input* es necesario para crear el sistema; sin embargo, no es suficiente para desarrollar la habilidad para usar

la lengua en un contexto comunicativo. La producción de la lengua extranjera contiene aquellos procesos que operan en el número (III) de la figura 3.1, tales como el acceso (uso de formas correctas), monitoreo (edición del discurso cuando el hablante se da cuenta que existe un error), y las estrategias de producción (sucesión de formas y palabras que juntas forman oraciones), las cuales a su vez son influenciadas por varios factores. El acceso, término acuñado por Terrell, incluye por lo menos dos procesos o habilidades: 1) Expresar un significado en particular mediante una forma o estructura determinada. 2) Usar formas y estructuras de manera secuenciada y apropiada.

Terrell llama al primer proceso acceso y al segundo estrategias. El acceso no es un proceso automático que se incorpora a su IL o sistema. La enseñanza de lengua debe proveer al alumno con oportunidades para crear *output* (Van Patten 1995:117).

Conforme a Van Patten (1995:116-121), el procesamiento de *input* está ligado a la adquisición de formas y estructuras en tanto que, el acceso está ligado con la corrección (*accuracy*) y la fluidez (facilidad y velocidad). En la instrucción los alumnos no sólo necesitan del *input* para construir su sistema de lengua sino también oportunidades para crear *output* con el fin de trabajar la corrección y la fluidez. El uso del *output* en la instrucción deberá esforzarse por hacer que los alumnos produzcan lengua que comunique algo a alguien de manera significativa. Las actividades del *output* estructurado tienen dos características sobresalientes: 1) Implican el intercambio de información previamente desconocida. 2) Requieren que el alumno accese una forma o estructura determinada con el fin de expresar significado. Las actividades del *output* estructurado comparten los mismos lineamientos del *input* para su diseño. Estos lineamientos se dirigen a la producción y no al *output*; no obstante, se suman dos aspectos distintos que se refieren a la producción: 1) Los alumnos deberán contestar el contenido del *output*. 2) El alumno tiene algún conocimiento previo de las formas o estructuras. El primero indica que el *output* creado por el alumno tiene propósito, pues contiene un mensaje y alguien de alguna manera deberá contestar al contenido de este mensaje; la repuesta puede consistir en : comparaciones, tomar notas, hacer listas, responder a preguntas, llenar cuadros, expresar acuerdos o desacuerdos, cantar, dibujar, entre otras. El segundo hace referencia a

que las actividades de *output* fluyen del trabajo anterior; es decir, provienen y se basan en el procesamiento del *input*. En resumen, el *input* estructurado fomenta las conexiones forma-significado en el procesamiento del *input* para dar lugar al *intake*. En tanto que las actividades del *output* estructurado fomentan el acceso del conocimiento lingüístico existente o en desarrollo, es por esto que proceden a las actividades del *input* estructurado (VanPatten 1995:121-130).

En este capítulo se integraron diversos aspectos concernientes al proceso de enseñanza-aprendizaje que serán de vital importancia para el diseño de la GP, tales como teoría cognoscitiva, interlenguaje y análisis de error. Además se presentaron los modelos para la toma de conciencia gramatical, el procesamiento de *input* y *output* estructurado; en estos modelos se basará la GP del verbo *wish*. Presentada la metodología que se utilizará para la enseñanza de la gramática en el salón de clases así como algunos lineamientos para la elaboración de actividades; se procederá en el capítulo siguiente a diseñar la GP para las estructuras que siguen al verbo *wish*.

CAPITULO IV. Diseño de la gramática pedagógica.

En este capítulo se presentará el diseño de la gramática pedagógica la cual consistirá en una explicación lingüística dirigida al profesor de inglés como lengua extranjera que analizará los usos de los tiempos verbales que siguen al verbo *wish*, los cuales son: *wish+ past subjunctive*, *wish+ past perfective*, *wish+ would*, *wish+ could*. Se presentará una breve semblanza acerca de cada habilidad que introducirá a los ejercicios concernientes a cada una de ellas. Los ejercicios que se trabajarán en primera instancia serán los de toma de consciencia gramatical o *grammar consciousness raising tasks*, continuando con los ejercicios de *input estructurado* seguidos por los de *output estructurado*. Finalmente se trabajarán ejercicios que integrarán las cuatro habilidades. El diseño de estos ejercicios se basará principalmente en el modelo y los lineamientos establecidos por B. VanPatten planteados en el capítulo anterior; sin embargo, también se incluirán ejercicios de tipo comunicativo, ya que, como se planteó en el capítulo primero, la enseñanza de la gramática debe considerarse como un proceso de aprendizaje de tipo ecléctico.

4.1. Comprensión Auditiva.

En este apartado se describirá brevemente en qué consiste la habilidad auditiva y sus características. De acuerdo a Anderson y Lynch (Nunan 1989 : 23-26) la comprensión auditiva se divide en recíproca y no recíproca. La primera se refiere a aquellos *tasks* auditivos donde existe la oportunidad para el oyente de interactuar con el hablante, y así de negociar el contenido o significado de dicha interacción. La segunda se refiere a aquellos *tasks* donde el oyente carece de la oportunidad de interactuar y negociar significados, es decir, cuando el oyente escucha la radio o una conferencia. Anderson y Lynch señalan que la complejidad de la habilidad incluye 1.- identificar signos hablados de entre los sonidos que los rodean 2.- segmentar el discurso hablado en palabras, 3.- tomar la sintaxis de las oraciones, 4.- formular la respuesta adecuada (habilidad auditiva

interactiva). Asimismo señalan que, además de estas habilidades el oyente debe manejar otros aspectos no lingüísticos tales como tener un propósito para escuchar y tener un conocimiento social y cultural apropiado. Los autores mencionan que esta habilidad tiene un papel activo y según ellos es un tanto irreal escuchar una grabación careciendo de interacción, interpretación y negociación de significados. Establecen que el significado del mensaje es almacenado en la memoria y no las estructuras o formas gramaticales. Por otro lado, el oyente puede recordar las palabras que escuchó sin haber entendido el mensaje.

Según Richards (Numan 1989. 24-27), los *tasks* auditivos pueden ser clasificados en dos grupos, esto es en base a dos procesos en los cuales el alumno puede involucrarse: *bottom-up* o *top-down*. Los procesos *bottom up* se dirigen al mensaje que se emite, decifrando o decodificando sonidos o palabras, cláusulas o bien oraciones e incluyen las siguientes microhabilidades: 1.- buscar el *input* para identificar los items lexicales que le son familiares al oyente, 2.- segmentar el discurso en unidades más pequeñas de significado, 3.- utilizar pistas para identificar la información contenida en una oración, 4.- utilizar pistas gramaticales para organizar el *input* en unidades más pequeñas de significado. Los procesos *top-down*, utilizan el conocimiento y experiencia del mundo para facilitar la comprensión del mensaje y consisten en: 1.- la interacción en un evento determinado (decir una historia, una broma, una queja, etc.), 2.- categorización de lugares, personas o cosas, 3.- relaciones causa-efecto, 4.- anticipación de resultados, 5.- inferencia de temas en el discurso, 6.- inferencia en la secuencia de efectos, 7.- inferencia de detalles. Richards distingue dos tipos de habilidad auditiva, esto es, la habilidad auditiva conversacional (*conversational listening*), la habilidad de escuchar y entender el discurso casual y la habilidad auditiva académica (*academic listening*), la habilidad de escuchar y comprender ponencias o presentaciones académicas en un contexto académico, mas no en un contexto de enseñanza de lenguas. La habilidad auditiva conversacional consiste, por ejemplo, en memorizar pedazos de información por periodos cortos, discriminación de sonidos, reconocer patrones de acentos de palabras, reconocer el ritmo de la estructura en inglés, reconocer la función de la entonación y el acento de las

estructuras, reconocer formas reducidas, etc. La habilidad auditiva académica consiste en, por ejemplo; identificar el propósito y la dirección de la ponencia, identificar el tema de la ponencia y seguir el desarrollo del tema, identificar relaciones entre las unidades del discurso (idea principal, generalización, hipótesis, etc.), identificar marcadores del discurso, etc.

Nunan (1989:25) sugiere que la habilidad auditiva conversacional contiene microhabilidades que el alumno podrá utilizar en cualquier *task*, ya sea conversacional o académico. Las habilidades académicas son llamadas por Nunan habilidades de comprensión retórica o de discurso, y nuevamente pueden ser utilizadas en los dos tipos de comprensión auditiva.

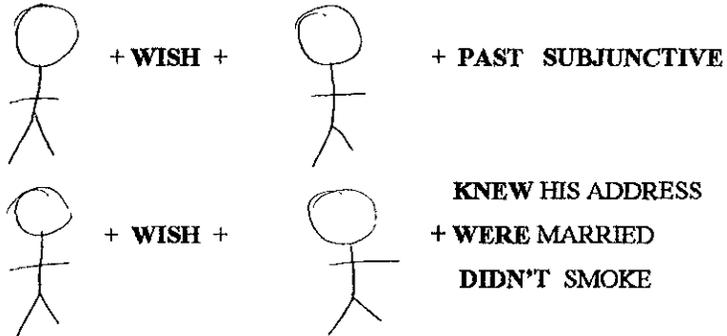
4.2. Explicación pedagógica del uso del verbo *wish*.

El verbo *wish* en inglés se utiliza para expresar deseo en una situación imaginaria e irreal; es como soñar despierto. En las gramáticas normativas se explica que después de *wish* sigue un tiempo pasado (*past simple, hypothetical past*) o bien *could* o *would* con un sentido hipotético o irreal, o bien un pasado perfecto (*hypothetical past perfective*). Estos tiempos pertenecen al modo subjuntivo, el cual puede expresar una idea presente, pasada o futura. En términos generales expresa actividades mentales, dudas, deseos, esperanzas e ilusiones; es decir, hechos irreales o imaginarios que podrían ser, pero no han sido o que pudieran cambiarse.

4.2.1. Wish+ past subjunctive.

Expresa una situación imaginaria, irreal que se desea, una situación de arrepentimiento en el presente.

FORMULA:

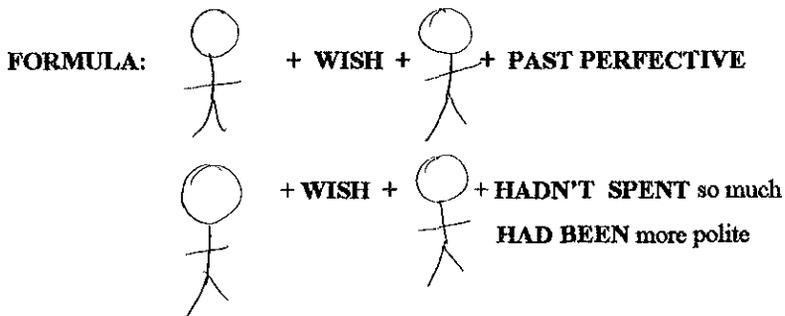


ERROR TÍPICO: I wish I was married.

La gramática en inglés enfatiza el uso de *were* en todas las personas del singular.

4.2.2. Wish + past perfective (past perfect o hypothetical past perfective)

Esta construcción expresa arrepentimiento acerca de una situación pasada o bien habla de un evento que no puede ser alterado.



ERROR TÍPICO:

Es posible que los alumnos no distingan la diferencia entre este uso y el uso anterior. Otra dificultad puede ser que el alumno no recuerde el pasado participio de los verbos en inglés.

4.2.3. Wish + would.

Este *modal auxiliary verb* (al igual que *could*), en esta construcción con *wish* se utiliza con un sentido hipotético o irreal, es decir, es la versión irreal del significado de *would*.

- Se utiliza en acciones donde el sujeto tiene control o puede cambiar el evento si lo desea.

I wish you **would** be more punctual.

- Expresa interés en la voluntad del sujeto para que el evento se realice.

I wish he **would** write more often.

- Expresa insatisfacción con el presente , y por tanto un deseo de cambio en el futuro.

I wish it **would** stop raining.

I wish prices **would** come down.

I wish the sun **would** come out.

FORMULA:



+ WISH + DIFFERENT SUBJECT + WOULD + VERB
FROM THE FIRST CLAUSE



+ WISH +



+ WOULD STOP arguing
WOULD WRITE more often
WOULDN'T CHANGE your/
his / her mind.

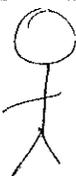
ERROR TÍPICO: I wish I would be more punctual.

El sujeto de *wish* no puede ser el mismo que el de *would*.

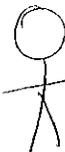
4.2.4. Wish + could.

Could como *would* es otro de los *modal auxiliary verbs* que gozan de sentido e implicación hipotética; esta estructura expresa deseo en el presente expresando posibilidad no habilidad.

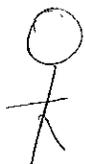
FORMULA:



+ WISH +



+ COULD + VERB.



+ WISH +



+ COULD IMPROVE faster
COULD UNDERSTAND
COULD BE that way.

ERROR TÍPICO: I wish you could to come more often.

Algunos alumnos utilizan *to* después de *could*. Es importante proporcionar suficientes ejemplos para evitar este error.

4.3. Ejercicios de comprensión auditiva.

En este apartado se propondrán algunos tipos de ejercicios utilizando los lineamientos que se establecieron en el capítulo anterior. Se comenzará con ejercicios de toma de consciencia, posteriormente se presentarán ejercicios de *input estructurado* y para concluir se sugerirán ejercicios de *output estructurado* o bien ejercicios de tipo comunicativo.

4.3.1. Ejercicio de toma de conciencia *Grammar consciousness raising tasks*.

Ejercicio 1

- HOJA DEL PROFESOR.

I.-El alumno escuchará en el cassette las siguientes oraciones. A partir de éstas el alumno completará las oraciones que estarán incompletas en su hoja de respuestas. Cada oración se repetirá tres veces y una vez más para la revisión general grupal.

TAPESCRIPT:

- 1.- I wish I had a million dollars.
- 2.- My father wishes I didn't have to work so hard.
- 3.- I wish she weren't so selfish.
- 4.- He wishes Mary would come every day.
- 5.- I wish I could go on vacation every summer.
- 6.-I wish they didn't argue so often.
- 7.-His wife wishes he could get a raise.
- 8.-I wish you would change your manners.
- 9.-I wish I hadn't been so rude to my mother yesterday.
- 10.- Her husband wishes she hadn't crashed his car.

THE ANSWERS ARE UNDERLINED.

II.-Revise las respuestas. Pida a los alumnos que en grupos de tres traten de extraer las cuatro reglas gramaticales del uso y el significado de *wish*.

Tiempo aproximado: 20 minutos.

Materiales: Cassette, grabadora y copias.

Ejercicio 1

- HOJA DEL ALUMNO.

I.- Escucha y completa las siguientes oraciones. Cada oración se repetirá dos veces.

- 1.- I wish I _____ a million dollars.
- 2.- My father wishes I _____ to work so hard.
- 3.- I wish she _____ so selfish.
- 4.- He wishes Mary _____ every day.
- 5.- I wish I _____ on vacation every summer.
- 6.- I wish they _____ so often.
- 7.- His wife wishes he _____ a raise.
- 8.- I wish you _____ your manners.
- 9.- I wish I _____ to my mother yesterday.
- 10.- Her husband wishes she _____ his car.

II.- Revisa las respuestas con tu profesor. En grupos de tres compara los ejemplos y trata de extraer las cuatro reglas gramaticales del uso de *wish* y su significado.

- 1.- _____
- 2.- _____
- 3.- _____
- 4.- _____

4.3.2. Ejercicios de *input estructurado*.

El objetivo de estos ejercicios es que el alumno distinga y reconozca auditivamente las estructuras que se utilizan con el verbo *wish*.

Ejercicio I:

- HOJA DEL PROFESOR.

I.- Falso o Verdadero. El alumno escuchará cinco situaciones distintas y decidirá si las oraciones que se encuentran en su hoja de respuestas son falsas o verdaderas. Cada oración se repetirá dos veces.

TAPESCRIPT:

1.-I'm tired of this boring job. It's always the same routine, the same people, there's no motivation, no nothing.

2.-My boss told me take it or leave it. So I took it. Now I have to move to the countryside, but you know, I really love my home town, my friends, my house. I'll really miss it.

3.-I don't really like this terrible weather. It's so bothersome. It's rainy, it's cold and foggy. I'd rather live somewhere else.

4.-I'm really sorry, I feel so badly. I shouldn't have been so rude to her. I think I should apologize.

5.-My friend Charles is one of the richest persons I've ever known. He's got it all; well, almost everything except for two things: true friends and real love.

Tiempo aproximado: 15 minutos.

Materiales: Cassette, grabadora y copias.

Ejercicio 1

- HOJA DEL ALUMNO.

1.-Escucha las siguientes situaciones cuidadosamente. De acuerdo a ellas, decide si las siguientes oraciones son falsas (F) o verdaderas (V).

- 1.-Tom wishes he could get another kind of job. T F
- 2.-Ralph wishes he didn't have to stay in the city. T F
- 3.-My sister wishes the weather were warmer. T F
- 4.-My sister wishes she hadn't been so worried. T F
- 5.-Charles wishes he had more sincere friends. T F

THE ANSWERS ARE UNDERLINED.

Ejercicio II:

- HOJA DEL PROFESOR.

I.-El alumno escuchará el siguiente monólogo dos veces. Marcará con una o una lo que le gustaría a Maxwell Spencer que fuera su vida.

TAPESCRIPT: The poor rich man.

My name is Maxwell Spencer. I'm a millionaire. I'm one of the best-known oil tycoons, but that doesn't make me happier than anybody else. Why? I'll tell you why. I don't have true friends. I'm a lonely man. People seem to be more interested in my position than in me. If only I could live an ordinary life....If I were an ordinary person I could live life my way. I could go to work driving my own car and then come back home with my family instead of going out for dinner with my business partners. My life is so monotonous and superficial. I wish my family had been an ordinary one.

Tiempo aproximado: 15 minutos.

Materiales: Copias.

Ejercicio II

- HOJA DEL ALUMNO.

I.- Escucha el monólogo. De acuerdo a éste subraya cual de las opciones escogería Maxwell Spencer si pudiera cambiar su vida.

Maxwell wishes:

1. -he were an ordinary person OR an oil tycoon
2. -he were richer OR happier
3. -people were more interested in him OR his position
4. -he had more friends OR more money
5. -he lived luxuriously OR in an ordinary way
6. -he had a normal family OR more business partners

THE ANSWERS ARE UNDERLINED.

Ejercicio III

- HOJA DEL PROFESOR.

I.-El alumno escuchará cinco oraciones. En su hoja de respuestas deberá marcar con una o una si desearía o no desearía lo mismo que escucha; o bien si le es indiferente.

TAPESCRIPT: The most important things in life.

1.- I think fame is more important than anything else. I wish I were really famous.

2.-In my opinion I may say that the most important things in life are to love and be loved.
I wish I had all the love in the world.

3.-According to my experience I think that money and love are both necessary in life. I wish I had enough of both things.

4.- Well, for me the best things are sex, food, music, and money. It doesn't really matter to me the way you get it. Just get it and live it up. I wish life could be this way forever !!!

5.-For me the most rewarding thing in life is to help others and to share the things I have, I don't know, maybe give advice, give away what you don't really need and be a helping hand for my family and friends. I wish the world would live as one. That's my wish.

Tiempo aproximado: 15 minutos.

Materiales: Copias.

Ejercicio III

- HOJA DEL ALUMNO.

I.- Escucharas cinco opiniones de algunas personas acerca de las cosas que consideran más importantes en la vida. Escucha cada una de ellas y marca con una X o ✓ si desearías o no desearías las mismas cosas, o bien si te son indiferentes.

HOW ABOUT YOU ?????

I WISH I	YES	NO	NO DIFFERENCE
1.- were really famous
2.-had all the love in the world
3.-had love and money
4.-had sex, money, music and a lot of food
5.-could help others and the world could live as one

4.4. Producción e interacción oral.

Brown y Yule señalan que la producción oral había sido ignorada hasta hace algún tiempo, pues la enseñanza de lenguas extranjeras se basaba en la producción escrita y la traducción (Nunan 1989:26). El lenguaje escrito se caracteriza según ellos por las oraciones y estructuras bien formadas las cuales integran párrafos altamente estructurados. Por otro lado, el lenguaje oral está compuesto de oraciones cortas o fragmentadas; y en ocasiones se presta a mucha repetición. Los autores establecen que la falta de organización sintáctica, el uso de *fillers* y frases no muy lógicas hacen que el lenguaje oral o cotidiano sea menos denso que el lenguaje de exposiciones orales y en general menos denso y estructurado que el lenguaje escrito. Otra distinción importante en cuanto al desarrollo de habilidades orales o de interacción, es la diferencia que existe entre el diálogo y el monólogo. La habilidad de dar una presentación oral sin interrupciones es más difícil y muy diferente al diálogo, donde dos o más hablantes intervienen. La mayoría de los nativo-hablantes pueden utilizar la lengua de manera interaccional; sin embargo, no todos los nativo-hablantes pueden utilizarla de manera expositiva, ya que esta habilidad se debe practicarse y aprenderse. Brown y Yule expresan que la mayoría de las clases de lenguas extranjeras se enfocan al desarrollo de la habilidad oral en conversaciones o intercambios orales cortos, donde el hablante, en este caso el alumno, emite una o dos oraciones en cada turno. Aconsejan que es importante para los maestros tomar en cuenta que la participación en pequeños turnos no lleva al alumno automáticamente a producir participaciones orales más largas; por lo que se debe prestar especial atención a este aspecto de la habilidad oral.

De acuerdo con Bygate, la habilidad de producción oral consiste en dos tipos de habilidades: las habilidades motoras-perceptivas, que consisten en utilizar los sonidos y las estructuras de la lengua correctamente; y las habilidades interactivas, las cuales incluyen el uso de las anteriores para llevar a cabo la comunicación oral. Las habilidades motoras-perceptivas se desarrollan en el salón de clases mediante actividades de repetición de patrones, diálogos y prácticas orales guiadas. Según Bygate el alumno de

lenguas debe recibir entrenamiento en el manejo de las habilidades interactivas y en la negociación de significado. El manejo de la interacción oral incluye habilidades como saber cómo y cuándo comenzar una conversación, cuándo cambiar de tema, cómo incluir a otra persona en la conversación y cómo terminarla entre otras. Para Bygate la negociación de significados se refiere a saber si la persona con la que se habla ha entendido o no la conversación.

Los procesos *bottom-up* y *top-down* también son aplicables a esta habilidad. El enfoque *bottom-up* en la habilidad oral se refiere al proceso de producción de la lengua, el cual comienza con la producción de sonidos, después de palabras y posteriormente a la producción de oraciones más estructuradas y complejas hasta llegar al discurso. Los procesos *top-down* sugieren que la producción oral comienza con la elaboración de oraciones más complejas, las cuales son parte de un contexto significativo, incluyen el uso del conocimiento de estos contextos para comprender y utilizar correctamente los elementos o unidades más pequeñas de la lengua. Enfatiza que se debe entrenar al alumno a tomar parte en el discurso, y mediante el discurso se debe obtener el dominio de la construcción y formación de oraciones correctas y adecuadas al discurso (Nunan 1989 : 30-31).

En suma, para Nunan (1989:32) la comunicación oral está constituida por: la habilidad de articular formas fonológicas de la lengua meta, dominio del acento, ritmo y patrones de entonación; nivel aceptable de fluidez, habilidades transaccionales e interpersonales, habilidad de intervenir en una conversación con turnos cortos o largos, habilidad en el manejo de la interacción, habilidad para negociar significados, habilidad auditiva conversacional, tener y conocer el propósito de la conversación, utilizar formas apropiadas para la conversación y el manejo de *fillers*.

4.4.1. Ejercicios de *output estructurado*:

El objetivo de estos ejercicios es que el alumno produzca las oraciones utilizando el verbo *wish* y las estructuras que le siguen.

Ejercicio I

- HOJA DEL PROFESOR:

Reparta a los alumnos copias de hojas para realizar la actividad *Search for someone who....* Pida a los alumnos que elijan diez de las veinte actividades que se presentan en la fotocopia. Pídale que busquen al menos dos personas que desearían hacer lo mismo que ellos eligieron recolectando firmas(o autógrafos) de las personas con las que interactúan. Dé ejemplos.

EX: A: I wish I could help poor people. How about you? Do you wish you could help poor people??

B: Yes, me too.

A: O.K. Sign here please.

Tiempo aproximado: 40 minutos

Materiales: Copias

Ejercicio I

- HOJA DEL ALUMNO

Elige diez de las veinte actividades que desearias hacer. Busca a por lo menos dos personas que les gustaria hacer lo mismo que tu. Recolecta firmas o autógrafos de tus compañeros que quisieran hacer las mismas actividades que tu elegiste.

I WISH ...

SIGNATURES

- | | | |
|---|-------|-------|
| 1.-could help poor peole. | _____ | _____ |
| 2.-were more humble. | _____ | _____ |
| 3.-didn't change my mind | _____ | _____ |
| 4.-could get a new job. | _____ | _____ |
| 5.-were more patient. | _____ | _____ |
| 6.-had studied more for the exam. | _____ | _____ |
| 7.-could study abroad. | _____ | _____ |
| 8.-didn't say bad words. | _____ | _____ |
| 9.-hadn't broken up with my boyfriend. | _____ | _____ |
| 10.- could travel. | _____ | _____ |
| 11.-would meet the man of my dreams | _____ | _____ |
| 12.-had enough experience in .. | _____ | _____ |
| 13.-my mother had told me.. | _____ | _____ |
| 14.-my family were more... | _____ | _____ |
| 15.- people were | _____ | _____ |
| 16.- there were no wars and no violence | _____ | _____ |
| 17.-my country were... | _____ | _____ |
| 18.-everybody could... | _____ | _____ |
| 19.-my best friend... | _____ | _____ |
| 20.- my teachers were... | _____ | _____ |

Ejercicio II

- HOJA DEL PROFESOR:

Pida a sus alumnos que se sienten en grupos de cuatro personas. Reparta juegos de tarjetas para cada equipo. Pida a sus alumnos que cada quien elija tres tarjetas. De acuerdo al dibujo que se encuentre en cada una de las tarjetas deberán elaborar oralmente una oración utilizando *wish*. Cada alumno tendrá su turno para decir las oraciones que ha elaborado una por una. De ejemplos.

Si el tiempo se lo permite divida al grupo en dos grandes equipos y organice un concurso. El grupo que diga más oraciones correctas utilizando *wish* es el ganador.

EX: El alumno tiene la tarjeta donde se encuentra un auto nuevo. Entonces el alumno deberá decir:

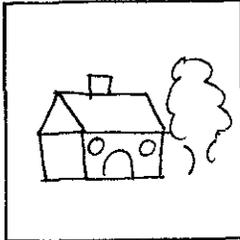
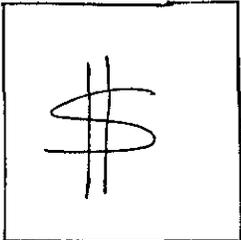
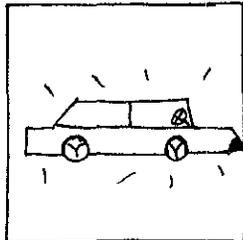
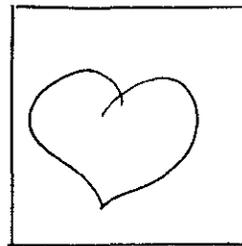
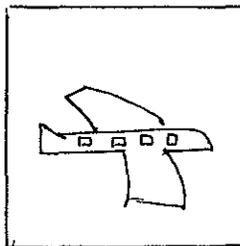
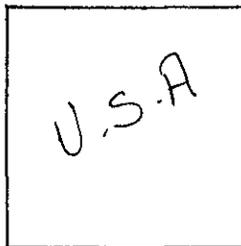
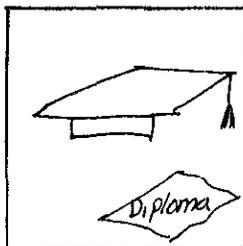
I wish I had a new car.

OR

I wish I could buy a new car.

Tiempo aproximado: 20 minutos.

Materiales: Juegos de tarjetas.



Ejercicio III

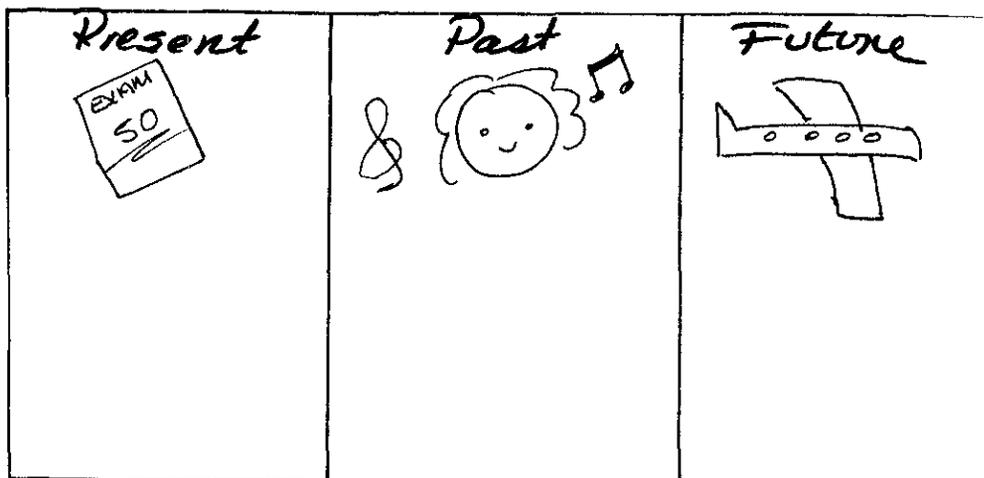
- HOJA DEL PROFESOR.

Pida a sus alumnos que traigan lapices de colores y un cuarto de cartulina blanca la clase anterior a ésta. Dígalos que dividan la cartulina en tres partes de manera horizontal. En la primera parte deberán escribir, *In my past I wish I had* En la segunda parte deberán escribir *Now I wish I ...* Y en la tercera parte deberán escribir *In my future I wish I...* Pida a sus alumnos que dibujen tres cosas o personas que representen lo que les hubiera gustado hacer en el pasado, en el presente y en el futuro (de tiempo limite). En grupos pida a sus alumnos que expliquen qué representa cada dibujo a sus compañeros. Dé ejemplos y haga su hoja en el pizarrón para que los alumnos tengan una idea clara de lo que les está pidiendo.

Tiempo aproximado: 40 minutos.

Materiales: cartulina blanca y lápices de colores.

EX:



4.5. La comprensión de lectura

Según Nunan (1989: 33), los procesos *top-down* y *bottom up* también se pueden aplicar a la comprensión de lectura y a la producción escrita. Mediante el proceso *bottom-up*, la lectura es concebida como un proceso por el cual se decodifican los símbolos escritos, se trabaja a partir de unidades pequeñas (letras), a las más grandes (palabras, oraciones, etc.). Se utilizan estrategias para decodificar la palabra escrita y a partir de este proceso llegar al significado. Sin embargo, F. Smith propone que el proceso de comprensión de lectura se da de manera opuesta a la descrita. Explica que es necesario comprender los significados que se presentan en el texto para poder identificar las palabras, y de ahí identificar las letras (Nunan 1989: 33). En este proceso *top-down* la experiencia y en sí el *baggage* cultural del lector son considerados importantes. Las estructuras mentales que almacenan el conocimiento son conocidas como *schemata*, y la teoría de la comprensión basada en ella es llamada *schema theory*. De acuerdo a esta teoría, la lectura es un proceso interactivo entre lo que el lector ya conoce acerca del tema o tópico y lo que el escritor o autor escribe. La comprensión no es simplemente aplicar la decodificación de las convenciones escritas y el conocimiento gramatical de un texto. El buen lector es capaz de relacionar un texto con sus conocimientos previos de manera eficiente; esta teoría es fundamental para los alumnos de lenguas extranjeras.

Investigaciones más recientes indican que ambos enfoques pueden ser utilizados para aprender a leer, y que la lectura eficiente requiere de la integración de ambos. Es importante tomar en consideración que existen distintos tipos de habilidades de lectura las cuales las que corresponden a los distintos propósitos que se tienen para leer. Rivers y Temperley (Nunan 1989:4) sugieren que los alumnos de lengua extranjera deben perseguir los siguientes propósitos: 1.- obtener información, 2.- entender instrucciones, 3.- participar en alguna actividad 4.- leer correspondencia, 5.- saber cuándo y dónde se llevará a cabo un evento, 6.- leer el periódico, 7.- pasar el rato. Según las autoras los alumnos que estudian inglés como lengua extranjera o segunda lengua necesitan leer para cumplir los objetivos anteriores. De acuerdo con Nunan (1989:35) para que el alumno lea

adecuadamente es necesario en términos generales que el alumno: 1.- identifique las correspondencias entre sonidos y símbolos, 2.- utilice el conocimiento gramatical para obtener significados, 3.- utilice técnicas según el propósito de su lectura, 4.- relacione el contenido del texto a su conocimiento previo y su experiencia del mundo, 5.- identifique la intención retórica de las oraciones o partes del texto.

4.5.1. Ejercicios de *input estructurado*

En este apartado se propondrán algunos tipos de ejercicios utilizando los lineamientos para las actividades de *input estructurado* que se restablecieron en el capítulo anterior. El objetivo de ellos es que el alumno distinga y reconozca mediante la comprensión de lectura las estructuras que se utilizan con el verbo *wish*.

Ejercicio I.

- HOJA DEL PROFESOR.

Pida a los alumnos que lean el título del texto y que estudien la figura. Pida que lean el texto con el fin de que decidan si las siguientes oraciones en la hoja del alumno se refieren al texto. Pídales encierren en un círculo la palabra YES o NO.

Tiempo aproximado: 30 minutos.

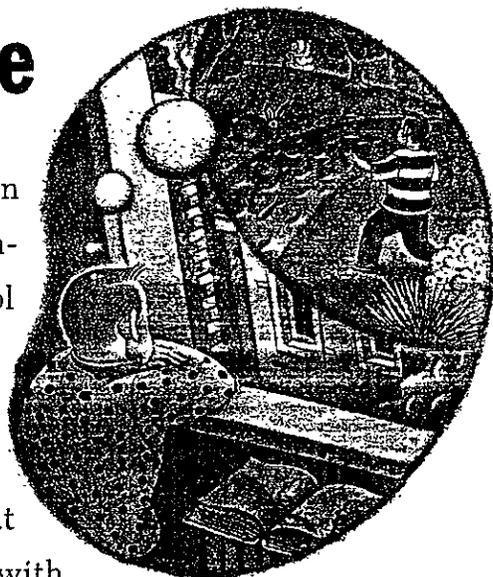
Materiales: Copias del texto y diccionarios si es necesario.

This story is about something that could happen to us if we don't take care of our planet.

PROLOGUE

Child of the Future

The young boy awoke on a hot, oppressive morning. It wasn't a school day, so he could afford to lie back for a while with his favorite storybook. That was the one with drawings of the great forests—the woodlands filled with



tall trees, wild animals and clear-running streams. The scenes seemed so magical that the boy could hardly believe in them, though his parents assured him that such wonders once existed.

Closing his book, he saw no joy in the day ahead. He wished the air conditioner weren't broken. He wished there were more food in the refrigerator. He wished he could see the great forests. But there was no use in thinking about that now. It was enough of a struggle just to be alive, especially for a child.

Ejercicio I

- HOJA DEL ALUMNO.

II.- After reading the story decide if the following sentences refer to the text. Circle yes or no.

- | | | |
|---|------------|-----------|
| 1.- The boy wishes he could see the woodlands. | <u>YES</u> | NO |
| 2.- The boys wishes there were animals and streams. | <u>YES</u> | NO |
| 3.- He wishes the air conditioner were working. | <u>YES</u> | NO |
| 4.- He wishes there were something good to eat. | <u>YES</u> | NO |
| 5.- He wishes people had taken care of the forests. | <u>YES</u> | NO |
| 6.- He wishes animals hadn't survived. | <u>YES</u> | <u>NO</u> |
| 7.-He wishes clear streams hadn't dried up. | <u>YES</u> | NO |

THE ANSWERS ARE UNDERLINED.

Ejercicio II

- **HOJA DEL PROFESOR.**

Pida al alumno que después de leer el texto subraye únicamente las oraciones que hacen referencia al mismo.

Tiempo aproximado: 30 minutos

Materiales: Copias del texto y diccionarios si es necesario.

I say to you today, my friends, that in spite of the difficulties and frustrations of the moment I still have a dream. It is a dream deeply rooted in the American dream.

I have a dream that one day this nation will rise up and live out the true meaning of its creed: "We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal."

I have a dream that one day on the red hills of Georgia the sons of former slaves and the sons of former slaveowners will be able to sit down together at the table of brotherhood.

I have a dream that one day even the state of Mississippi, a desert state sweltering with the heat of injustice and oppression, will be transformed into an oasis of freedom and justice.

I have a dream that my four little children will one day live in a nation where they will not be judged by the color of their skin but by the content of their character.

I have a dream today.

I have a dream that one day the state of Alabama, whose governor's lips are presently dripping with the words of interposition and nullification, will be transformed into a situation where little black boys and black girls will be able to join hands with little white boys and white girls and walk together as sisters and brothers.

I have a dream today.

I have a dream that one day every valley shall be exalted, every hill and mountain shall be made low, the rough places will be made plains, and the crooked places will be made straight, and the glory of the Lord shall be revealed, and all flesh shall see it together. [...]

And if America is to be a great nation this must become true. So let freedom ring from the prodigious hilltops of New Hampshire. Let freedom ring from the mighty mountains of New York. Let freedom ring from the heightening Alleghenies of Pennsylvania!

Let freedom ring from the snowcapped Rockies of Colorado! [...]

Let freedom ring from every hill and mole hill of Mississippi. From every mountainside, let freedom ring.

When we let freedom ring, when we let it ring from every village and every hamlet, from every state and every city, we will be able to speed up that day when all of God's children, black men and white men, Jews and Gentiles, Protestants and Catholics, will be able to join hands and sing in the words of the old Negro spiritual, "Free at last! Free at last! Thank God Almighty, we are free at last!"

Mari - Luther King, Jr., August 28th 1963

I. Governor of Alabama: George Wallace at the time

Ejercicio II

- HOJA DEL ALUMNO.

Después de leer el texto subraya únicamente las oraciones que hacen referencia al texto.

- 1.- M. Luther King wished the U.S. would rise up as one nation.
- 2.- He wished men were created equal.
- 3.- He wished black and white Americans could get along together.
- 4.- He wished injustice would be transformed into justice.
- 5.- He wished people were judged by their color and social status.
- 6.- He wished people were judged by their own character.
- 7.- He wished black and white children could live as brothers.
- 8.- He wished freedom wouldn't spread through the whole world.
- 9.- He wished black people would suffer a lot.

THE ANSWERS ARE UNDERLINED.

4.6. La producción escrita

Según Nunan (1989:35) aprender a escribir con fluidez y legibilidad es la habilidad más difícil para todos los hablantes sin importar si es o no su primera o segunda lengua, o bien si es lengua extranjera. Según el autor todos los niños, excepto aquellos con discapacidades fisiológicas o mentales, aprenden a entender y a hablar su lengua materna, sin embargo; no todos aprenden a leer y aún menos aprenden a escribir. White explica que la escritura no es una actividad natural, ya que aprender a escribir no es de vital importancia para la comunicación humana, lo cual es la diferencia fundamental entre la lengua hablada y la lengua escrita. Bell y Burnaby (Nunan 1989:36) señalan que la escritura es una actividad cognoscitiva extremadamente compleja la cual requiere que el que escribe tenga control de distintas variables simultáneamente. A nivel de oración implica control en contenido, formato, estructura de la oración, vocabulario, puntuación y ortografía. Después del nivel de oración, el que escribe o el "escritor" debe ser capaz de estructurar e integrar información en párrafos y textos con coherencia y cohesión.

Existen diferentes puntos de vista acerca del proceso de aprendizaje de la escritura. Dos de los cuales son el *product approach* y el segundo es el *process approach*. El primero se enfoca en el resultado final de la actividad, es decir; en el párrafo, la carta, el ensayo, etc. El objetivo es que el producto final sea legible y gramaticalmente correcto, obedeciendo a las convenciones del discurso. El segundo se aboca al proceso de la escritura desde un punto de vista muy diferente, pone atención en los medios para elaborar un párrafo así como el producto final. Según Nunan (1989: 37) El proceso de producción escrita incluye: 1.- manejo de la mecánica de la formación de letras, 2.- manejo y seguimiento de las convenciones ortográficas y de puntuación, 3.- el uso de un sistema gramatical con significado, 4.- organización de contenidos a nivel de párrafo y de ahí al texto completo, 5.- corrección y coherencia, 6.- selección de un estilo apropiado de acuerdo a la audiencia para quién se escribe.

4.6.1. Ejercicios de *output estructurado*

El objetivo de estos ejercicios es que el alumno produzca oraciones de manera oral utilizando el verbo *wish* y las estructuras que le siguen.

Ejercicio I

- **HOJA DEL PROFESOR.**

Pida al alumno que a partir de los dibujos escriba oraciones utilizando el verbo *wish*. Por lo menos dos oraciones para cada dibujo.

Tiempo aproximado: 20 minutos

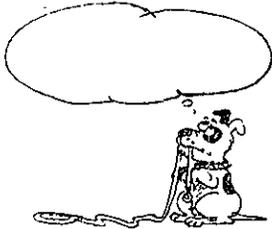
Materiales: Copias.

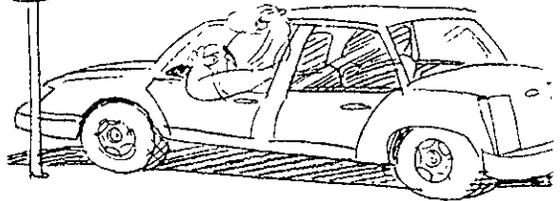
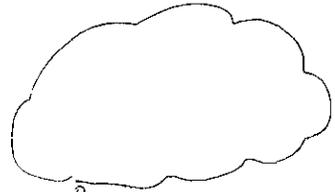
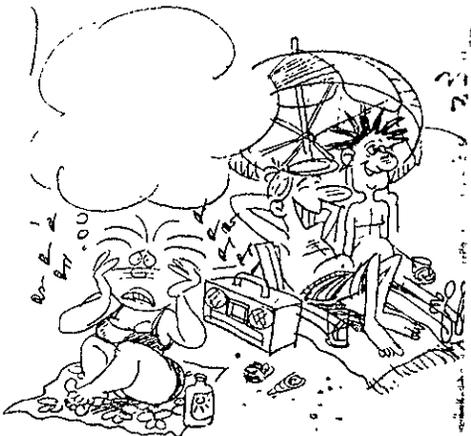
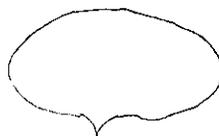
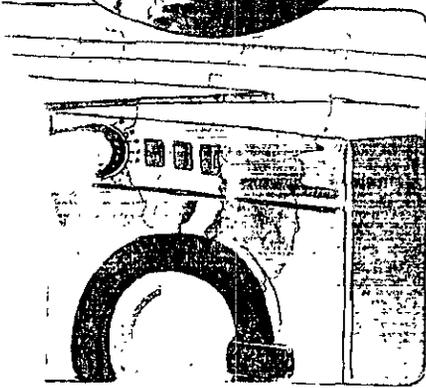
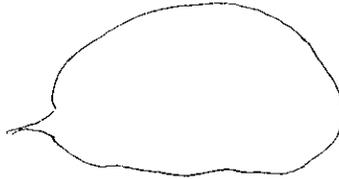
EJERCICIO ABIERTO. NO HAY RESPUESTAS DETERMINADAS.

Ejercicio I

• HOJA DEL ALUMNO

A partir de los dibujos, escribe por lo menos dos oraciones por dibujo utilizando estructuras con el verbo *wish*.





Ejercicio II

- HOJA DEL PROFESOR

Pida a los alumnos que completen las siguientes oraciones utilizando el verbo *wish*.
Ejercicio abierto. De ejemplos diferentes a los que se presentan aquí en el pizarrón.

Tiempo aproximado: 20 minutos.

Materiales: Copias.

EJERCICIO ABIERTO. NO HAY RESPUESTAS DETERMINADAS.

Ejercicio II

- HOJA DEL ALUMNO.

Completa las oraciones utilizando las estructuras que siguen del verbo *wish*.

- 1.- It's a shame this coat doesn't fit me any more. I wish _____
- 2.- Norma is sorry she can't afford the concert tickets. I wish _____
- 3.- Oh, dear! I don't understand this exercise !! I wish _____
- 4.- I'm really sorry my team didn't get a goal in the game. I wish _____
- 5.- It's a shame you cannot come with us this vacation. I wish _____
- 6.- My youngest brother would like to have a motorbike. He wishes _____
- 7.- Joe is sorry he didn't buy the patterned sports jacket he saw yesterday. He wishes _____

- 8.- "I wonder why you never clean your dirty shoes before coming in !!!" I wish _____

- 9.- "Look at this mess !! Your bedroom is always dirty !!" His mother wishes _____
- 10.- Jean went out on a motorboat yesterday. I wish _____

4.7. Integración de habilidades

Las secciones anteriores se han enfocado al diseño de ejercicios de *input* y *output* estructurado abocándose a una sola habilidad; en esta sección se busca integrar dos o más actividades, ya que en el salón de inglés como lengua extranjera uno de los enfoques que se utilizan es el comunicativo.

Según J. Harmer (1991:226) las razones, necesidades o motivos que tienen los alumnos para aprender inglés como lengua extranjera son muy variadas, por lo cual es en ocasiones difícil identificarlas. Sugiere que en estos casos es necesario trabajar en las cuatro habilidades. Explica que a menudo las clases se enfocan en una habilidad en particular; sin embargo, por lo general las actividades se dan en combinación, por ejemplo, para sostener una conversación es necesario escuchar y hablar. Lo mismo sucede en situaciones reales donde se utilizan por lo menos dos habilidades. Por ejemplo una actividad de lectura se puede utilizar para practicar otras habilidades para discutir o escribir por lo menos una opinión. Una actividad comunicativa puede utilizarse como preámbulo para una lectura o como base para escribir un reporte (Harmer 1991: 47-9).

Nunan (1989:23) explica que las habilidades deben considerarse como un solo conjunto ya que en un ambiente natural las habilidades interactúan unas con otras. En la vida cotidiana así como en el salón de clases la mayoría de las actividades aquí presentadas, incluyen más de una habilidad. Sin embargo, Nunan explica que hay ocasiones y circunstancias donde la actividad se enfoca en una sola habilidad. Los programas de enseñanza de lengua extranjera, según Nunan, no solo deberán conformarse de componentes o habilidades separadas, ya que en lo posible las habilidades deberán integrarse. Las actividades que a continuación se proponen combinan dos o más habilidades.

4.7.1. Ejercicios de integración de habilidades.

En este apartado se proponen algunos ejercicios que conjuntan dos o más habilidades.

Ejercicio I

- HOJA DEL PROFESOR.

Pida a los alumnos que lean las situaciones que se presentan en su hoja y que a partir de éstas escriban por lo menos tres ejemplos acerca de lo que desearía cada una de estas personas utilizando el verbo *wish*. Utilizarán las burbujas para escribir un ejemplo

Tiempo aproximado: 25 minutos.

Materiales: Copias.

Ejercicio I.

- HOJA DEL ALUMNO.

Lee las situaciones que se te presentan y, a partir de éstas, escribe por lo menos tres oraciones acerca de lo que desearía cada una de estas personas utilizando el verbo *wish*. Utiliza las burbujas para escribir tus ejemplos.

JEREMY:

Jeremy has a bit of weight problem and he really should lose a few kilos. He tries to keep off fattening food and he has been doing a lot of exercise, but he has one weakness. He can't resist sweet things. He thinks if it weren't for cakes and candies and cookies and things like that, he would be able to lose more weight.



TOMMY:

Tommy has a lot of trouble with pimples. He keeps getting them and there is nothing he can do about it. He has tried all the creams on the market, but it doesn't seem to make any difference. Sometimes he gets really depressed about it.



ANN:

Ann isn't happy about the way she looks. She hates her hair. She can't do anything with it. If she could choose, she would like it to be long and straight. Then, sometimes she could wear it loose and sometimes up.



MARY-LOU:

Mary feels self-conscious about her feet. She feels they are too large and square. She envies her friends who have small dainty ones. Shoes always look good on them. Her feet are definitely the part of her body that she likes the least.



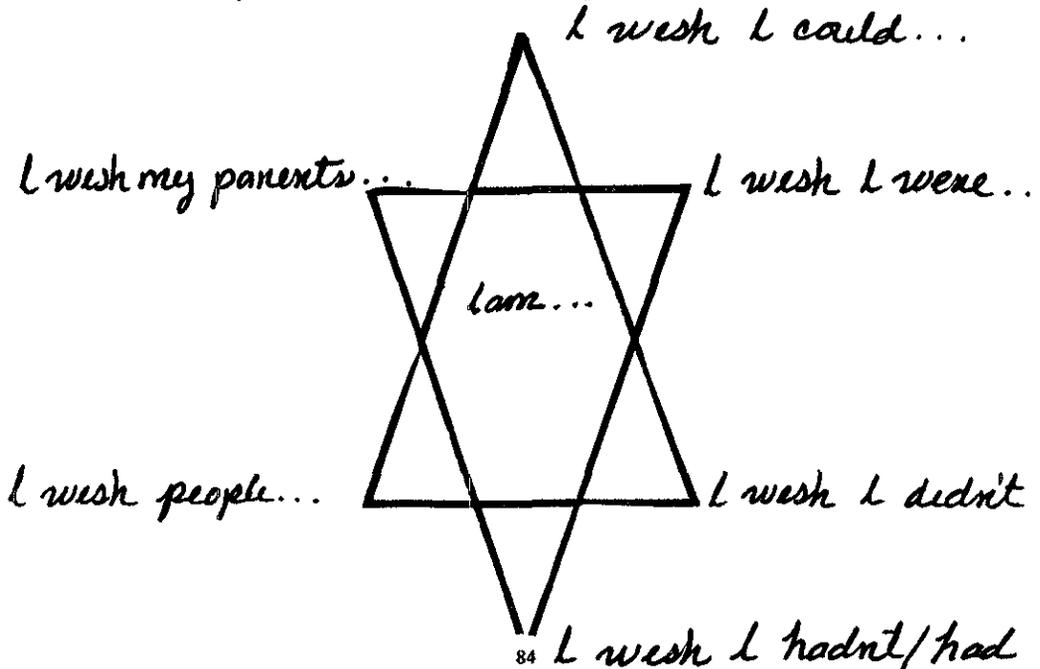
Ejercicio II

- HOJA DEL PROFESOR.

Reparta una hoja blanca y un marcador a cada uno de sus alumnos. Pídale que dibujen una gran estrella de David. Usted haga lo mismo en el pizarrón para ilustrar. En cada uno de los picos de la estrella escriba los siguientes comienzos de oraciones con *wish*. Dé a los alumnos de cinco a diez minutos para completarlas. Reparta a sus alumnos un pedazo de masking-tape. Pida a sus alumnos que se peguen la hoja en su espalda. Dígalos que se pongan de pie para poder leer las hojas que les interesen. Deles aproximadamente diez minutos. Ponga música de fondo. Posteriormente, reúna a los alumnos en grupos de tres a cuatro personas para que lean y comenten sus estrellas, de cinco a diez minutos.

Tiempo aproximado: 40 minutos.

Materiales: Hojas blancas, marcadores, masking-tape.



Conclusiones .

Es importante destacar que el profesor de lenguas extranjeras debe tener un conocimiento teórico sobre los fundamentos lingüísticos, psicolingüísticos y pedagógicos, para conocer y entender cómo se lleva a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje de la lengua meta y con ellos sentar bases lingüísticas y pedagógicas para el diseño de sus materiales. La experiencia y el tan mencionado *feeling* del profesor no son del todo confiables.

El estudio del análisis lingüístico es una herramienta muy valiosa para el profesor así como para el diseño de la gramática pedagógica. En el análisis del verbo *wish* se concluye que las estructuras que se usan en inglés no son aparentemente un problema relevante para los angloparlantes. Pues en las fuentes bibliográficas de inglés como lengua materna consultadas no se profundiza ni se detalla el uso de estas estructuras. Se puede inferir que no son muy comunes o usadas por nativo-hablantes. La información encontrada se limita a dar ejemplos de *wish + were*. Al parecer es el único problema que se detecta entre nativo-hablantes. Las estructuras de *wish + could*, *wish + would* o *wish + past perfective* no se mencionan ni se ilustran; lo cual conduce a pensar que éstas no implican problemas lingüísticos ni semánticos para los nativo-hablantes. Sin embargo, algunos nativo-hablantes de nivel universitario consultados, explicaron que no solo utilizan las estructuras antes mencionadas sino las del condicional. Lo anterior conduce a pensar que existen reglas de *use* y de *usage* aceptadas por los hablantes.

Los anglo-parlantes utilizan básicamente *wish e if only* para expresar deseo mientras que en español se utilizan varias formas como *quisiera, desearía, me gustaría, ojalá*, etc. La función de significado semántico es el mismo mientras que las formas lingüísticas no son semejantes. Otra diferencia es que *wish* se usa en presente y las formas que significan *wish* en español se usan en futuro. Las estructuras que siguen a *wish* son aparentemente limitadas en inglés, mientras que en español son varias y no se falsea el significado. Esto implica que

el alumno de inglés como lengua extranjera se enfrenta a un sistema lingüístico rígido mientras su lengua materna que utiliza como referencia es flexible y lingüísticamente diferente al menos en cuanto a estas estructuras. Esto significa un problema adicional que tanto el profesor como el alumno tendrán que sortear y tomar en cuenta para el diseño una gramática pedagógica.

En este trabajo destacaron entre otros aspectos la toma de consciencia gramatical con la cual se busca sensibilizar al alumno para que perciba el funcionamiento de las estructuras al mismo tiempo que las asociará con su significado y concepto. Otro de los aspectos que destacan es el uso de los procesos de *input* y *output estructurado* posterior a la toma de consciencia respectivamente que es un proceso graduado donde el reconocimiento de las formas y el uso de ellas permitirá al alumno un aprendizaje más eficiente. Las propuestas de ese punto Fotos y de B. VanPatten rescatan la importancia y el valor de la enseñanza de la gramática en un entorno comunicativo. La gramática junto con el método comunicativo deberán tener un punto de convergencia oportuno en las clases. Sin embargo, es necesario advertir que las propuestas de VanPatten parecen ser simplistas y no muy útiles para el alumno avanzado. De ahí que sus efectos deberán estudiarse al menos en la población del CIE en la posteridad.

La mayor parte de las actividades aquí presentadas se apegaron a los lineamientos de *input* y *output estructurado*, siendo cuidadosamente diseñadas. A pesar de ello, esto no significa que sean actividades definitivas, o que busquen el menoscabo de otro tipo de actividades ya sea comunicativas, humanísticas u otras.

BIBLIOGRAFIA.

- Abbs, B. 1983. *Developing Strategies: Student's Book*. London: Longman Group Ltd.
- Abbs, B. 1983. *Studying Strategies: Student's Book*. London: Longman Group Limited.
- Alarcos, L. E. 1984. *Estudios de Gramática Funcional del Español*. Madrid: Editorial Gredos.
- Alcina, F. J. et al. 1975. *Gramática Española*. Barcelona: Ed. Ariel.
- A Practical English Grammar*. 1979. New York: Collier MacMillan English Program.
- Bello, A. 1978. *Gramática de la Lengua Española*. Madrid: Colección EDAF Universitaria.
- Bialystok, E. 1990. *Communication Strategies: A Psychological Analysis of Second Language Use*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Bialystok, E. 1985. *Interlanguage is not a State of Mind*. *Applied Linguistics*. Vol. 6. No. 2. pp.100-117.
- Bialystok, E. 1990. *Learning Strategies in Second Language Acquisition*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Bialystok, E. 1980. "Psycholinguistic Dimensions of Second Language Proficiency". *Applied Linguistics*. Vol 1. Oxford: Oxford University Press.
- Celce-Murcia, M. et al. 1983. *The Grammar Book: an ESL EFL Teacher's Course*. Rowley, Mass.: Newbury House.
- Celce-Murcia, M. 1991. *Grammar Pedagogy in Second and Foreign Language Teaching*. *TESOL Quarterly*, Vol 25. No. 3.
- Celce-Murcia, M. (ed.) 1991. *Teaching English as a Second or Foreign Language*. Rowley, Mass.: Newbury House.
- Celce-Murcia, M. 1988. *Techniques and Resources in Teaching Grammar*. Oxford: Oxford University Press.
- Close, R. A. 1975. *A Reference Grammar for Students of English*. London: Longman.
- Corder, S. P. 1973. *Introducing Applied Linguistics*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin.

- Corder, S. P. 1967. *IRAL* 5: 161-170.
- Crews, F. 1984. *Instructor's Manual for the Random House Handbook*. New York: Random House.
- Communication and Grammar*. 1991. México: Ediciones Larousse.
- Cook, V. 1991. *Second Language Learning and Language Teaching*. London: Arnold Eds.
- Chamber's English Dictionary*. 1990. Edinburgh: W & R Chamber's Ltd.
- Chalker, S. 1984. *Current English Grammar* New York: MacMillan.
- Chalker, S. 1990. *English Grammar: Word by Word*. Surrey: Nelson.
- Choy, P. 1994. *Basic Grammar and Usage*. Forth Worth. Harcourt Brace College Publishers.
- Dickins, R. et al. 1988. *Some Criteria for Development of Communicative Grammar Tasks*. TESOL Quarterly, Vol 22. No. 4. pp. 623-646.
- Dixon, R. 1994. *Graded Exercises in English*. Eaglewood Cliffs: Prentice Hall Regent's.
- Ellis, R. 1987. *Understanding Second Language Acquisition*. Oxford: Oxford University Press.
- Elsbree, L. 1986. *The Heath Handbook*. Lexington. D. C.: Heath and Company.
- Español 3*. 1976. México: Editorial Santillana.
- Fotos, S.S. 1993. *Consciousness Raising and Noticing through Focus and Form: Grammar Task Performance vs Formal Instruction*. Applied Linguistics. Vol 14. pp. 386-407.
- Fotos, S.S. et al. 1991. *Communicating about Grammar: A task based Approach* TESOL Quarterly Vol. 24. No. 4. 605-28.
- Fotos, S.S. 1994. *Integrating Grammar Instruccion and Communicative Language Use Consciousness Raising Tasks*. TESOL Quartely Vol. 28 , No. 2. pp 323-351
- Graves, K. 1990. *East West 3: Student's Book*. Oxford: Oxford University Press.
- Harsh, W. 1968. *Three Approaches: Traditional, Descriptive Linguistics, Generative Grammar*. English Teaching FORUM. July -August. pp. 2-10

- Hartley, B. 1985. *American Streamline: Destinations Part B*. Oxford: Oxford University Press.
- Hornby, A. S. 1975. *Guide to Patterns and Usage in English*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, L. 1993. *Progress to Proficiency: Student's Book*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kneppler, M. 1990. *Grammar with Purpose: A Contextualized Approach*. New York: Maxwell MacMillan.
- Krashen, S. 1981. *Second Language Acquisition and Second Language Learning*. New York: Pergamon Press.
- Larsen-Freeman, D. 1990. *An Introduction To Second Language Acquisition Research*. London: Longman.
- Lee, J. y VanPatten, B. 1995. *Making Communicative Language Teaching Happen*. New York: McGraw Hill.
- Leech, G. 1975. *A Communicative Grammar of English*. London: Longman.
- Legget, G. 1988. *Handbook for Writers*. Eaglewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lozano, F. 1982. *Life Styles II : An Intermediate American English Series*. New York: Longman Inc.
- MacCallum, G. 1980. *101 Word Games*. Oxford: Oxford University Press.
- McLaughlin, B. 1987. *Theories of Second Language Learning*. New York: Prentice Hall.
- Mendoza, V. 1991. *El Papel de la Gramática Pedagógica en la Enseñanza del Inglés como Lengua Extranjera: Una Propuesta Metodológica*. México: UNAM. Tesis.
- Moscowitz, G. 1979. *Caring and Sharing: Humanistic Techniques for the EFL ESL Classroom*. Rowley, Mass.: Newbury House.
- Murphy, R. 1991. *English Grammar in Use*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nauton, J. 1996. *Think First Certificate*. London: Longman.
- Nunan, D. 1989. *Designing Tasks for the Communicative Language Classroom*. Cambridge: Cambridge University Press.

- O'Connell, S. 1992. *Advanced English CAE*. Walton-on-Thames: Nelson and Sons Ltd.
- Odlin, T. 1994. *Perspectives on Pedagogical Grammar*. Cambridge.: Cambridge University Press.
- O'Malley, J.M. y Chamot, A. 1990. *Learning Strategies in Second Language Acquisition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palmer, F.R: 1987. *The English Verb*. London: Longman.
- Pyles, T. 1971. *The Origins and Development of the English Language*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Pozo, J. 1989. *Teorías Cognitivas del Aprendizaje*. Madrid: Morata Eds.
- Quirk, R. et al. 1985. *A Comprehensive Grammar of the English Language*. London: Longman.
- Quirk, R. et al. 1979. *A Grammar of Contemporary English*. London: Longman.
- Real Academia de la Lengua Española. 1982. *Esbozo de una Nueva Gramática de la Lengua Española*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Richards, J.C. (ed.) 1974. *Error Analysis*. London: Longman.
- Rinvolucri, M. 1984. *Grammar Games: Cognitive, Affective and Drama Activities for EFL Students*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roca-Pons, J. 1982. *El lenguaje*. Barcelona: Ed. Teide.
- Roca-Pons, J. 1973. *Introducción a la Gramática*. Barcelona: Ed. Teide.
- Roulet, E. (ed) 1974. *Linguistic Insights in Applied Linguistics*. Paris: Didier.
- Rutherford, W. (ed) 1988. *Grammar and Second Language Teaching: A Book of Readings*. Boston, Mass.: Heinle and Heinle publishers.
- Rutherford, W. 1987. *Second Language Grammar: Learning and Teaching*. London: Longman.
- Seco, M. 1979. *Gramática Esencial del Español*. Madrid: Aguilar Eds.
- Seco, M. 1989. *Manual de Gramática Española*. Madrid: Aguilar Eds.
- Shepherd, J. et al. 1984. *Ways to Grammar: A Modern English Practice Book*. London: MacMillan Publishers, Ltd.

- Schramper, A. 1990. *Understanding and Using English Grammar*. Englewood Cliffs: Prentice Hall Regents.
- Spankie, G. M. 1974. *Intermediate English Practice*. London: Nelson.
- Spinelly, E. 1994. *English Grammar for Students of Spanish*. Dearborn: The Olivia and Hill press.
- Soars, J. 1987. *Headway Student's Book: Upper Intermediate*. Oxford: Oxford University Press.
- Stern, H. H. 1987. *Fundamental Concepts of Language Teaching*. Oxford: Oxford University Press.
- Stockwell, R. P. et al. 1965. *The Grammatical Structures of English and Spanish*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Swan, M. 1995. *Practical English Usage*. Oxford: Oxford University Press.
- Titone, R. 1976. *Psicolingüística Aplicada: Introducción a la Didáctica de las Lenguas*. Buenos Aires: Ed. Kapelusz.
- Thomson, A. J. et al. 1981. *A Practical English Grammar*. Oxford: Oxford University Press.
- Tomasello, M. Et al. 1989. *Feedback for Language Transfer Errors: The Garden Path Technique*. S.S.L.A. 11. pp.385-395.
- Turtledove, C. 1993. *Action Games: 101 Fun Ways to Practice English Grammar*. México: Delti.
- Ur, P. 1992. *Grammar Practice Activities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VanPatten, B. 1993. *Explicit Instruction and Input Processing*. S.S.L.A. 15. pp.225-243.
- VanPatten, B. *Input Processing and second language Acquisition: On the Relationship between form and meaning*. New York: McGraw-Hill.
- Webster's New Encyclopedic Dictionary*. 1993. New York: Black Dog & Leventhal Publisher's.

271
Ley

007775



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y
DESENVOLUPAMIENTO TECNOLÓGICO Y
EDUCACIONAL

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

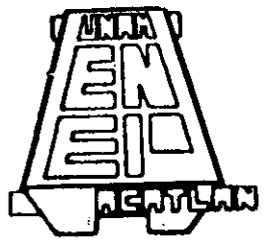
ACATLAN
98/120 10 PM 6 19

DEPTO. DE TITULOS
PROFESIONALES
Y CERTIFICACION

**LA CAPACIDAD ECONOMICA EN LA
CUANTIFICACION DE LAS SANCIONES
ADMINISTRATIVAS LABORALES.**

**TRABAJO RECEPCIONAL
PRESENTADO BAJO LA OPCION DE
SEMINARIO TALLER-EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PORFIRIO ALEJANDRO RAMIREZ GRANADOS**

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA



STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

259283

A MI ESPOSA MARIA DE JESUS

POR LA ENORME FORTUNA DE CONTAR
CON TU GRAN AMOR Y APOYO, GRACIAS
POR HABERME ALENTADO A REALIZAR
ESTE TRABAJO Y DARME UNO DE LOS
REGALOS MÁS HERMOSOS DE LA
CREACIÓN: MIS HIJOS. TE AMO.

A MIS HIJOS

MARIANA Y ALEJANDRO

EL REGALO Y LA
RESPONSABILIDAD MÁS
GRANDE QUE DIOS PUSO EN
MIS MANOS, GRACIAS POR SU
AMOR, ESPERO
CONDUCIRLOS POR EL
SENDERO DEL BIEN. QUE
DIOS LOS BENDIGA.

IN MEMORIAM.

A MI HIJO ANTONIO DE JESUS

A TI ESPECIALMENTE DEDICO ESTE TRABAJO. DEJASTE UN
VACÍO MUY GRANDE EN NUESTRAS VIDAS. SIEMPRE VIVIRÁS
EN NUESTRA MENTE Y EN NUESTRO CORAZÓN. TE AMO.

A MIS PADRES

POR SUS CONSEJOS Y EDUCACIÓN QUE
ME PERMITIERON SER UN HOMBRE DE
BIEN. NO TENGO CON QUE
RECOMPENSAR SUS ESFUERZOS.
GRACIAS POR HABERME HECHO UN
LUCHADOR INCANSABLES. LOS AMO Y
QUE DIOS LOS BENDIGA

A MIS HERMANOS

POR HABER COMPARTIDO
ALEGRÍAS Y TRISTEZAS
JUNTOS.

A MIS SUEGROS
GRACIAS POR SU COMPRENSION Y
CONFIANZA.

A MIS CUÑADOS
ESPECIALMENTE LUIS. GRACIAS
POR SU AMISTAD.

A EL LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA
EL RECONOCIMIENTO SINCERO POR SU
VALIOSO TIEMPO. PACIENCIA Y
COMPRENSIÓN PARA LA ELABORACION
DE ESTE TRABAJO.

**A EL LIC. ADELAIDO
MARQUEZ CARRASCO**
EN RECONOCIMIENTO A UN
GRAN JURISTA. GRACIAS POR
SU AMISTAD Y SUS CONSEJOS.

A JORGE AVILES REYES
HERMANO, GRACIAS POR TU APOYO Y
LA CONFIANZA QUE HAS DEPOSITADO
EN MI.

A MIS PROFESORES
POR HABERME TRASMITIDO
SUS CONOCIMIENTO E IDEAS
QUE SON LA BASE DE MI
FORMACION PROFESIONAL.

A MIS AMIGOS DE LA UNIVERSIDAD
POR BRINDARME SU VALIOSA AMISTAD
Y HABER COMPARTIDO MOMENTOS
INOLVIDABLES.

A LA E.N.E.P. ACATLAN
POR HABERME BRINDADO LA
OPORTUNIDAD DE CURSAR LA
LICENCIATURA Y DE ESA
FORMA LLEGAR A SER UN
PROFESIONISTA.

INDICE.

	PAGS.
INTRODUCCION.	1
PRIMERA PARTE	
LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.	
1. EL ESTADO.	
1.1. ORIGEN.	4
1.2. CONCEPTO.	12
1.3. ELEMENTOS.	16
1.4. FINES.	25
1.5.-FUNCIONES.	27
2. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.	32
SEGUNDA PARTE	
LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO.	
1. CONCEPTO DE SANCION.	39
2. LA SANCION ADMINISTRATIVA.	41
3. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION.	43
4. LA MULTA ADMINISTRATIVA LABORAL.	47
TERCERA PARTE	
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIONES A LAS NORMAS DE TRABAJO.	
1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	51
2. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	53
3. ACTO ADMINISTRATIVO.	62
4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR INSTAURADO EN LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.	
4.1. PROCEDIMIENTO INSPECTIVO.	67
4.2. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	77

CUARTA PARTE

LA CAPACIDAD ECONOMICA DE LOS INFRACTORES DE LAS NORMAS DEL TRABAJO.

1. MULTA EXCESIVA.	86
2. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD EN LA IMPOSICION DE MULTAS ADMINISTRATIVAS.	88
3. ANALISIS DE LOS ORDENAMIENTOS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA LABORAL.	94
4. PROBLEMÁTICA PARA DETERMINAR LA CAPACIDAD ECONOMICA DE LOS INFRACTORES DE LAS NORMAS DEL TRABAJO	97
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFIA	121
LEGISLACION	122

INTRODUCCION.

La autoridad administrativa federal del trabajo, al imponer una multa mayor al mínimo que señala el precepto legal aplicable al caso concreto, debe de justificar su arbitrio sancionador, tomando en cuenta entre otros elementos la capacidad económica del sujeto infractor, de conformidad con lo que establecen los ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos.

El problema para la autoridad mencionada, se actualiza precisamente en este momento, en virtud de que los citados ordenamientos, no establecen un procedimiento al que deba sujetarse para determinar la capacidad económica de los infractores de la Legislación Laboral.

Por lo anterior, la autoridad administrativa federal del trabajo, ha empleado diversos indicadores para determinar la capacidad económica de los infractores, como son el número de trabajadores con que cuenta el patrón, el capital contable del último ejercicio fiscal, el reparto de utilidades y las presunciones.

Sin embargo, al no existir un precepto legal que establezca qué datos o elementos debe tomar en cuenta la autoridad para determinar la capacidad económica de los infractores, el Tribunal Fiscal de la Federación en diversas sentencias, ha sostenido criterios diversos respecto del mecanismo que ha utilizado la autoridad para tal efecto, pues por un lado ha reconocido como válido el procedimiento que se utiliza para la determinación de la capacidad económica de las empresas y por otro se ha pronunciado en el sentido de que los mecanismos empleados por la autoridad carecen de sustento legal.

Ante tal disparidad de criterios, actualmente la autoridad referida ha instrumentado un nuevo mecanismo para valorar la capacidad económica de las empresas, el cual consiste en tomar en consideración la cantidad que recibieron los trabajadores a título de reparto de utilidades, como reflejo de la capacidad económica con que cuenta el infractor. Sin embargo, las diversas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, también han sostenido criterios diversos en relación al nuevo mecanismo que ha empleado la autoridad para valorar la capacidad económica de los infractores de las normas laborales.

Con lo anterior, se ve afectada la actuación de la autoridad, toda vez que al no establecerse en los ordenamientos respectivos un procedimiento para determinar la capacidad económica, se tienen que tomar en cuenta indicadores que a criterio del Tribunal Fiscal de la Federación, no demuestran la capacidad económica de los infractores.

Consecuentemente, la ausencia en los ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por infracciones a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, de un precepto que establezca qué datos o elementos debe tomar en cuenta la autoridad federal del trabajo para determinar la capacidad económica de los infractores, se traduce en una falta de seguridad jurídica.

Ante tal situación, se corre el riesgo de que la autoridad señalada imponga multas que no sean acordes a la capacidad de pago de los patrones que infringen las normas de trabajo, y por lo tanto, las mismas resulten excesivas, violándose así el artículo 22 de la Constitución Federal, que prohíbe las multas excesivas, y los principios de proporcionalidad y equidad establecidos en la fracción IV del artículo 31 de la citada Ley Fundamental.

En ese orden de ideas, el objetivo de este trabajo es demostrar que al no contemplarse en los ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo sancionador en materia laboral, un precepto en el que se indiquen los datos o elementos que se deben tomar en cuenta para determinar la capacidad económica de los infractores, se corre el riesgo de que la autoridad federal del trabajo imponga multas excesivas, violándose así los principios de proporcionalidad y equidad regulados por el artículo 31 fracción IV Constitucional, existiendo por lo tanto una falta de seguridad jurídica.

En el presente trabajo de investigación, en la primera parte, estudiaremos al Estado y a la Administración Pública, en virtud de que la vigilancia y aplicación de las normas laborales, es facultad de un órgano de la Administración Pública, que en este caso es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En la segunda parte, hablaremos de la potestad sancionadora de la administración pública, toda vez que precisamente este trabajo, se refiere a la imposición de sanciones por violaciones a las normas laborales, por lo que resulta necesario, tener el conocimiento de cual es el fundamento

legal en que se apoya la Administración Pública para imponer sanciones en caso de infracciones a las disposiciones laborales.

En la tercera parte, trataremos el tema relativo al procedimiento sancionador por violaciones a la normatividad laboral, tratando temas tan importantes como el procedimiento administrativo y sus principios rectores, así como las etapas que se siguen en el procedimiento administrativo sancionador.

En la última parte, que resulta la parte medular del presente trabajo, se realizará el análisis de los ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo sancionador al que se ha hecho referencia, describiendo cuál es la problemática que enfrenta la autoridad para determinar la capacidad económica de los infractores de la legislación laboral, elemento que debe tomar en cuenta la citada autoridad administrativa federal del trabajo, para la cuantificación de la sanción correspondiente por infracciones a la normatividad laboral.

PRIMERA PARTE

LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

1. EL ESTADO.

1.1 ORIGEN.

A) ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN GRECIA.

Si bien es cierto que Grecia no es la cuna del Estado, en ella se originó la reflexión en torno a su naturaleza y a su organización que tiene impacto en nuestros días, la civilización griega tuvo su origen en migraciones procedentes del norte de Europa.

La unidad política griega básica, fue la "polis", que se reducía a los límites de una ciudad sin haber llegado a integrar unidades mayores. "Las primeras comunidades no pasan del rango de meras aldeas agrícolas, aunque ya se iniciaba la estructuración política estatal, probablemente por la necesidad de someter e integrar a la población autóctona".¹

La "polis" o zona urbana, es una organización política que dio origen a la ciudad-Estado, la cual no dependía de otra. El maestro Andrés Serra señala que: "La concepción griega del Estado, como entidad compuesta por todos los ciudadanos, exige una participación activa de cada uno en la vida política. El Estado ideal estaba determinado por una pequeña comunidad, estrechamente unida en donde se conocieran mutuamente todos los ciudadanos y pudieran celebrar sus asambleas en la plaza pública. Además, el Estado no tenía límites en su actividad, porque solamente a través del Estado puede cumplir sus fines el individuo".²

El estudio del Estado griego se realiza en atención a la organización social de dos de sus importantes ciudades: Esparta y Atenas.

¹ Andrade Sánchez, Eduardo. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Editorial Harla. México, 1992, pág. 57.

² Serra Rojas, Andrés. TEORIA DEL ESTADO. Editorial Porrúa S.A. Decimoprimer edición. México, 1990, pág. 691.

ESPARTA. La organización social espartana nos muestra una clara división en clases sociales común a las ciudades griegas de la época, dicho fenómeno derivaba de la integración entre poblaciones distintas, esta ciudad griega se dedicó a la vida militar alejándose del comercio, de las artes y de la cultura en general. La forma de gobierno que se adoptó en esa población fue la Diarquía, gobierno de dos reyes, que a la vez eran sacerdotes y jefes militares. Las Instituciones de dicha forma de gobierno fueron:

- a) Los reyes. Eran dos representantes de familias destacadas.
- b) El consejo. Era el grupo de dirigentes de las antiguas gens que conservaban su importancia derivada de la precedente organización tribal, era un órgano colegiado de representación de los grupos con poder.
- c) La asamblea. La conformaban todos los espartanos mayores de 30 años, ésta se reunía mensualmente y su misión consistía en aprobar o rechazar las propuestas que le presentaba el consejo.
- d) Los éforos. Eran cinco y provenían de una elección por parte de la asamblea para desempeñar funciones durante un año, los éforos eran las personas quienes efectivamente ejercían el poder, tenían a su cargo funciones ejecutivas y vigilaban la actividad de los reyes y del consejo, además de presidir la asamblea y resolver algunos asuntos judiciales.

ATENAS. Esta sociedad representa el punto culminante del desarrollo político en la antigua Grecia, la forma en que se organizó dicha sociedad, fue a través de la democracia.

La democracia ateniense, es memorable, el pueblo se reunía en el ágora y tomaba decisiones, los gobernantes eran elegidos popularmente, entre el grupo gobernante, los esclavos y extranjeros no tenían derechos ciudadanos. Las instituciones en esta sociedad fueron las siguientes:

- a) La asamblea. Se conformaba por todos los ciudadanos libres que tenían derecho a participar en ella a partir de los 20 años. La autoridad suprema del Estado, descansaba en ella, resolvía y discutía en última instancia distintos asuntos, estas decisiones podían ser de tipo judicial o tocantes a medidas administrativas o legislativas, es decir, disposiciones generales. La asamblea

discutía y resolvía los asuntos que el consejo le presentaba en el orden del día o programa.

- b) Los jurados. Este cuerpo se encargaba de resolver los asuntos judiciales, generalmente de tipo económico.
- c) El consejo. Tenía importantes atribuciones, era el encargado de preparar los asuntos sobre los que debía emitir resolución la asamblea; elaboraba su orden del día o programa, estaba integrado por 500 miembros.
- d) Los arcontes. Ejercían diversas facultades de índole administrativa, judicial y religiosa, eran ministros con determinadas funciones asignadas a cada uno de ellos. El arconte en jefe tenía atribuciones de carácter judicial en asuntos familiares, además de funciones religiosas representativas del Estado, era al mismo tiempo juez, sacerdote y representante protocolario, aparentemente el arconte derivaba de la vieja figura del rey que perdió su capacidad gubernativa y quedó en un nivel meramente ceremonial y representativo.

B) ORGANIZACIÓN DEL ESTADO ROMANO.

La forma en que se organizó el pueblo romano fue la "civitas", que era la agrupación de personas (élite), que formaban una comunidad cuyo centro estaba constituido por una ciudad.

La historia de las instituciones políticas romanas se divide en tres épocas:

1. La monarquía que comprende del año 754 al 509 a.C.
2. La República que abarca del año 509 al 30 a.C.
3. El imperio que comprende del año 30 a.C. al 476

A continuación, pasaremos al estudio de las formas de gobierno del Estado romano:

LA MONARQUIA. Fue la primera forma de gobierno romano, su estratificación social se formó de patricios, plebeyos, clientes y esclavos. Los clientes gozaban de libertad pero no tenían parte activa en la vida

política de Roma. Los plebeyos no formaban parte del pueblo romano no eran ciudadanos, los esclavos eran considerados como cosas materiales.

Roma estaba dividida en tres tribus, 30 curias y un número de gens o grupo de familias autónomas ligadas por el pueblo de la ciudad de Roma. El poder político estaba constituido por el Rey, sumo sacerdote y jefe del ejército, nombrado selectivamente por los patricios a propuesta del Senado y finalmente por los comicios que eran asambleas del pueblo que se constituía en curias, centurias y tribus. Los comicios curiados eran las reuniones de patricios que votaban por curias; los comicios centuriados eran asambleas de siete clases de ciudadanos y 193 centurias y los comicios por tribus se efectuaban para resolver asuntos de poca importancia.

LA REPUBLICA. Por razones personales de los patricios, se promueve la expulsión de los Tarquinos de Roma y se proclama la República. La tradición señala que la República se funda en el año 509 a.C., fecha en que cae el último rey etrusco resulta paradójico que el desarrollo del imperio romano, la etapa de su dominación sobre otros pueblos se diera en la época llamada República. Era Roma una República bastante aristocrática, que jamás conoció la democracia, las instituciones romanas en esta época fueron:

- a) El consulado. Se encontraba integrado por dos funcionarios llamados cónsules, estos eran electos por los comicios centrales, pero la elección debía ser ratificada por el senado.
- b) Las asambleas o comicios. El Estado romano tenía una organización muy compleja en tanto nuevas estructuras iban apareciendo, en cuanto a lo que se puede denominar como asambleas públicas, existan tres tipos de comicios:
 1. La comicia curiata o comicios por curias. La curia parece haber sido una antigua división territorial ligada a ciertas funciones religiosas. La asamblea de las curias siguió existiendo durante la República pero fue perdiendo influencia, aunque gracias a la llamada lex curiata de imperium continuaba otorgando la facultad de imperium, que concedía a los cónsules su conjunto de poderes civiles, militares, judiciales y religiosos.
 2. Los comicios por centurias o comicia centuriata. A ellos les correspondía la elección de los cónsules y demás magistrados,

dictaban leyes de carácter general, aunque el desarrollo de los comicios por tribus redujo sus atribuciones a los asuntos de decisión respecto de la iniciación de la guerra, firma de tratados de paz y designación de los senadores, sus resoluciones debían ser ratificadas por el senado.

3. Comicios por tribus. Se integraban exclusivamente por la plebe y su organización se fundaba en la pertenencia a las distintas tribus, estas eran demarcaciones territoriales, la tribu se presentaba como una unidad que no se funda en el nacimiento o la riqueza sino en el domicilio

La asamblea de la plebe tenía funciones de carácter electoral, legislativo y judicial, elegía a los tribunos, su acción legislativa abarca diversos asuntos respecto de los cuales dictaba normas de carácter general, aunque en un principio sólo aplicables para los plebeyos, con el tiempo estas decisiones alcanzaron vigencia sobre toda la población; en lo judicial conocían de algunos conflictos de naturaleza económica.

- c) Las magistraturas. Eran los cargos directivos del Estado romano, los magistrados de mayor rango eran los cónsules que ejercían el poder durante un año, los elegía la comicia centuriata pero el acto que les otorgaba el poder, era una Ley que emitían los comicios por curias, la lex curiata de imperio, recibían de parte del senado su ratificación.
- d) El tribunado. Los tribunos eran los dirigentes plebeyos electos por sus comicios para proteger a sus representados de los abusos de los cónsules.
- e) El senado. Las cabezas de las gens eran hombres mayores, ancianos o senex, de donde proviene la denominación de senado. Este cuerpo atendía los asuntos generales de la República, sancionaba las leyes, ratificaba las elecciones de los magistrados, decidía sobre los mandos de las expediciones militares y manejaba el presupuesto del Estado, en conclusión concentraba los más amplios poderes.

EL IMPERIO. Esta forma de gobierno se inicia cuando Octavio acumula en sus manos todo el poder de Roma, hasta ser declarado Augusto, título sólo conferido a los dioses, este elimina la importancia del

Senado, por lo que la recién organización estatal correspondía a las necesidades de una Roma que ya abarcaba todo el mundo, cuyo control rebasaba a las estructuras republicanas, en este período aparecen las siguientes instituciones:

- a) El príncipe. Era la persona que acumulaba los diversos poderes que habían ejercido diversos magistrados, tenía el poder tribunicio, es decir, las facultades de los tribunos, poseía además, imperio proconsular que lo facultaba para gobernar a las provincias de Roma por medio de representantes personales.
- b) El consejo imperial. Este era un cuerpo que sustituía a los comicios, estaba integrado por las personas que el emperador designaba para aconsejarle y auxiliarse en la toma de decisiones.
- c) Magistrados y funcionarios. Se conserva el consulado, quedando subordinado el poder de los cónsules al emperador, otras magistraturas como la pretura y la censura también pierden fuerza, en cambio el emperador crea sus propios funcionarios para la administración central de Roma como para las provincias. La segunda figura del imperio es el prefecto de la pretoria este funcionario actuaba como primer ministro.

C) ANTECEDENTES DEL ESTADO MODERNO.

En el siglo XIV se establecen los cimientos de la idea de nacionalidad que constituye el origen de la concepción moderna del Estado, en este siglo. Se advierte que el Estado comienza a identificarse con un símbolo: la bandera.

La bandera nacional derivada de los antiguos pendones que utilizaban las distintas casas de los príncipes o identificaban a los castillos y que llenaban de colorido los torneos medievales, pero dichos estandartes, que servían para distinguir un cuerpo de ejército frente a otro, se habían empleado para simbolizar al conjunto político como unidad, en este caso el Estado.

Con el Estado Nacional aparecen otros conceptos jurídicos que habrán de perdurar hasta nuestros días, por ejemplo, la concepción de aguas jurisdiccionales o de mar territorial. La idea de que el mar abierto

no era propiedad de nadie se aceptaba pero las naciones ribereñas reclamaban el reconocimiento de su dominio sobre la parte del mar que quedaba frente a ellas, la propiedad sobre ese mar ya empieza a significar una propiedad no particular, sino del Estado.

En el siglo XV, se agudizan los movimientos religiosos tendientes a producir un sisma dentro de la Iglesia católica, al surgir lo que se conoce como sectas, las cuales mostraban las fisuras ya existentes en la organización eclesiástica.

Un elemento de suma importancia que interviene en la forma de como se va formando la estructura política del Estado Nacional, son las asambleas. El parlamento inglés, es el que da origen a las asambleas modernas, la representación de los barones ingleses que habían logrado limitar la autoridad real de Juan Sin Tierra, continuaría reuniéndose a lo largo del siglo XIII. La representación de las comunidades locales llegaría a constituir con el tiempo lo que conocemos como la cámara de los comunes, la formación de la existencia de dos cámaras, es efectuada por Eduardo III en el siglo XIV, de este modo quedan instauradas las cámaras de los lores, como representación de tipo feudal aristocrática y la cámara de los comunes que representa a la burguesía.

En Francia, también se desarrollan las asambleas de carácter local en las ciudades, éstas designaban un procurador local que actuaba como vocero de los intereses frente a la corona, dichas asambleas concedían en ocasiones privilegios a las comunidades urbanas, especialmente para la realización de actividades mercantiles y con el fin de extraerlas de los señoríos feudales que pudieran tener pretensiones de autoridad sobre ellas.

A principios del siglo XIV, Felipe el hermoso, convoca a representaciones de las ciudades, del clero y de la nobleza, para que lo apoyaran en su lucha contra el Papa Bonifacio VIII, con lo cual se lograba un tipo de unidad o consenso de carácter nacional.

A nivel de Estado Nacional, surge en Francia como antecedente de las modernas asambleas, los Estados Generales, que se constituían con la unión de los tres Estados (el clero, la nobleza y el Estado llano), en el siglo XV, son convocados en varias ocasiones que es precisamente cuando adquieren la denominación de Estados Generales. La palabra Estado se refería a la circunstancia o situación de los miembros que integraban cada uno de los que se podrían llamar sectores sociales, el

clero y la nobleza, formaban una minoría de la población y la mayoría pertenecía al Estado llano o Estado común.

El siglo XV, marca el inicio de la gran expansión que transforma la geografía del mundo, y esto hace posible la extensión del régimen estatal europeo a los nuevos territorios descubiertos.

Otra cuestión importante del siglo XVI que surge paralelamente al desarrollo e implantación del Estado Nacional en todo el mundo, es la reforma religiosa, la cual dará lugar a una serie de acontecimientos que coadyuvará a la transformación de la realidad estatal.

A mediados del siglo XVII, el Estado Nacional es la realidad dominante, algunos autores sitúan a esta época como el momento del nacimiento del Estado Nacional en la Paz de Westfalia de 1648, y otros señalan que surgió en el siglo XIV. El Estado se desarrollo en el referido año de 1648. Su primera versión fue el absolutismo que se dio en los distintos países europeos.

En lo que se refiere a las funciones del Estado, es en el siglo XVII, cuando surgen sus aspectos especiales como guardián del orden, garante de la paz pública, concentra las facultades de resolución de conflictos y monopoliza el ejercicio de la violencia legítima, por lo que es claro que la función del Estado es una función de policía. El Estado moderno, presenta una intensa actividad reglamentaria, una fuerte acción normativa, su poder centralizado se manifiesta en la elaboración y aplicación de los preceptos reguladores de la vida ciudadana.

El origen del Estado, lo resumiremos de la siguiente manera "hemos afirmado que el Estado no es un fenómeno reciente. Lo hemos visto surgir desde la antigüedad como forma política del poder de manera centralizada; data, pues, de hace aproximadamente cinco mil años. Lo que es un fenómeno radicalmente moderno, es lo que llamaríamos la formación de un sistema de Estado; acaecido en la época que nos ocupa. Este sistema de Estados se funda precisamente en el reconocimiento de la personalidad jurídica de cada uno y en la aceptación recíproca en cuanto a la presencia de los demás como entidades políticas autónomas con las que debe tratarse de forma permanente. Algunos autores consideran que el Estado propiamente dicho aparece en el Renacimiento. Sin embargo, yo estimo que esta forma de organización política es mucho

más antigua. Lo que nace en esa época es el sistema de organización estatal de todo el mundo, lo cual sí constituye una situación novedosa".³

1.2 CONCEPTO.

Considerando que el presente trabajo de investigación, se refiere a la facultad del Estado para imponer sanciones administrativas laborales, a través del órgano competente del Poder Ejecutivo Federal, es importante tener una idea clara de lo que es el Estado, porque solamente a través éste la sociedad puede cumplir sus fines.

El hombre nace dentro del Estado. Podrá ser indiferente a él, aceptarlo o rechazarlo. Pero morirá dentro de él. El tener idea del Estado o hallar su concepto correcto es tarea difícil.

Señalado lo anterior, comenzaremos tratar el significado de la palabra Estado.

Así tenemos que "el Estado, según la acepción gramatical es la situación en que está una persona o cosa, sujeta a cambios que influyen en su condición".⁴

"El Diccionario de la Lengua Española en su décima novena edición, de la Real Academia Española, expresa que esta palabra deriva del latín "status" y significa la situación en que está una persona o cosa, y en especial cada uno de los sucesivos modos de ser de éstas en cuanto se encuentran sujetas a cambios que influyen en su condición".⁵

Asimismo, "el Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico, publicado en 1884 por Don Raimundo del Miguel y el Marqués de Morante, señala que la palabra status tiene dos significados; en el primer caso el vocablo es un participio pasado de sisto, o sea estar de pie, establecer o constituir en alguna parte, colocar, poner. El segundo

³ Andrade Sánchez, Eduardo. Op. Cit. pág. 164.

⁴ Arnaiz Amigo. ESTRUCTURA DEL ESTADO. Editorial Miguel Angel Porrúa. Primera edición. México, 1979, pág. 10.

⁵ Ríos Elizondo, Roberto. EL ACTO DE GOBIERNO. Editorial Porrúa S.A. Primera edición. México, 1975, pág. 13.

expresa que status deriva de la palabra sto y denota estado, situación, postura, condición o cualidad".⁶

La palabra Estado en sí misma es multívoca y su empleo para designar la organización política, tiene su origen en Maquiavelo, quien comienza en su famosa obra "El Príncipe" con la frase " todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son Repúblicas o Principados" .Con anterioridad a Maquiavelo se utilizaba el nombre de República como lo hizo Bodino. En Roma como ya se señaló en el punto anterior, se utilizó el término "civitas" y después "imperium". En Grecia es la "polis" el término empleado. En la época medieval era frecuente utilizar la voz dominio y en países anglosajones el termino "land" que significaba tierra.

Una de las difíciles empresas teóricas es la de obtener una definición del Estado en la que estén contenidos todos los autores, por lo que en forma general se señalará la tesis principal de cada una de las corrientes.

Así tenemos que en las definiciones deontológicas se hayan dos posiciones: las que siguen la inspiración del derecho natural y las de matiz filosófica, ambas asignan al Estado un fin que lo caracteriza. Así Kant concibe al Estado como la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas. En otra vertiente se haya la tradición Aristotélico - Tomista que considera el fin como perteneciente a la esencia del ser; para Aristóteles el Estado, que en su época fue la "polis", la ve como la forma capaz de realizar la vida suficiente. En este grupo se puede incluir la definición de Hauriou cuando estima que el Estado es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza con la acción de un poder político y la idea de la res pública como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común; aquí es el bien común el objetivo y finalidad específica del Estado.

Las definiciones llamadas sociológicas, responden en el fondo, a la tendencia de definir al Estado como una forma social que tiene caracteres específicos que la diferencian de las restantes. Este carácter diferencial se haya en el poder. Jellinek indica que el Estado sociológicamente

⁶ Idem. pág. 14.

considerado "es la unidad de asociación, dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio"⁷

En el grupo de las teorías jurídicas, que consideran al Estado como un sistema de derecho, Kelsen es su más notable exponente "el pensamiento kelseniano -y de su escuela- ha producido honda conmoción. En él culmina en plenitud la reducción de la Teoría del Estado a Teoría jurídica. Aquella tendencia jurídica que inspiró a Gerber, a Laband y a Jellinek, es llevada con estricto rigor a sus últimas consecuencias por Kelsen. Con ello depura y sistematiza en severa precisión, ese estudio del Estado, como orden jurídico".⁸

Kelsen manifiesta que el Estado es una ordenación de la conducta humana, y cuando se llama al Estado asociación o unión, se supone con ello de antemano, que estos vínculos, es decir, este hallarse ligados los hombres, a lo cual denominamos Estado, se establece o, mejor dicho, consiste en que la conducta recíproca está ordenada de determinado modo por lo que considera que el Estado es un orden normativo.

Asimismo, señala que el derecho es la expresión de la voluntad del Estado. Lo que se llama voluntad del Estado no es más que un caso similar de la Ley General de Imputación Normativa. Una serie de actos realizados por determinados individuos (órganos), los cuales no son atribuidos a dichas personas individuales, sino a un sujeto ideal supuesto tras de las mismas, esto es, al Estado. El Estado o su voluntad, consiste en un punto central y común de imputación.

En ese sentido, "Kelsen afirma taxativamente: la palabra Estado es una expresión personificada del orden jurídico total; la persona del Estado es sólo una expresión hipostática para designar el sistema del orden jurídico. El Estado y derecho son, pues, dos expresiones que denotan un mismo orden. El Estado es una entidad normativa, producto de la construcción jurídica. Es el punto terminal de la imputación normativa, es decir, es aquel punto de la construcción jurídica, al cual la ciencia del derecho refiere todos los preceptos. En suma, el Estado es la expresión conceptual de la unidad del orden jurídico. Frente a los que pretenden que el Estado, además de ser en cierto modo el orden jurídico, es también, desde otro punto de vista, una realidad, les objeta Kelsen que todos

⁷ Jellinek, George, citado por Acosta Romero Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A., Decimosegunda edición, México, 1995, pág.92.

⁸ Recaséns Siches, Luis. Estudio Preliminar. COMPENDIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Hans Kelsen. Editorial Colofón. Primera edición. México, 1992, pág. 5.

aquellos elementos reales, todos aquellos fenómenos en los que se quiere vincular la existencia del Estado como un ser, sólo tienen carácter o significación estatal en la medida en que los concebimos como elementos a que se refiere el contenido de las normas jurídicas. Y cuando se habla de un poder ejecutivo del Estado como ser real, o que se menciona en definitiva es la fuerza motivadora de las representaciones psíquicas de las normas jurídicas".⁹

Una vez citadas las definiciones anteriores, a fin de tener una idea aún más clara de lo que es el Estado, resulta de suma importancia conocer como definen al mismo, algunos estudiosos de la materia en nuestro país.

El maestro Andrés Serra Rojas, define al Estado como un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos.

Para dicho autor, el Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando, insiste en señalar que "el Estado es una creación artificial pero necesaria de la sociedad y que el ingrediente creador es el derecho. Todo lo que existe y ha existido en materia cultural es creación del hombre, sistemas sociales, teorías políticas, afirmaciones económicas, estéticas o de cualquier orden han sido ideadas y desarrolladas por la sociedad, nacen con el hombre y desaparecen con el hombre".¹⁰

Eduardo García Maynez define al Estado como "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. El Estado es por consiguiente una forma de organización, y dicha organización es de índole jurídica. Por organización se entiende - dice Ehrlich - "la regla de asociación que asigna a cada miembro de ésta su posición dentro de la misma (ya de dominación, ya de sujeción), y las funciones que le corresponden".¹¹

Rojina Villegas, en su obra Teoría General del Estado, nos dice que el Estado es un sistema orgánico-jurídico-unitario, con poder soberano de creación y aplicación del derecho (funciones legislativa y jurisdiccional)

⁹ Idem. pág. 67.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 38.

¹¹ García Maynez, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa S.A. Trigesimoquinta edición, México. 1984, págs. 107 y 108.

para regir los destinos de una corporación territorial, es un sistema orgánico - unitario en el sentido de que esta constituido por un conjunto de órganos pero entendiendo este término, no en sentido biológico, sino jurídico. El órgano del Estado es el que cumple una función de creación o aplicación del derecho. Por lo tanto, todo hombre, persona o conjunto de personas que realizan una función jurídica (legislativa, administrativa o jurisdiccional), constituyen un órgano del Estado.

Dicho autor, concluye indicando que el Estado es una persona jurídica con poder soberano, constituida por una colectividad humana determinada territorialmente, cuyo fin (de dicha persona), es la creación y aplicación del derecho al cual se encuentra sometido.

Para el maestro Acosta Romero el Estado "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".¹²

Al igual que el Dr. Andrés Serra Rojas, señala que el Estado es consecuencia de una larga evolución de la sociedad humana y se explica y existe en función de la misma y es una organización política que ejerce la soberanía, que es el principio político jurídico que en nuestros días es básico para la existencia del Estado y establece la diferencia específica con otro tipo de organizaciones políticas, creadas por la sociedad humana.

Derivado de lo anterior, podemos definir desde nuestro punto de vista al Estado como la organización jurídica - política dotada de poder para cumplir sus fines.

1.3 ELEMENTOS.

Si el Estado es en el concepto tradicional, la organización política de una sociedad, deben considerarse como elementos del mismo: una población, un territorio, y un gobierno; pero desde luego, el factor que da unidad a todos esos elementos es el orden jurídico, que tiene en su base

¹² Acosta Romero. Op. Cit. pág. 92.

una estructura constitucional de la cual emanan los principios de su organización. Analicemos pues, los elementos del Estado:

A) LA POBLACION.

La población del Estado "hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición".¹³

De la anterior definición a la que nos adherimos, podemos afirmar que la población es la totalidad de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado, es decir, la corporación, asociación o pluralidad de hombres sometidos a una autoridad común e integradora. La población se compone por dos grupos: el nacional, y el extranjero.

Por lo que "el lazo jurídico que une a un ser humano con una comunidad es la nacionalidad, que implica por un lado, un concepto estrictamente jurídico que denota a su vez, una idea de relación política entre un individuo y un Estado determinado. Existe pues, entre uno y otro, un vínculo jurídico y político. Ser nacional es pertenecer a un Estado. Esté o no dentro de su territorio, y puede ser de origen (nacimiento) o por aceptación (naturalización). Aun cuando por voluntad de la persona se puede romper ese vínculo, para adoptar otra o por abandonar cualquiera, estos últimos son los "apátridas", sin patria o sin nacionalidad alguna".¹⁴

En ese sentido, el pueblo comprende sólo a aquellos individuos que ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía viven en su territorio como en el extranjero, sin que esto elimine la potestad de regular la condición de los extranjeros residentes en el territorio nacional.

Para demarcar la nacionalidad, se suelen adoptar varios criterios como son: el ius sanguinis (la sangre), el ius soli (el suelo), o, el ius domicillii (el lugar o voluntad).

Según el ius sanguinis, la nacionalidad se atribuye jurídicamente a un individuo en atención a la nacionalidad de sus padres. Conforme al ius soli, se atiende al lugar donde nace; y, en cuanto al ius domicillii, la adquisición de la nacionalidad, que se le suele llamar naturalización, depende de la voluntad, residencia y tiempo del sujeto extranjero en el

¹³ Serra Rojas. Op. Cit. pág. 242.

¹⁴ Polo Bernal, Efraim. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Editorial Porrúa S.A. Primera edición. México, 1985. pág.102.

territorio de un Estado y demás requisitos legales que determine la legislación aplicable.

Ahora bien, hablemos de los grupos por los que se encuentra constituida la población.

a) Los nacionales. La Constitución de nuestro país, en su artículo 30, establece lo siguiente:

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, padre o madre mexicana, y
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización, y
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional".

b) Los extranjeros. Este concepto denota la idea de exclusión frente a los nacionales. El método de exclusión jurídica del extranjero lo instituye la Constitución Federal en su artículo 33, que dispone que son extranjeros los que no posean las cualidades determinadas en el artículo 30 de la misma.

Su situación jurídica la regula la propia Constitución Federal, así también, la legislación Federal ordinaria, como la Ley General de Población, que clasifica a los extranjeros como inmigrantes, o sea, los que se internan al país legal y condicionalmente con el propósito de radicarse en él (artículo 43), inmigrados, es decir los que han adquirido derechos para residir definitivamente en México (artículo 64); no inmigrantes, esto

es, los que entran a México temporalmente como turistas, transmigrantes, visitantes, consejeros, asilados políticos o estudiantes (artículo 50).

Los artículos 1º y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgan a todo extranjero, independientemente de su condición migratoria, las garantías individuales.

De los principios de supremacía y fundamentabilidad de la Constitución, se infiere la conclusión de que ninguna ley secundaria u ordinaria puede imponer restricciones o prohibiciones a los extranjeros que, fuera del ámbito normativo de la Constitución hagan nugatorio, por parte de éstos, el ejercicio de los mencionados derechos públicos subjetivos.

Por consiguiente, la regla general es de que en todas las hipótesis en que para adquirir un derecho o ejercer una actividad el ordenamiento Constitucional exija la calidad de mexicano, o excluya al extranjero, éste carece de la capacidad o de la legitimación para adquirir un derecho o para ejercer una actividad.

Por lo que se refiere a las obligaciones y a la condición jurídica de los extranjeros, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión para decretarlas, de conformidad por lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI Constitucional, como lo señala la tesis jurisprudencial número 47, publicada en las páginas 115 y 116 del apéndice 1917-1975 al Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, la cual a continuación se transcribe :

"EXTRANJEROS, FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION, PARA LEGISLAR SOBRE LA CONDICION JURIDICA DE LOS.- Los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no limitan la facultad legislativa del Congreso de la Unión a los derechos públicos de los extranjeros, sino que también comprenden los derechos privados, puesto que ambos preceptos legales reservan en exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros y el de modificar o restringir los derechos civiles de que gozan éstos."

B) EL TERRITORIO.

"Procede del latín territorim-ii, que significa porción de la superficie perteneciente a una región, provincia o nación."¹⁵

Se ha reconocido la importancia del territorio como elemento del Estado, ya que sobre él se halla asentada la comunidad nacional; en tal consideración, todo Estado debe poseer un territorio como una parte imprescindible de su organización.

Si bien es cierto, que existen territorios en los cuales no hay todavía un Estado, ya que en ellos se encuentran sólo simples formas de organización que no han evolucionado al grado de constituir un orden jurídico superior y hay otras organizaciones perfectamente determinadas como la iglesia y los organismos internacionales, para los cuales el territorio no es un elemento imprescindible. Pero, tratándose del Estado, el territorio es esencial, en cuanto a que mediante él se desenvuelve su actividad específica, esto es, su poder público.

En efecto, el Dr. Andrés Serra Rojas afirma que "todo Estado debe poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa. El territorio es inmutable pues puede variar y aún pasar a otro Estado totalmente o en partes".¹⁶

El territorio "suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Siendo éste de naturaleza jurídica, sólo puede ejercitarse de acuerdo con las normas creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político."¹⁷

De igual manera, Hans Kelsen, señaló que el territorio no es en realidad otra cosa que el ámbito de validez espacial del orden jurídico del Estado.

Atento a lo anterior y dentro de un concepto exclusivamente formal digamos que el territorio es el espacio señalado en la norma constitucional, en el que el Estado ejerce en forma exclusiva, su

¹⁵ Idem. pág. 125.

¹⁶ Serra Rojas. Op. Cit. pág. 272.

¹⁷ García Maynez. Op. Cit. pág.98.

soberanía. En dicho espacio la sociedad se afirma como dueña de sí misma e independientemente de las demás, ahí el Estado ejerce su imperio, impone su potestad sin admitir otra, desenvuelve su poder público, realiza su autoridad sobre todos los individuos que lo ocupan, habitan o cruce. Sin embargo, ese mando es limitado por el orden jurídico, el cual también se establece y se aplica sólo dentro de un determinado territorio.

“En ese sentido el territorio significa, un cuadro de competencias y un medio de acción. Como cuadro competencial del Estado, el territorio delimita espacialmente la independencia de éste, frente a otros Estados. Es el suelo, el subsuelo, el mar y el aire donde aquél ejerce sus funciones; es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicabilidad. Como medio de acción, el territorio es un instrumento de vigilancia y de cumplimiento, es poder tanto desde el punto de vista interior como desde el punto de vista del exterior”.¹⁸

El territorio es, pues, para el Estado, el espacio terrestre, aéreo y marítimo dentro del que ejerce su poder, a través de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, por medio de sus respectivos órganos o autoridades.

Debe señalarse que dentro del territorio de un Estado como el nuestro; federal, existen dos ámbitos competenciales, en los que las funciones se ejercen, a saber, el federal y el local, extendiéndose el primero a todo espacio formado por el conjunto de las circunscripciones territoriales de las entidades federales. Ello implica, por ende, que el territorio de un Estado Federal se le denomine también “Territorio Nacional”, por ser el asiento físico de toda la nación, independientemente de las porciones espaciales que dentro de él, corresponden por el orden jurídico, a las entidades federativas o a los particulares.

Nuestra Constitución Federal en su Título Segundo, Capítulo Segundo, habla “De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional”, estableciendo en su artículo 42 lo siguiente:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;

¹⁸ Polo Bernal, Efrain. Op Cit. pág.26.

- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".

Asimismo, el artículo 48 Constitucional, indica que el territorio nacional dependerá directamente del Gobierno de la Federación, al establecer que:

"Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados."

C) EL GOBIERNO.

El Gobierno constituye el tercer elemento del Estado, y como tal se nos presenta en la realidad como un conjunto de funcionarios que ejercen la autoridad pública, es a esto a lo que se le denomina como poder público. "Todo Estado, cualquiera que sea su signo filosófico-político, ejerce su soberanía y poder a través de sus órganos de gobierno."¹⁹

El poder del Estado, explica Andrés Serra Rojas ha sido creado por la misma sociedad, como una necesidad imprescindible en las relaciones humanas. Sin el poder la vida social sería caótica e intolerable. El hombre es rebelde por naturaleza y debe ser encauzado por los senderos del bien.

¹⁹ Acosta Romero. Op. Cit. pág. 96.

El poder es un medio poderoso para que el Estado pueda realizar sus fines, o la capacidad de imponer la obediencia.²⁰

Ahora bien, es importante distinguir que si el gobierno es la organización del poder constituido del Estado, éste es distinto a aquél. Ciertamente, el Estado es el orden jurídico de una comunidad política, esto es, se le considera como parte de la sociedad humana jurídicamente organizada bajo la forma de un gobierno con fines muy diversos que cumplir y, en consecuencia, como una persona jurídica, como el sujeto activo de la soberanía.

Por lo tanto, el gobierno es esencialmente distinto del Estado, ya se le considere a aquél como función de órdenes, de mantener un régimen, de gobernar, o se defina como un conjunto de órganos con esferas de competencias derivadas de la ley o como una estructura: "el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado"²¹. Por ello, el gobierno es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado.

Por lo que se debe indicar, que el gobierno es una condensación de energía política que produce un régimen jurídico y un sistema de relaciones de representación. Por lo tanto, las formas de gobierno serán como la organización, órganos o instituciones políticas se constituyan o combinen.

Cada Estado tiene su forma propia de gobierno que depende de sus condiciones, de su extensión, de su complejidad o sencillez en la vida política o de sus condiciones del medio en que se desarrolla y del momento en que se constituya. De aquí que la mejor forma de gobierno sigue siendo un anhelo de la humanidad por alcanzar con ella las mejores ventajas para la vida individual, la de grupos, la del propio Estado o la de la misma sociedad. A continuación, citaremos las principales formas de gobierno:

1. La monarquía. Es el gobierno de uno solo. De origen divino como en la antigüedad y en la Edad Media se consideraba; por la gracia de Dios en Alemania y España hasta el siglo XVIII; hereditaria como ocurrió en casi toda Europa; absoluta que en Francia se inició con Luis XIV y que condensa la frase del "Estado soy yo"; limitada, cuando se concibe al monarca como un

²⁰ Serra Rojas. Op. Cit. pág.292.

²¹ Polo Bernal. Op. Cit. pág. 211.

jefe de Estado y al pueblo como sujeto primario del poder estatal, tal como sucedió en Alemania con Federico el Grande, quien se hacia llamar "el primer servidor del pueblo", o en Inglaterra, donde nace la "monarquía constitucional", en la que la voluntad del monarca está sujeta a los mandatos constitucionales, y se organiza sobre la base de un parlamento. Por lo demás, el cargo del monarca es vitalicio.

2. La República. Es la forma de gobierno en la que el jefe del Estado es de elección popular y su duración es transitoria. Aparece como oposición a la monarquía y tuvo por principio la negación del gobierno de uno solo. Designa lo que es común. El poder, política y jurídicamente, está en la voluntad del pueblo, en menor o mayor número.
3. La democracia. Es considerada, como una tercera forma de gobierno. El concepto antiguo de esta forma de gobierno descansaba en la identidad del individuo como miembro activo y pasivo del Estado, así como en la igualdad completa de todos para la vida pública. Es la comunidad de los ciudadanos la que ejerce por sí misma las funciones públicas, de manera inmediata, absoluta y directa. Tipo ideal, que al decir de Kelsen, es tan pura y por lo mismo irrealizable, que nunca ha existido ni existirá jamás, pues el impulso de los intereses personales y de la conservación del poder de los que lo detentan han impedido que el gobierno corresponda al pueblo.

Para concluir, digamos que al hablar de formas de gobierno se hace referencia a una parte del Estado, esto es, a los órganos que ejercen el poder, a su estructura, al ejercicio de sus funciones constitucionales y a las relaciones políticas que entre sí establecen y a las que se dan con los particulares o demás entes tanto públicos como privados.

El Estado, institución creada por el orden jurídico, está investido de personalidad jurídica y, como tal, es centro de imputación normativa, o sea, es titular de derechos y obligaciones. Pero el propio Estado, y los demás entes de derecho público, no constituyen unidades psicológicas, capaces de determinarse por sí mismas y de realizar, por actos de voluntad propios, los valores y fines que corresponden a los seres humanos, su voluntad es jurídica y se expresa a través de sus órganos individuales o colegiados, que por ley actúan a su nombre o en su

representación desarrollando las diversas funciones que comprende el poder público.

En tal sentido, es la Ley misma quien los crea, y perduran mientras está vigente la ley que les da vida jurídica, desaparecen cuando ésta es derogada o cae en desuso y se transforman cuando la ley sufre una variación. Un órgano de poder público no puede crearlo el ejecutivo, sino que es el orden jurídico mismo, a través del imperio de la ley, el que dispone su formación y el que le fija sus límites y competencias. El ejecutivo sólo puede constituir los órganos que le ayuden a su actividad, pero no aquellos que participan del poder público del Estado.

1.4 FINES.

La teleología es la parte de la filosofía que explica los fines de las cosas, "la palabra fin aparece en todos los casos como una meta, un propósito útil o indispensable que es necesario perseguir, algo por alcanzar que justifique nuestra acción o que constituya una aspiración individual o colectiva."²²

En doctrina, el empleo de la palabra fin se reduce:

- a) En sentido temporal, al momento final;
- b) En sentido espacial, al límite;
- c) En sentido ideal, a la esencia, expresada en una definición o en una determinación, y
- d) En sentido general; al propósito, objetivo, blanco, o simplemente, causa.

El Estado, como obra humana ha sido construido para atender fines sociales, si se le utiliza para servir a una clase o a un grupo privilegiado, se desvirtúa su auténtica naturaleza. En la actualidad, la vida social y política se caracteriza porque los fines del Estado van siendo más firmes y mayores en su extensión.

De lo expuesto con anterioridad, podemos afirmar que el ser humano como tal y la sociedad en que vive, así como el Estado, tienen fines que realizar, materiales o espirituales, pero siempre la sociedad

²² Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 335.

aparece como la síntesis de esos fines. El Estado tiene fines muy variados, pero en el orden jurídico que crea, deja que los fines personales, los atienda el individuo guiado por su propio interés, mas jamás éstos pueden estar por encima de los fines del propio Estado.

El Estado, como supremo órgano social, debe asumir los fines que sean resultado de la propia organización política. Una sociedad como el Estado, tiene fines ligados a la naturaleza humana y también fines circunstanciales ligados a intereses personales.

Imaginamos al Estado sin un fin, es aceptar una fuerza incontrolada que se ejerce sin ninguna justificación, la idea de los fines del Estado es necesaria lógicamente para encausar la actividad humana y la realización de propósitos superiores que no podría estar en manos de los simples particulares movidos por un interés privado. El Estado, se justifica por sus fines y por la necesidad social de su existencia.

La sociedad creó al Estado, por la insuficiencia de ella para realizar los fines sociales, porque el hombre estaba a merced de las circunstancias y ellas hubieran acabado por destruirlo. El hombre creó al Estado para subsistir, para hacer posible la vida social.

El Estado se justifica por sus fines. El Estado tiene el deber de atender los servicios públicos, estos servicios no son otra cosa que las grandes necesidades del hombre, que en forma apremiante deben ser satisfechas.

Hay fines que persiguen el bien social, propio de cada comunidad configurado de acuerdo a sus condiciones culturales, económicas y políticas, es algo que no esta escrito en alguna parte, esta basado en la realidad, la que precisa que una sociedad día a día se afane para lograr su superación y alcanzar metas que la lleven a mejores condiciones de vida. Dicho bien social se transforma en bien público cuando el Estado lo incorpora a su circulo de fines por realizar.

En toda sociedad hay un orden ideal quimérico y utópico, que en ocasiones se inspira en la idea de la justicia social y tiene como objetivo alcanzar el bien común. "La idea del bien común implica dos elementos generales: a) la idea de bien, es decir, todos lo medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y b) común, es decir, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella".²³

²³ Idem. pág. 349.

De lo anterior, podemos señalar que el bien común es aquel que emana de la misma comunidad y se instituye para su propio beneficio, expresando una misión propia por la cual existe, se manifiesta y se proyecta.

1.5 FUNCIONES.

Para el desarrollo de este punto es necesario señalar en primer término qué significa función. Así tenemos que "función es toda actividad voluntaria que tiende hacia un fin, determinándose el conjunto de acciones imaginables en cierto campo y el sistema de las realmente posibles y eligiendo y consumando la acción real más eficaz."²⁴

De una manera análoga, el Dr. Serra Rojas, señala que por funciones del Estado se entiende las diferentes formas que revisten su actividad. Para este estudioso del derecho, el concepto de función constituye la base de desarrollo de los fines del Estado, la misma etimología de la palabra función determina su concepto, ya que la misma proviene de "fungere" que significa hacer, cumplir, ejercitar.

Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos en la legislación que se requieren para la realización de las tres funciones esenciales del Estado.

En ese sentido, podemos indicar que para alcanzar sus fines o propósitos el Estado debe de realizar determinadas funciones. Las tres funciones del Estado son: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional: legislar, administrar y juzgar son las funciones típicas del Estado, dichas funciones se ejercen por medio de los poderes del Estado, que son esferas de competencia determinada.

Para el estudio de las funciones del Estado, resulta importante tener que mencionar en que consiste la teoría de la división de poderes.

Así como la religión católica acude a un dogma para explicar el misterio de Dios, la ciencia política acuñó su dogma para explicar el

²⁴ Estrada M, Manuel. ADMINISTRACION FUNCIONAL. UNAM. Primera edición. México, 1974, pág. 15.

misterio del Estado. Dios es uno, nos dirá la religión católica, pero en tres personas distintas. El Estado es uno nos dirá la ciencia política, pero en tres poderes distintos. El principio de la división de poderes ocupa en la ciencia política un papel análogo al que el dogma de la Santísima Trinidad desempeña en la religión católica.

"En cada Estado -expresaba Montesquieu- hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado".²⁵

Así tenemos que la división de poderes, implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros. Cumpliendo con dichas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo.

No obstante, que algunas Constituciones, entre las que se incluye la nuestra, hacen alusión a los tres poderes mencionados, es necesario precisar que el poder del Estado es único e indivisible, aunque exista una diversidad de funciones. Cuando se habla de un poder en particular (legislativo, ejecutivo y judicial), con ello se quiere indicar como se manifiesta el poder del Estado para realizar sus fines. Estamos en presencia de competencias que nos plantean el problema de su distinción y distribución.

Mencionado lo anterior, a continuación definiremos a cada una de las funciones del Estado:

A) **FUNCION LEGISLATIVA.** Es la actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

²⁵ Montesquieu. Citado por Ovalle Favela, José. TEMAS Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MEXICO. Miguel Angel Porrúa Librero - Editor, Segunda edición. México. 1985. pág. 205.

El derecho legislativo es la disciplina que regula esta función importante del Estado. Hay un método, una competencia y una técnica para legislar.

La función legislativa es la función que se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal (Congreso de la Unión). Solo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos. Las Legislaturas de los Estados legislan en las esferas de su competencia.²⁶

B) FUNCION ADMINISTRATIVA. Comprendiendo el criterio formal y material podemos señalar que es la actividad que normalmente le corresponde al Poder Ejecutivo, la cual se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.

La importante actividad que le corresponde a la función administrativa se encuentra encauzada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servidores públicos y demás actividades relacionadas con dicha función que corresponde normalmente al Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se convierten en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la toma de actos de condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público.

Hans Kelsen define la función administrativa, como un tipo de la teoría pura del derecho. Los tres poderes que distinguen la teoría tradicional responden únicamente a tres pausas que el Derecho positivo acentúa particularmente. La función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado; la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus

²⁶ (cfr) Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo Primero. Editorial Porrúa S.A. Decimotercera edición. México, 1985, págs. 40 y 41.

determinaciones a los casos particulares. Administrar no es solo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado.

La función administrativa como ya se mencionó puede ser estudiada desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. El punto de vista formal u orgánico, toma en consideración el poder que realiza el acto administrativo, y prescinde de toda otra estimación; el punto de vista material, considera la naturaleza interna del acto, definiéndolo con sus caracteres propios o naturales.

Los elementos de la función administrativa son:

- a) Se trata de una función jurídica del Estado;
- b) Los actos concretos que la comprenden, se realizan con vista a la creación y funcionamiento de un servicio público y al cumplimiento concreto de los fines generales que la legislación contiene, y
- c) La creación de un orden jurídico administrativo, llamado derecho administrativo, que se aplica a la administración pública y las personas que establecen relaciones con ella.

Desde el punto de vista formal, la función administrativa, es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo. Esta definición es aceptable, si nos atenemos a los principios contenidos en nuestra Constitución, que concentra en dicho poder la casi totalidad de las facultades administrativas.

En sí, la función administrativa es la actividad del Poder Ejecutivo encaminado a la ejecución de la normas legislativas. El concepto ejecución es susceptible de una doble acepción :

- a) La actividad que se encuentra autorizada por una disposición legal;
- b) O bien, se entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.

Bajo la primera acepción se comprenden todas las funciones del Estado y en general, todos los aspectos de la vida jurídica; en la segunda

acepción el concepto es demasiado estricto para definir la función administrativa. Por lo que en resumen la ejecución de la ley propugna el mantenimiento del orden público y de los servicios públicos.²⁷

C) FUNCION JURISDICCIONAL. El Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica.

La función jurisdiccional corresponde a una de las actividades del Estado y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, al igual que la ley corresponde a la función legislativa y el acto administrativo a la administrativa.

La expresión "jurisdicción" proviene del latín "jurisdictio", que significa "declarar el derecho".

La función jurisdiccional es la función que normalmente realiza el Poder Judicial y se define como la actividad jurídica encaminada a la aplicación del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el derecho.

Si el punto de vista formal resulta insuficiente para caracterizar a la función jurisdiccional, es necesario emprender otro camino y considerar también el punto de vista material, es decir, prescindir del órgano que realiza la función y detenernos en los elementos propios, lógicos o naturales del acto jurisdiccional.

La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder

²⁷ (cfr) *Idem.* págs. 55 - 62.

Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los administrativos.

En todo acto jurisdiccional estamos en presencia de un conflicto de intereses que amerita la intervención judicial para mantener o declarar el derecho o la naturaleza del derecho controvertido. Establecida la litis, ofrecidas las pruebas, la sentencia es la culminación de ese proceso.

Por ultimo diremos, que la naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intención de la ley y la aplica al caso en debate como objeto exclusivo de la resolución. El juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en forma análoga a la silogística. La sentencia altera el orden jurídico. Al producir nuevos efectos jurídicos que no se encontraban en el derecho original de las partes.²⁸

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Para iniciar el estudio de este tema, resulta conveniente tener una idea de lo que es administración, para definir a la administración pública.

Así tenemos, que "administración es la ciencia cuyo objeto es el estudio de las funciones, para conseguir sus fines combinando, con la mayor eficacia, los medios de todas clases necesarios o asignados."²⁹

En base a lo anterior, diremos que la administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado o eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.

La administración pública y la privada, realizan operaciones que tienen por objeto alcanzar las metas que se han propuesto, utilizando estos medios:

- 1) La planificación: que comprende la previsión, es decir, qué puede hacerse;

²⁸ (cfr) Idem. págs. 49 - 54.

²⁹ Estrada M. Op. Cit. pág. 14.

- 2) Capacidad o medios económicos disponibles o previsibles;
- 3) Organización, cómo va hacerse;
- 4) Dirección, ordenar que se haga, bajo principios económicos, técnicos y jurídicos;
- 5) Ejecución, que es la realización concreta de los fines señalados en sus ordenamientos, y
- 6) Control, o examen de lo realizado, para corregir deficiencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidades a los infractores.

En base a lo expuesto, señalaremos que acerca de la noción de administración pública existen distintos criterios, entre los que destacan fundamentalmente el enfoque de Gabino Fraga, quien señala que "La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función."³⁰

La organización especial a la que hace referencia dicho autor, es la administración pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".³¹

Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

Asimismo, Serra Rojas nos dice que "la administración pública es la entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del Interés general, que la Constitución y las leyes

³⁰ Fraga. Op. Cit. pág.119.

³¹ Molitor, A. citado por Fraga Gabino. Op. Cit. pág. 119.

administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".³²

Por su parte, Acosta Romero afirma que la administración pública "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".³³

De las definiciones doctrinales a las que hemos hecho referencia, elaboramos la nuestra indicando que por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.

De esta manera, la administración pública puede estudiarse desde dos puntos de vista, uno formal, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.

Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad. Sin embargo, precisa Vedel: la administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.

En efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el presidente de la República quien es, al mismo tiempo :

- a) Jefe de Estado;
- b) Jefe de gobierno, y
- c) Jefe de la administración pública.

Así pues, además de la función administrativa, el ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado. En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres

³² Serra Rojas. Op. Cit. pág. 75.

³³ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pág. 143.

niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar, el correspondiente nivel administrativo.

La administración pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

En el artículo 90 de la Constitución Federal, se establece la forma en que se organiza la Administración Pública en México, al disponer lo siguiente :

"Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

La Ley Orgánica a que se hace mención en dicho precepto Constitucional, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, misma que en su artículo 1º dispone lo siguiente:

"Artículo 1º. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de

fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

De esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal.

En la primer categoría encontramos a la Presidencia de la República, las Secretaría de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, integran la administración pública paraestatal.

En el artículo 26 de la Ley Orgánica referida, se establece que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación,
Secretaría de Relaciones Exteriores,
Secretaría de la Defensa Nacional,
Secretaría de Marina,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Secretaría de Desarrollo Social,
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca,
Secretaría de Energía,
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural,
Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,
Secretaría de Educación Pública,
Secretaría de Salud,
Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
Secretaría de la Reforma Agraria,
Secretaría de Turismo, y
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.³⁴

³⁴ Con la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, al artículo 122, se creó en el Distrito Federal un gobierno a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno: La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con lo cual el gobierno de la Ciudad de México dejó de ser una dependencia de la Administración Pública Federal. Asimismo, mediante reforma publicada en el Diario

Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios y políticas que defina el Presidente de la República en el Plan Nacional y en los programas de desarrollo, en términos del artículo 9 de la citada Ley Orgánica. Asimismo, se precisa que las dependencias tendrán igual rango y entre ellas no habrá prominencia alguna, según lo dispuesto en el artículo 10.

De conformidad con el artículo 92 de la Constitución Federal, se faculta a los Secretarios de Estados y Jefes de Departamento Administrativo para refrendar todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, salvo los decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, los que sólo requerirán del refrendo del Secretario de Gobernación, en términos del artículo 13 de la Ley Orgánica mencionada.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé la existencia de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias de la administración central, pero con autonomía técnica para resolver asuntos de su competencia. Por otra parte, se faculta al Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales para resolver asuntos de la competencia de más de una de sus dependencias, en las que incluso podrán participar entidades de la administración paraestatal.

Dicha Ley faculta al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación, con los gobiernos de los Estados, o aún con Municipios.

Por otra parte, cabe señalar que la Ley obliga a los titulares de las dependencias centralizadas, a presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el estado que guarden sus respectivos ramos y de comparecer ante cualquiera de las Cámaras para explicar o aclarar algún asunto de su competencia. Esta última obligación es extensiva para los directores de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

Por último, cabe mencionar que entre el Ejecutivo Federal y la administración centralizada existe una relación jerárquica que subordina a

Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; dejó de contemplarse al Departamento del Distrito Federal como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

ésta al poder de aquél. Dicha relación jerárquica, explica Acosta Romero, implica una serie de poderes como los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia. Estos poderes determinan una clara relación de supra a subordinación entre el jefe de la administración pública y las dependencias que lo auxilian.

Por lo que se refiere a las entidades de la administración paraestatal, este poder no existe formalmente y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen, en primera instancia, por su Ley Federal de las Entidades Paraestatales o por el acto jurídico que les dé origen; así como por Leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

Cabe señalar que estas entidades se encuentran agrupadas por sectores administrativos, a cuya cabeza se hallan las dependencias centrales encargadas de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y estas entidades.

SEGUNDA PARTE

LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO.

1. CONCEPTO DE SANCIÓN.

El derecho es esencialmente coercible, esto es, en caso de inobservancia es posible hacerlo valer mediante la fuerza. Es la coercibilidad la que nos permite distinguir a las normas jurídicas de cualquier otra especie de normas; así se dice que los deberes morales son incoercibles, ya que su cumplimiento debe efectuarse de manera espontánea. En cambio, como el orden que formula un ordenamiento jurídico es de carácter externo y social y no puramente teórico o ideal, no puede quedar su cumplimiento supeditado a la espontánea voluntad de los particulares.

En efecto, "no es posible concebir el derecho positivo sin la idea de obligatoriedad y sanción, en tanto que ello es una garantía que ha de acompañar siempre a la norma como factor de su existencia. Por ello, suele distinguirse entre "coacción" y "sanción" en relación a la norma jurídica". "La coacción" se dirige al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello, mientras que "la sanción", constituye precisamente el medio represivo que se pone en marcha. No obstante, la coacción también forma parte de la sanción y ambas explican su objetivo primordial: Maximizar la obediencia y minimizar la desobediencia en relación a la norma jurídica".¹

García Maynez, en su obra *Introducción al Estudio del Derecho*, define la sanción como la "consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado".² Para este autor la sanción forma parte de las tres nociones jurídicas fundamentales que son:

1) El supuesto jurídico;

¹ Del Rey Guanter, Salvador. *POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION Y JURISDICCION PENAL EN EL ORDEN SOCIAL*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España, 1990, pág. 29.

² García Maynez, Eduardo. *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO*. Editorial Porrúa S.A. Trigésimo Quinta edición. México, 1984, pág. 295.

- 2) Consecuencias de Derecho (aquí queda incluida la sanción), y
- 3) Sujeto o persona.

Es además, una de las consecuencias más características de la inobservancia de un precepto jurídico y constituye una forma sui generis de manifestación de las consecuencias del derecho.

Para el maestro Serra Rojas "la sanción es la pena que la Ley establece para el que la infringe. En estos casos se castiga una conducta ilegal. Ella hace referencia a la privación de un bien o de un derecho."³

De lo anterior, podemos señalar que la sanción es la consecuencia que sufre el individuo por el incumplimiento de un norma jurídica, que esta obligado a cumplir, es por consiguiente, el contenido y objeto final de la coactividad.

Por lo que, las notas características de la sanción son las siguientes:

- a) Es un contenido de la norma jurídica;
- b) En la proposición jurídica o regla de derecho que formula la ciencia del derecho, la sanción se encuentra en consecuencia del enunciado hipotético;
- c) El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño;
- d) En el derecho la imposición de las sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado, y
- e) Las finalidades de las sanciones son de tres clases: o retributivas, o intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto.

Por último, podemos concluir diciendo que "en el derecho positivo, el Estado señala lo que está permitido hacer, y lo que está prohibido, y la sanción para el infractor. En consecuencia, la libertad en nuestros Estados modernos está condicionada por la Ley. El hombre es libre de

³ Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo Segundo. Editorial Porrúa S.A. Décimo tercera edición. México, 1985, pág. 497.

hacer lo que la ley no prohíbe. La norma jurídica es coercible porque tiene la facultad de imponer la coacción frente a la infracción de la Ley. La libertad social del hombre está supeditada a lo permisible del derecho. Pero, si el pueblo soberano crea los principios jurídicos recogidos en el derecho, formalmente es él, quien dice lo que el individuo puede o no puede hacer mediante la legislación. Así, las Normas Supremas de los Estados proclaman las garantías individuales y sociales en la parte dogmática y en la orgánica fijan las atribuciones que los gobernados, o mandantes, señalan a los gobernantes, o mandatarios".⁴

2. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

En el derecho administrativo la sanción deriva de un acto administrativo por medio del cual la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la Ley. "Una parte muy importante de la actividad administrativa son los de sanción por virtud de los cuales se castiga la infracción de las leyes o de las órdenes administrativas".⁵

Para determinar qué es una multa de carácter administrativo, es necesario precisar lo que se entiende por infracción. Cuando el particular viola el orden jurídico estamos en presencia de la comisión de una infracción a la Ley.

Ernesto Flores Zavala, nos dice que son infracciones a la Ley "las violaciones a lo que establece, no haciendo lo que ordena o haciendo lo que prohíbe".⁶

Asimismo, para el objeto de este punto que se desarrolla, también es preciso conocer lo que se entiende por infracción administrativa.

⁴ Arnaiz Amigo, Aurora. ESTRUCTURA DEL ESTADO. Miguel Angel Porrúa Librero-Editor. México, 1979, págs. 32 y33.

⁵ Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A., Trigesimaquinta edición, México, 1997, pág. 240.

⁶ Flores Zavala, Ernesto. INFRACCIONES TRIBUTARIAS Y SUS SANCIONES. Versión mecanografía de la Conferencia sustentada en las Décimas Jornadas de Derecho Tributario. Quito, Ecuador, 1981, pág. 2.

El autor referido, afirma que la infracción administrativa es "la violación a las leyes y disposiciones administrativas y se señala y se sanciona principalmente con el propósito de obligar al infractor a realizar el acto que la Ley ordena o a omitir el que la Ley prohíba".⁷

Una vez señalado lo anterior, pasaremos a definir a la sanción administrativa. Por sanción administrativa -según el tratadista Garrido Falla- se entiende al medio represivo que pone en marcha la autoridad, cuando el particular no ha cumplido con la obligación que debía atender.

Asimismo, para Andrés Serra Rojas la sanción administrativa es aquella pena que es impuesta por la administración; en cambio las penas por delitos administrativos son impuestas por los tribunales penales.

Guido Zanobini objeta la existencia de un derecho penal administrativo, pero acepta la doctrina de las penas administrativas como formando parte del derecho administrativo, como actos ilícitos y fuente de las relaciones de esta disciplina.

Al respecto, dicho tratadista señala que "Las sanciones administrativas son penas en sentido técnico, cuya aplicación constituye, para la administración a la que corresponden los derechos a la que acceden un derecho subjetivo. Las sanciones civiles, penales y administrativas, tienen diferencias substanciales. Las primera no constituyen penas reales aunque tienen por contenido el resarcimiento de un daño; las penas, sanciones, punitivas típicas, son verdaderas puniciones, pero su aplicación no es un derecho subjetivo de la administración, sino un deber del estado que cumple con su actividad jurisdiccional. Es evidente que los deberes de los ciudadanos hacia la administración, cuando únicamente están sancionados penalmente, no corresponden a otros tantos derechos subjetivos de aquella, sino más bien a intereses indirectamente protegidos, vale decir, el principio general por el cual la protección penal es siempre una protección indirecta no sólo para los intereses individuales, sino también para la administración. En cambio, a los deberes sancionados por la vía administrativa corresponden siempre derechos subjetivos de la administración contra los individuos. Por otra parte, la sanción administrativa se aplica por las autoridades administrativas y por medio de procedimientos propios; la sanción penal se aplica por la autoridad judicial y no es competencia de la administración. El criterio práctico está dado por el siguiente principio:

⁷ Idem. pág. 3

“son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación se reserva la ley a la autoridad administrativa”⁸

Para concluir el punto que nos ocupa, diremos que la sanción administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción a un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

3. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION.

Para la realización de la función administrativa, se requiere la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la administración con el fin de que puedan cumplir las tareas que la Ley les encomienda.

La administración como una especial manifestación del Estado, tiene a su servicio para llevar a cabo las tareas que los ordenamientos legales le imponen ciertas facultades las cuales han sido denominadas por la doctrina como “potestades” y que pueden clasificarse de acuerdo con Villegas Basavilbazo⁹, en:

1. Potestad reglamentaria;
2. Potestad Imperativa;
3. Potestad sancionadora;
4. Potestad ejecutiva, y
5. Potestad jurisdiccional

⁸Zanobini, Guido. citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pág. 498

⁹Villegas Basavilbazo. citado por Lomelí Cerezo, Margarita. DERECHO FISCAL REPRESIVO. Editorial Porrúa S.A. Segunda edición. México, 1997, pág.28

Para dicho autor, la potestad sancionadora radica en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas.

El ejercicio de la potestad sancionadora debe, sin embargo, reglamentarse, a fin de impedir los posibles abusos de los órganos de la administración y que muchas veces se encubren en la discrecionalidad. Es decir, las autoridades administrativas encargadas de sancionar deben ante todo, respetar las garantías constitucionales que permitan a los particulares moverse frente a un régimen jurídico que asegure sus derechos fundamentales.

Al respecto, Garrido Falla nos indica que "hay que reconocer que en cada caso que se han atribuido a la administración facultades sancionadoras, el legislador no ha procedido por puro arbitrio, sino de acuerdo con un criterio que evidencia un nexo común que une a todos estos supuestos. Y en la materia que se trata este nexo no puede ser otro que el hecho de que la sanción se imponga precisamente para reprimir transgresiones que se han producido en un campo cuya competencia y cuidado ha sido previamente encomendado a la administración. La configuración de la administración como un poder jurídico postula esa potestad sancionadora. Su fundamento es paralelo al que justifica la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos: ni la administración tiene que recurrir a los tribunales civiles ordinarios, ni tampoco a los tribunales de jurisdicción penal."¹⁰

En ese sentido, dicho autor señala que la potestad administrativa sancionadora y la potestad punitiva atribuida a los tribunales de justicia tienen como fundamento común que ambas han sido establecidas para asegurar el cumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado, es decir, que derivan de su situación general de sumisión.

Al respecto, cabe mencionar que considerando el crecimiento de las funciones de la Administración Pública, que es una característica actual del Estado, la importancia y urgencia de los intereses generales que son el objeto de su actividad, así como la necesidad de reprimir indefectiblemente las violaciones a los ordenamientos legales que protegen dichos intereses, no sería factible si la administración pública tuviera que acudir a los tribunales judiciales para obtener que se sancionará a los infractores de las normas referidas, en virtud de que se

¹⁰ Garrido Falla, citado por Lomelí Cerezo, Margarita. Op. Cit. pág. 25.

entorpecería notablemente la consecución de los fines públicos que persigue.

Así llegamos a señalar que "la potestad sancionadora de la administración, entendida como la facultad de castigar las transgresiones que no constituyen delitos, ha sido considerada en la doctrina como esencial para la función administrativa y como atributo derivado lógica y naturalmente del carácter de poder estatal que la autoridad administrativa tiene".¹¹

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que la potestad sancionadora, es la facultad que posee la administración pública para que a través de sus órganos imponga las sanciones correspondientes, a las personas que se niegan a obedecer los mandatos de la Ley o las ordenes de la autoridad.

Ahora bien, la potestad sancionadora de la administración pública, tiene su fundamento en el artículo 21, párrafo primero, de la Constitución, que en su parte conducente señala :

"Artículo 21. ...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas;..."

Sin embargo, se ha querido restringir la potestad sancionadora de la administración, haciéndose para ello una interpretación superficial del citado artículo 21 Constitucional, según la interpretación literal, los reglamentos gubernativos y de policía son los expedidos por la autoridad municipal y, por lo tanto, la administración no puede Constitucionalmente sancionar las violaciones a las leyes administrativas de cuya aplicación esta encargada, por ejemplo, las leyes sobre aguas, bosques, vías generales de comunicación salubridad, impuestos, etcétera.

Ciertamente, el texto de dicho precepto legal es deficiente al establecer la competencia de la autoridad administrativa para el castigo de lo reglamentos gubernativos y de policía, sin referirse expresamente a las infracciones de las leyes administrativas, sin embargo, estimo que la Constitucionalidad de la facultad sancionadora se encuentra contemplada precisamente en dicho precepto legal.

¹¹ Lomelí Cerezo, Margarita. Op. Cit. pág. 31.

Pese a su ambigua redacción, la Suprema Corte de la Nación, ha reconocido que la facultad concedida por el artículo 21 Constitucional, a las autoridades administrativas para imponer sanciones, se extiende a las infracciones de las leyes administrativas.

En efecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, la tesis, que se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8ª, Segunda Parte, pág. 342, sostuvo que las autoridades administrativas tienen facultades para imponer sanciones por infracciones a las leyes administrativas o fiscales, expedidas por el Congreso de la Unión, pues el artículo 21 Constitucional, no restringe las facultades del Poder Legislativo para expedir leyes de naturaleza sancionatoria, sino que sólo ésta restringiendo la facultad de la autoridad administrativa para imponer sanciones por faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, mismos ordenamientos que como el Titular del Poder Ejecutivo puede emitir, el Constituyente quiso precisar esa atribución autónoma en cuanto a la materia sancionatoria, sin pretender restringir la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes de esa naturaleza, mismas que deben de ser ejecutadas por las autoridades administrativas, según lo define el artículo 89, fracción I, de la Constitución.

No obstante lo anterior, considero conveniente corregir la redacción del artículo 21 de la Carta Magna, mediante la reforma respectiva, estableciendo expresamente la facultad de las autoridades administrativas para imponer sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

En materia laboral, que es el motivo del presente trabajo, la administración pública ejecuta actos de represión encaminados a conservar el orden jurídico-laboral, imponiendo el cumplimiento de las normas de trabajo por medio de sanciones.

La llamada potestad sancionadora laboral de la administración pública, se lleva acabo por el Poder Ejecutivo y sus correspondientes funcionarios (Secretario del Trabajo y Previsión Social, Gobernadores de los Estados y Jefe del Distrito Federal), a través de la imposición de sanciones en los casos de violaciones a las normas laborales en las relaciones de trabajo.

La potestad sancionadora laboral de la Administración Pública, se regula por las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución

Política, es decir, por la Ley Federal del Trabajo, tema que será tratado en el punto denominado "la multa administrativa laboral".

Las normas administrativas del trabajo deberán imponer el respeto que merecen los preceptos tutelares de los trabajadores, mediante la imposición de las sanciones correspondientes, a través de procedimientos rápidos y eficaces, sin perjuicio del derecho de los trabajadores para reclamar la norma violada en la vía jurisdiccional, en cuanto les cause perjuicios económicos.¹²

Para concluir el estudio de este tema, cabe señalar que la vigilancia de la normatividad laboral sería jurídicamente imperfecta de no contar las autoridades laborales con la potestad sancionadora. Los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico para hacer cumplir las normas constituyen un elemento central en el mantenimiento del equilibrio entre los factores de la producción. En efecto, en los casos en que los destinatarios de las disposiciones jurídicas del trabajo no cumplan voluntariamente con los deberes y obligaciones que marca la Ley, la existencia de un procedimiento administrativo sancionador que garantiza el pleno cumplimiento de las normas de trabajo y respeta la esfera jurídica de los particulares, en estricto apego a las garantías constitucionales, dan plena vigencia al Estado de derecho.

4. LA MULTA ADMINISTRATIVA LABORAL.

Para iniciar el tema que nos ocupa, es preciso definir que es lo que se entiende por multa. Así que comenzaremos por indicar que la multa es una de las sanciones ordinarias en el derecho administrativo y que viene a ser en el derecho positivo mexicano la manera común que utiliza la administración pública para castigar las infracciones a las disposiciones administrativas.

Rafael Bielsa en su obra de "Derecho Administrativo", nos dice que la multa es una sanción que se impone al transgresor de una disposición administrativa, abstracción hecha del daño material que la infracción haya causado o podido causar. Es además, una decisión unilateral, que se

¹² (cfr) Trueba Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO. Editorial Porrúa S.A. Segunda edición. México, 1979, págs. 156 y 157.

funda en el poder de policía en su acepción más amplia y consistente en un acto de administración y no en un acto jurisdiccional, aunque el poder administrador debe cumplir para imponerla, con ciertos tramites señalados por la ley en respeto de las garantías de los gobernados.

Dicho lo anterior, hemos de definir a la multa administrativa como una sanción que impone el órgano administrativo a los infractores de una disposición administrativa, sanción que siempre debe de respetar las garantías de los administrados.

Derivado de lo expuesto, diremos que la multa administrativa laboral, es la sanción que imponen los órganos administrativos laborales, en los casos en que los particulares infrinjan las normas laborales.

La multa que impone a los patronos la autoridad administrativa federal del trabajo por violaciones a las normas del trabajo, no se encuentra comprendida en el artículo 21 de la Constitución Federal, que autoriza a la autoridad administrativa para aplicar sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas, por lo tanto, dicha multa laboral no tiene su fundamento Constitucional en dicho precepto, en virtud de que el mismo en el párrafo primero, establece lo siguiente:

“Artículo 21....Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas;...”.

La Ley Federal del Trabajo reglamentaria del artículo 123, apartado “A” de la Constitución Federal, expedida por el H. Congreso de la Unión, obviamente no constituye ningún tipo de reglamento gubernativo o de policía, ni tampoco tienen ese carácter los reglamentos derivados de dicha Ley ni ninguna otra norma de carácter laboral, ya que los citados reglamentos gubernativos o de policía que son expedidos por el Presidente de la República o por los gobernadores de los Estados para mantener la paz o tranquilidad pública, y los mismos no pueden regular materias del orden federal, como lo es la del trabajo, que es de la competencia exclusiva para legislar en esta materia el Congreso de la Unión en los términos del artículo 73, fracción X de la Constitución Federal, ni tampoco pueden comprender una materia que está incluida en

la esfera de competencia legislativa de la legislatura de que se trate, por lo que, en el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, sino solo aquellos que pormenoricen las leyes expedidas por dicho Congreso.

Además, la Constitución Federal no prevé expresamente en ninguno de sus preceptos la multa en materia del trabajo de manera generalizada, es decir, que comprenda todos los rubros de esa materia, verbigracia, capacitación y adiestramiento a los trabajadores, respecto de utilidades, salarios, vacaciones, contratos de trabajo, etcétera, sino que únicamente en su artículo 123, fracción XV, última parte, hace referencia a las sanciones en materia de seguridad e higiene.

No obstante lo anterior, desde mi personal punto de vista la multa que impone a los patrones la autoridad administrativa federal del trabajo por violaciones a las normas del trabajo en materia distinta a la de seguridad e higiene, tiene su fundamento constitucional en el primer párrafo del artículo 22, que proscribe la imposición de multas excesivas.

Esto es así, ya que de una interpretación realizada a contrario sensu del precepto Constitucional invocado, se concluye que dicho numeral permite la aplicación de las multas en cualquier materia (fiscal, comercio, trabajo, etcétera), que no sean excesivas. Aunque dicho numeral no lo explica, por multa excesiva debe entenderse, según la acepción gramatical del término "excesivo" y de las interpretaciones realizadas por la doctrina y jurisprudencia, todas aquellas sanciones pecuniarias que rebasen el límite de lo ordinario o razonable; que están en desproporción con la gravedad de la infracción cometida, ya sea por sus consecuencias, por las condiciones en que se cometió; que resultan desproporcionadas con el monto del negocio; y por último, que están en desproporción con la capacidad económica del multado.

Ahora bien, la multa en materia del trabajo en general está prevista en los artículos 992 al 1010 de la Ley Federal del Trabajo, y el procedimiento para su aplicación se encuentra regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo; una vez señalado el fundamento constitucional y legal de la multa que impone a los patrones la autoridad administrativa federal del trabajo, cabe destacar que independientemente que el Estado obtiene ingresos derivados de dicha multa por constituir ésta un aprovechamiento, en los términos del artículo 3º del Código Fiscal

de la Federación, y éste a su vez un crédito fiscal, como lo prevé el artículo 4º del mismo ordenamiento, el objetivo de la multa se traduce en obligar al patrón a cumplir con las normas del trabajo, a fin de que el trabajo humano se desarrolle por lo menos en las condiciones mínimas señaladas por el artículo 123, apartado "A", de la Constitución Federal y en la Ley Federal del Trabajo, es decir, la multa constituye el medio coactivo del cumplimiento de la Ley de la materia, ya que la misma se aplica independientemente de la obligación que tiene el patrón de cumplir con las disposiciones violadas y de las responsabilidades que le correspondan por su incumplimiento, esto es, la multa no exime al patrón infractor de las obligaciones que le impone la Ley.

En efecto, la multa en materia del trabajo no tiene como finalidad la de enterar ingresos al Estado a manera de contribuir para los gastos públicos, ya que para ese fin existen los impuestos previstos en las leyes fiscales respectivas en los términos del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, sino que, como quedó señalado lo que se pretende con la multa es el cumplimiento forzado de las normas del trabajo.

En base con lo anterior, podemos afirmar que la multa señalada con antelación es de naturaleza eminentemente laboral ya que se aplica por la infracción a una norma del trabajo por la Autoridad Administrativa Federal del Trabajo, con el propósito de obligar coactivamente al patrón infractor el cumplimiento de la Ley de la materia.

TERCERA PARTE

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIONES A LAS NORMAS DE TRABAJO.

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

De las múltiples y variadas definiciones que se han dado del procedimiento administrativo, interesa transcribir las que consideramos servirán para formular una propia.

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que puedan dar al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyan una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

“Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial”.¹

Para Nava Negrete el procedimiento administrativo es “el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración y en este concepto quedan incluidos, procedimiento de producción, ejecución, auto control, impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa”.²

De la definición anterior, podemos decir que el procedimiento administrativo es el medio o vía legal de realización de actos que en

¹ Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa S.A. Trigesimoquinta edición. México, 1997, págs. 254 y 255.

² Nava Negrete, Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa S.A. México, 1959, pág. 76.

forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.

El Dr. Serra Rojas indica, que toda ley administrativa consta de tres partes esenciales o conjuntos de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras, y que de esta manera se ordena jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su necesaria unidad y se facilita la realización de sus fines.

Dicho autor sostiene que "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados, en las leyes administrativas-, que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin".³

Para este estudioso del derecho existen diferencias importantes entre el criterio de los procesalistas y los administrativistas sobre la naturaleza del proceso en general, y en particular, con las relaciones que deban establecer con el proceso y procedimiento administrativo.

Por lo que habremos de definir que es proceso y procedimiento:

- a) En términos generales se llama proceso a toda instancia ante el juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada.
- b) El procedimiento, por el contrario, son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.

Jesús González Pérez, afirma que el procedimiento administrativo será, por tanto el cauce formal de la función administrativa. Cuando la administración pública ejerce un actividad para realizar los fines a ella encomendados ha de hacerlo a través del procedimiento establecido al efecto.

³ Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo Primero. Editorial Porrúa S.A. . Decimotercera edición. México, 1985, pág.257.

Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.

El procedimiento administrativo es el mejor vehículo legal para cumplir por las autoridades administrativas antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los gobernados con la amplitud necesaria recibiendo y valorando las pruebas que estos presentan, analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales.

Tomando en cuenta los principales elementos que integran las definiciones anteriores, consideramos que el procedimiento administrativo puede definirse como el medio o vía legal, estructurado con una serie de formalidades y actos que preceden y preparan la realización de un acto administrativo.

2. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Con el objeto de señalar cuales son los principios rectores del procedimiento administrativo, resulta necesario mencionar que es lo que opinan los estudiosos de este tema al respecto.

A) Gabino Fraga considera que para la sistematización del procedimiento administrativo, se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. El procedimiento debe ser el resultado de la conciliación de dos intereses fundamentales: por una parte, el interés público, y por la otra, el interés privado;

2. Debe regularse no solamente el llamado procedimiento administrativo simplemente, sino también el llamado procedimiento contencioso-administrativo o de justicia administrativa;
3. La irregularidad o incumplimiento de las formalidades y trámites de procedimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de sanciones disciplinarias, hasta la nulidad misma del acto administrativo, y
4. Las normas del procedimiento deberán ser diferentes según se trate de una actuación espontánea de la administración o de una actuación que ésta realice por instancia de un particular. En el primer caso, deberá existir un mínimo de disposiciones, como son las que fijan el órgano competente y los motivos para iniciar el procedimiento. Cuando el procedimiento se inicia a petición de parte, deben regularse los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad, los medios para subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.⁴

B) A este respecto. López-Nieto señala que "no es fácil formular los principios que caracterizan el procedimiento administrativo. Ni siquiera es exacto que se distinga por su mayor rapidez frente a los judiciales, exigida por el interés público en atención a los fines especiales de la administración. Lo que si puede afirmarse es que, por término general, el procedimiento administrativo es menos formalista que el procedimiento judicial".⁵

El mismo autor indica que no obstante lo anterior, la doctrina ha sentado los siguientes principios:

1. Predominio de la actuación de oficio. Por regla general, el procedimiento ha de ser impulsado por la administración y no a instancia de los interesados, ya que el procedimiento no solamente debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos. Sin embargo, el autor citado indica que también existen casos en

⁴ (cfr) Fraga, Gabino. Op. Cit. págs. 258 y 259.

⁵ López - Nieto y Mallo, Francisco. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. José Ma. Bosh Editor, Barcelona, 1960, pág.25.

que es preciso que los interesados provoquen la actuación administrativa;

2. Carencia de solemnidades. Es preciso que existan siempre unas formalidades mínimas que garanticen los derechos de los interesados, suprimiendo los trámites innecesarios;
 3. Rapidez. Este principio es consecuencia de la falta de formalidades, aunque de hecho el procedimiento se retrasa lamentablemente;
 4. Predominio de la forma escrita. En el procedimiento administrativo predomina el medio escrito sobre el oral;
 5. Gratuidad. La tramitación del procedimiento administrativo no devenga costas para los interesados;
 6. Falta de disposiciones legales concretas. Se ha dicho que como consecuencia de su sencillez, en el procedimiento administrativo suelen quedar sin regulación ciertas cuestiones de carácter procesal. Sin embargo, López-Nieto señala que lo anterior no resulta del todo cierto, pues los plazos existen, y respecto a la capacidad y los medios de prueba, vienen regulados por normas generales de derecho común, lo que hace innecesaria su reiteración;
 7. No es preciso, dirección técnica. En el procedimiento ante la administración, no es preciso que técnicos del derecho, letrados, dirijan el trámite del proceso, y
 8. Tramitación secreta. El expediente es secreto en su tramitación, hasta el momento en que se da vista a las partes a fin de que puedan hacer sus alegaciones. Sin embargo, hoy se abre paso la tendencia de hacer público el procedimiento.
- C) Los principios generales del procedimiento administrativo, según García de Enterría.
1. El carácter contradictorio del procedimiento administrativo. Es un principio esencial del procedimiento administrativo, que consiste en la posibilidad de que esos intereses sean adecuadamente

confrontados en presencia de sus respectivos titulares, antes de adoptar una decisión definitiva;

2. El principio de economía procesal;
3. El principio "in dubio pro actione". Este principio, muy relacionado con el anterior, consiste en que, en caso de duda, debe resolverse en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión;
4. El principio de oficialidad. Esto significa que la administración está obligada a desarrollar las actividades que sean necesarias para llegar a la decisión final, sin necesidad de que sea exitada por los particulares a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la jurisdicción civil donde rige el principio dispositivo;
5. La imparcialidad, en el procedimiento administrativo. La administración reúne en el procedimiento la doble condición de juez y parte, razón por la cual este principio resulta relativizado en cierta medida. Sin embargo, debe garantizarse un mínimo de imparcialidad, a través de las figuras de la abstención y recusación;
6. Exigencia de legitimación. La promoción de un nuevo procedimiento administrativo o la participación en un procedimiento ya en marcha, requiere en el particular una calificación específica, es decir, una especial relación con el objeto del procedimiento que se concretiza en la titularidad de un interés directo, personal y legítimo que pueda resultar afectado por la resolución que se dicte;
7. La tensión publicidad-secreto en el procedimiento administrativo. Es necesario que el expediente no sea un secreto para los interesados. Estos tienen derecho a que se les comunique el estado del expediente y el contenido de los informes, de las normas y de los acuerdos. Sin embargo, en el derecho español se deja en manos de la administración, como regla general, la publicidad del procedimiento administrativo, y
8. La gratuidad del procedimiento administrativo. Los antiguos Reglamentos ministeriales españoles, acostumbraban afirmar el carácter gratuito del procedimiento administrativo. La Ley de

Procedimiento Administrativo en cambio no lo hace. Sin embargo, García de Enterría considera que de todas formas, el principio sigue teniendo valor informador general.⁶

D) Principios orientadores del proceso administrativo, según Jaime Orlando Santofimio.

El autor citado, indica que la legislación Colombiana ha positivizado los siguientes principios, con el fin de agilizar e imprimir a la Administración Pública un mayor grado de efectividad.

1. Principio de economía. Se pretende que con la aplicación de las normas de procedimiento administrativo, se agilicen las decisiones. De igual modo, el procedimiento debe buscar la disminución de los gastos en que puedan incurrir tanto el gobernado como la administración;
2. Principio de celeridad. Se pretende que las autoridades impriman al procedimiento el máximo de dinámica, suprimiendo todos aquellos trámites innecesarios;
3. Principio de la eficacia. Determina que se deberá tomar en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, para lo cual las autoridades removerán de oficio los obstáculos formales;
4. Principio de imparcialidad. Las autoridades deberán darles a los ciudadanos igual trato, respetando siempre el orden en que actúen ante ellas, y
5. Principio de la contradicción. Se refiere no al debate en la formación de la decisión, sino al posterior, permitiendo a los interesados utilizar los medios de impugnación, primeramente administrativos y posteriormente jurisdiccionales.⁷

E) Principios orientadores de la iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

⁶ (cfr) García de Enterría, Eduardo. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II. Editorial Civitas. Segunda edición. Madrid, 1989, págs. 397 - 409.

⁷ (cfr) Santofimio G, Jaime Orlando. ACTO ADMINISTRATIVO. UNAM. Primera edición. México, 1988, págs. 64 -66.

1. Principio de competencia. Este principio parte, dentro de un régimen de Estado de derecho y conforme al principio de legalidad, de que toda la competencia tiene su origen en Ley y es irrenunciable. En el Título Segundo de la Iniciativa, se establece la normatividad relativa a la competencia;
2. Principio de imparcialidad. En el Capítulo Tercero, del Título Tercero de la Iniciativa, se regulan las causas de impedimentos, excusas y recusaciones, con el propósito de que los servidores públicos ejerzan sus funciones de modo imparcial;
3. Principio "in dubio pro actione". Con este principio se trata de asegurar, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo del asunto. A lo largo de la iniciativa, en diferentes preceptos, se postula este principio en favor del derecho de acción;
4. Principio de oficiosidad. En el Título Tercero, Capítulo Primero de la Iniciativa referida, se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada, y que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad de impulso de los particulares, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, podrá ser declarado caduco el procedimiento;
5. Principio del silencio administrativo. Cuando la autoridad no contesta en un plazo determinado una petición del particular, la iniciativa fija el criterio de que la resolución se entenderá emitida en forma de "negativa ficta", salvo el caso de que la Ley de la materia establezca lo contrario;
6. Principio de exigencia de legitimación. Se pretende que el acceso a los órganos de la administración, sea por el propio interesado o por su representante, sea de manera fácil y accesible. En la iniciativa no se legitima el acceso de los sujetos cuando sólo tienen un interés indirecto;
7. Principio de acceso al expediente administrativo. Este principio constituye la regla general, salvo aquellos que fueren reservados por acuerdo directo de los Titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos u Organismos Descentralizados,

cuando el interés público así lo requiera, debidamente fundados y motivados;

8. Principio de gratuidad del procedimiento administrativo. Se establece el principio de gratuidad, sin costo alguno para los interesados, salvo el acto final administrativo que se concreta en licencias, permisos y autorizaciones, cuando por la expedición de los mismos se causen derechos, y
9. Principio de fijación de términos y notificaciones. Derivado de los principios de celeridad y economía procesal, en la Iniciativa, los términos se han fijado en plazos cortos y precisos. Asimismo, todo el Título Tercero, regula los requisitos generales del procedimiento administrativo, para dar plena vigencia al derecho de audiencia y al debido proceso legal.⁶

F) Principios fundamentales orientadores del procedimiento administrativo, contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ("LFPA").

De conformidad con el artículo 13 de la "LFPA", las actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los siguientes principios:

1. Principio de economía;
2. Principio de celeridad;
3. Principio de eficacia;
4. Principio de legalidad;
5. Principio de publicidad; y
6. Principio de buena fé.

Cabe hacer notar, que la "LFPA" no positivizó todos los principios que orientaron a la Iniciativa de "LFPA" ya estudiada. Tales principios son los siguientes:

1. Principio de competencia;
2. Principio de Imparcialidad;
3. Principio "in dubio pro actione";
4. Principio de oficiosidad;
5. Principio del silencio administrativo;
6. Principio de exigencia de legitimación; y

⁶ (cfr) INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. págs. 5 - 7.

7. Principio de gratuidad.

Sin embargo, aún cuando la "LFPA", en su artículo 13, no integró en forma expresa los principios anteriormente enumerados, se estima que los mismos se encuentran establecidos en diversos artículos de la "LFPA", por los siguientes motivos:

- a) El principio de competencia se encuentra establecido en el artículo 3, fracción I, de la "LFPA", el cual señala como elemento del acto administrativo, el ser expedido por órgano competente.
- b) El principio de imparcialidad se encuentra recogido en el Título Tercero de la "LFPA", en el que se regula lo relativo a las causas de impedimentos, excusas y recusaciones.
- c) El principio "in dubio pro actione", encuentra múltiples aplicaciones en la "LFPA", como es la obligación de la autoridad que resulta incompetente, de remitir el asunto a la competente y el apercibimiento al interesado para que subsane la falta u omisión de los actos que no reúnen los requisitos necesarios (artículo 42 y 43 de la "LFPA").
- d) El principio de oficiosidad se encuentra señalado en el artículo 14 de la "LFPA", mismo que indica que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.
- e) Por lo que se refiere al principio del silencio administrativo, la "LFPA" indica en su artículo 17, que salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo para el promovente.
- f) El principio de exigencia de legitimación, se encuentra regulado en el Título Tercero de la "LFPA", denominado "De los Interesados", en el cual se detallan los aspectos relativos a la representación.
- g) En relación al principio de gratuidad, aún cuando éste no se encuentra establecido en forma expresa en la "LFPA", se estima

que resulta aplicable, toda vez que la "LFPA", en ninguna de sus disposiciones, establece costo para los interesados en la tramitación del procedimiento.

Como ha quedado señalado anteriormente, López-Nieto señala igualmente como principio del procedimiento administrativo, el predominio de la forma escrita. Dicho principio se estima aplicable a la "LFPA", tal como lo demuestran los artículos 3º, 15 y 86, en los que se señala, respectivamente, que constituye un elemento del acto administrativo, el que se haga constar por escrito; que las promociones deberán hacerse por escrito y que el recurso de revisión deberá interponerse por escrito.

Por otra parte, tanto García de Enterría, como Orlando Santofimio, mencionan el carácter contradictorio del procedimiento administrativo. Dicho principio resulta igualmente aplicable a la "LFPA", tal como se desprende del artículo 83, en el cual se indica que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

En base a lo expresado con anterioridad, puede concluirse que resultan aplicables los siguientes principios de la "LFPA", aún cuando en su artículo 13, no se hayan enumerado en forma expresa:

1. Principio de economía;
2. Principio de celeridad;
3. Principio de eficacia;
4. Principio de legalidad;
5. Principio de publicidad;
6. Principio de buena fé;
7. Principio de competencia;
8. Principio de imparcialidad;
9. Principio "in dubio pro actione";
10. Principio de oficiosidad;
11. Principio del silencio administrativo;
12. Principio de exigencia de legitimación;
13. Principio de gratuidad, y
14. Principio de contradicción.

3. ACTO ADMINISTRATIVO.

Acosta Romero, define el acto administrativo como "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".⁹

El Dr. Andrés Serra, señala que "el acto administrativo es un acto jurídico una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, externa concreta y ejecutiva, constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".¹⁰

De lo anterior, señalaremos que el acto administrativo es el acto que realiza la autoridad administrativa competente, para crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir una situación jurídica.

Por otra parte, Gabino Fraga menciona como elementos del acto administrativo, los siguientes:

- a) El sujeto. El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza, que requiere de una capacidad especial; es necesaria la competencia del órgano que lo ejecuta;
- b) La voluntad. El acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada. Se requiere que la voluntad no esté viciada por error, dolo o violencia;
- c) El objeto. El objeto del acto debe ser determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la Ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo que la ley otorgue a la autoridad facultades discrecionales;

⁹ Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A., Decimosegunda edición. México, 1995, pág.92.

¹⁰ Serra Rojas. Op. Cit. pág. 222

- d) El motivo del acto. Es el antecedente que provoca el acto;
- e) La finalidad del acto. A este respecto, la doctrina ha sentado diversas reglas:
1. El agente no puede perseguir sino un fin de interés general;
 2. El agente no debe perseguir una finalidad en oposición con la Ley;
 3. No basta que el fin sea lícito y de interés general, sino que además es necesario que entre en la competencia del agente, y
 4. Además, dicho fin no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.
- f) La forma. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco. A diferencia de lo que ocurre en derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de solemnidad necesaria para la prueba y para la existencia del acto.¹¹

Por su parte, la "LFPA", en su artículo 3º, establece como elementos y requisitos del acto administrativo, los siguientes:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

¹¹ (cfr) Fraga, Gabino. Op. Cit. págs. 267 - 271.

- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Estar fundado y motivado debidamente (Derogada D.O.F. 24/XII/96);
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la "LFPA";
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. Ser expedido en su caso, por órgano colegiado, habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto (Derogada D.O.F. 24/XII/96.);
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en la que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Debe ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

"Un comentario merece lo dispuesto en las fracciones V y VI de este precepto. La garantía de legalidad contenida en el artículo 1º de la Constitución federal, precisa que los actos de molestia para los particulares deben de fundar y motivar la causa legal del procedimiento. Y en eso queda la fracción V del artículo 3º de la Ley. Aunque, en apariencia, lo que parece no haber tomado en cuenta el legislador, es el abundante número de criterios judiciales de que la fundamentación y

motivación debe de ser, en todos los casos, adecuada y suficiente, esto es "debida". En consecuencia, basta para un régimen de seguridad jurídica como el nuestro, la fracción VI".¹²

En relación al comentario del autor referido, cabe mencionar que la fracción a que hace mención fue derogada, mediante el Decreto mediante el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.

Considerando que en caso que la autoridad administrativa emisora del acto administrativo, no cumpla con alguno de los requisitos referidos, el acto según corresponda, será nulo o anulable, por lo que señalaremos que es lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al respecto.

De conformidad con el artículo 5º de la "LFPA", la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3º de la propia Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

La omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos y requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3º de la "LFPA", producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable, será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien sea imposible de hecho o de derecho o retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado (artículo 6º de la "LFPA").

¹² Oredain Kunhardt, Ignacio. NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANALISIS Y COMENTARIOS. Editorial Themis. Primera edición. México, 1994.

La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3º de la "LFPA", producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos, como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable, producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

En el Capítulo Tercero, del Título Segundo de la "LFPA", se reglamenta lo relativo a la eficacia del acto administrativo. A este respecto, se indica que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Asimismo, el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada. Sin embargo, se exceptúa de lo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó, o aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia, así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia, en que serán exigibles a partir de la fecha en que la administración pública los efectúe.

Por último, si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad con las disposiciones aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca.

El artículo 11 de la "LFPA", menciona que el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho por las siguientes causas:

- a) Cumplimiento de su finalidad;
- b) Expiración del plazo;

- c) Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- d) Acaecimiento de una condición resolutoria;
- e) Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público, y
- f) Por revocación, cuando así lo exija el interés público de acuerdo con la ley de la materia.

4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR INSTAURADO EN LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Antes de referirnos al procedimiento administrativo sancionador en materia laboral, es necesario hablar en primer término del procedimiento inspectivo, toda vez que las en las actas que se levantan con motivo de las inspecciones que realiza la autoridad administrativa federal del trabajo, se asientan las infracciones a las normas laborales, lo que da como resultado la instauración del citado procedimiento sancionador.

4.1. PROCEDIMIENTO INSPECTIVO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, marca un momento de gran trascendencia en la evolución laboral al señalar en el artículo 123, entre otros derechos la fijación de la jornada máxima de ocho horas, la indemnización por despido injustificado, el derecho de asociación y de huelga por parte de los trabajadores, y el establecimiento de las normas en materia de previsión y seguridad social.

El texto original del artículo 123 Constitucional, facultó a las legislaturas de las Entidades Federativas a intervenir en materia de trabajo de lo que surge la necesidad de crear las Juntas Municipales de Conciliación y Arbitraje, integradas por representantes obreros, patronales

y del gobierno dedicadas a la atención de los problemas originados por la expedición y aplicación de las normas laborales.

En 1929, se reformó el artículo 123 Constitucional para reservar la expedición de las Leyes en materia de trabajo como facultad exclusiva del H. Congreso de la Unión, con la modalidad de que su aplicación y vigilancia quedaban conferidas a las autoridades locales en los asuntos reservados a su competencia.

La Ley Federal del Trabajo en 1931, designó como autoridades en dicha materia a las Juntas Municipales de Conciliación, las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, los inspectores del trabajo y de las Comisiones Especiales del Salario Mínimo, incluyendo posteriormente a la Secretaría de Educación Pública para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los patrones que en materia educativa establecía la Constitución.

La Ley de Secretarías de Estado incorpora a la materia laboral como una de las ramas en la Administración Pública al incluir dentro de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, el servicio inspectivo del trabajo a cargo de un departamento específico.

Más tarde, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1932, se creó el Departamento del Trabajo como organismo autónomo, con subordinación directa al Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Años después, la estructura del Departamento del Trabajo ya no respondía a la complejidad de los problemas laborales, debido a la propia evolución del movimiento obrero y al desarrollo experimentado por el país durante este periodo. Por tal motivo, el 31 de diciembre de 1940, se reformó la Ley de Secretarías de Departamentos de Estado para crear la Secretaría del Trabajo y Previsión, cuya organización permitiría hacer frente a las nuevas circunstancias. El 9 de abril de 1941, se expidió el primer Reglamento Interior de esta Secretaría que definió las funciones y estructuras de la Dependencia. El 9 de abril de 1957, entró en vigor un nuevo Reglamento Interior para ampliar su ámbito de competencia.

El 29 de diciembre de 1976, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó a la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La fracción XXI, apartado "A", del artículo 123, de la Constitución Federal, establece la competencia de las autoridades federales, al señalar lo siguiente.

"Artículo 123.

A

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicio:

1. Textil;

2. Eléctrica;

3. Cinematográfica;

4. Hulera;

5. Azucarera;

6. Minera;

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

8. De hidrocarburos;

9. Petroquímica;

10. Cementera;

11. Calera;

12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;

13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

14. De celulosa y papel;

15. De aceites y grasas vegetales;

16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;

17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

18. Ferrocarrilera;

19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;

21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y

22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;

2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y

3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente."

La Ley Federal del Trabajo en los mismos términos que el precepto Constitucional, faculta a las autoridades federales del trabajo para vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, de conformidad con lo que establece el artículo 527 de dicho ordenamiento legal.

Asimismo, en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el cual se otorgan entre otras facultades las siguientes:

"Artículo 40. A la Secretaría del 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;

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

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1997, en su artículo 16 establece entre otras atribuciones las siguientes:

"Artículo 16. Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados o acuerdos internacionales celebrados conforme a la misma, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, normas oficiales mexicanas, instructivos, convenios, acuerdos y contratos de trabajo, así como de todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría en ejercicio de sus facultades, y solicitar por escrito, directa o indirectamente, a los patrones, trabajadores e integrantes de las comisiones mixtas, se le envíe la información y documentación necesaria para vigilar dicho cumplimiento.

La certificación y verificación del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas relativas a seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, la realizará directamente o mediante los organismos de certificación, laboratorios de pruebas y unidades de verificación debidamente acreditados;

III. Vigilar y asesorar a los patrones para que contribuyan al fomento de las actividades educativas, culturales y deportivas entre sus trabajadores y proporcionen a éstos, los equipos y útiles indispensables para el desarrollo de tales actividades;

V. Realizar estudios, investigaciones y acopio de datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para procurar la armonía entre trabajadores y patrones;

VIII. Vigilar el funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo;

IX. Señalar los plazos en que deban cumplirse las medidas de seguridad e higiene, contenidas en las actas levantadas por los inspectores y formular los emplazamientos a través de los cuales se comunique a las empresas el tiempo en que deberán llevarse a cabo las medidas ordenadas. En

caso de peligro inminente, los inspectores podrán ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata, incluyendo las relativas al funcionamiento de empresas o establecimiento o de maquinaria, instalaciones y equipo, así como de áreas y métodos de trabajo;

XII. Proteger y vigilar el trabajo de los mayores de catorce y menores de dieciséis años; expedirles las autorizaciones que señala la Ley Federal del Trabajo, verificar que cuenten con sus certificados médicos de aptitud para el trabajo; y ordenar los exámenes médicos periódicos a los que deben someterse; asimismo, vigilar el cumplimiento de las restricciones del trabajo de los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años;

XIII. Vigilar el cumplimiento de las normas que reglamentan el trabajo de las mujeres;..."

De lo anterior, se desprende que de conformidad con lo que establece el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento Interior respectivo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tiene facultades para vigilar la observancia y aplicación de las normas de trabajo, así como también estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento; en tal razón dicha dependencia a través de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, cumple estos objetivos visitando por medio de inspectores a las empresas que se encuentran comprendidas dentro de alguna rama industrial que señalan los ordenamientos referidos.

El procedimiento para las visitas de inspección se encuentra establecido en el Título Décimo Primero, Capítulo V "Inspección del trabajo" de la Ley Federal del Trabajo; Título Tercero, Capítulo Décimo Primero "De las visitas de verificación" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en Capítulo VI "De la práctica de las inspecciones", del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

Como ya se mencionó, la Unidad Administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la que le corresponde específicamente vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo contenidas en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, convenios, acuerdos y contratos de trabajo, es la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, facultad que desarrolla a través de la práctica de las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo en los establecimientos y centros de trabajo, de patrones sujetos a la competencia de las autoridades federales del trabajo; en términos de lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento Interior de dicha dependencia del Ejecutivo Federal.

El procedimiento inspectivo, resulta de gran importancia, en virtud de que a través de este la autoridad administrativa federal del trabajo, verifica el cumplimiento de la normas de trabajo, y por lo tanto es el antecedente del procedimiento administrativo sancionador en caso de que los patrones incumplan dichas disposiciones, por lo que en esta parte nos referiremos a dicho procedimiento sin señalar los requisitos que se deben cumplir en las inspecciones en materia de trabajo, en virtud de que específicamente este trabajo no versa sobre las visitas de inspección.

En efecto, la inspección federal del trabajo constituye un instrumento indispensable para velar por el debido cumplimiento de la legislación laboral y proteger así, los derechos de los trabajadores, su vida, su salud y su seguridad en los centros de trabajo.

La inspección del trabajo en las materias de capacitación y adiestramiento y de seguridad e higiene, es una función que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo, confieren a las autoridades federales y, por tanto, abarca a todas las ramas de actividad económica. En estos ámbitos el marco legal dispone que las autoridades federales serán auxiliadas por las locales.

La propia Constitución Política y la Ley Federal del Trabajo, establecen las ramas industriales, los giros de servicio y los tipos de empresas, así como otros asuntos de la competencia exclusiva de las autoridades federales. En esas ramas, las obligaciones de vigilancia a cargo de las mismas autoridades se extienden a las condiciones generales de trabajo.

Las actividades de inspección que realizan las autoridades federales del trabajo se han concentrado en las ramas y aquellas empresas que la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, enumeran expresamente como de jurisdicción federal, por lo que existe un amplio

segmento de centros de trabajo a los que la función de inspección debe extenderse para promover el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente en las materias de la naturaleza de sus actividades, su dispersión geográfica, su tamaño y la concurrencia y colaboración que en tales materias deben prestar a la federal las autoridades locales.

La función de inspección se lleva a cabo mediante la realización de visitas a los centros de trabajo, con el propósito de verificar la debida observancia de la normatividad laboral. Sin embargo, es importante destacar que las funciones de vigilancia constituyen sólo un medio para alcanzar el objetivo fundamental de lograr la aplicación efectiva de las normas de trabajo, pues dichas facultades no son las únicas que deban desarrollarse, ni se agotan en el aspecto sancionador.

Los inspectores deben tener, por otra parte, la capacidad de advertir en forma directa insuficiencias en la reglamentación que, originadas por el cambio tecnológico o por inercias burocráticas, impidan garantizar adecuadamente la protección de los trabajadores, generen cargas burocráticas excesivas para las empresas e inhiban el mejoramiento de la productividad en los centros de trabajo. Así, la función de inspección se constituye también en un elemento indispensable para retroalimentar a las autoridades de trabajo respecto a la pertinencia del marco normativo y reglamentario, especialmente en las materias de capacitación y adiestramiento y seguridad e higiene en el trabajo.

La inspección del trabajo, sin las funciones de asesoría y orientación, se convierte en una actividad formal, legalista y rígida. Sin visitas de inspección, por otra parte, el asesoramiento carecería de un elemento fundamental para hacer cumplir la legislación laboral, es decir, la posibilidad de dictar emplazamientos de medidas correctivas en materia de seguridad e higiene en el trabajo y, en su caso, de aplicar una sanción legal en los supuestos de incumplimiento. De ahí la necesidad que la inspección del trabajo sea una actividad estrictamente regulada por el orden jurídico, que determina no sólo las atribuciones y las obligaciones de los inspectores del trabajo, así como las causas de responsabilidad oficial, sino también el ámbito de competencia de las autoridades laborales.

Los funcionarios encargados de la inspección están obligados a buscar siempre la mayor eficacia. Para lograrla, la actividad de la inspección debe reforzarse y sistematizarse aún más, de manera que la actuación de los inspectores se oriente en mayor medida a labores de

asesoramiento vinculadas con los programas de capacitación que se realizan en los centros de trabajo y con los programas de apoyo que llevan a cabo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los gobiernos de las entidades federativas, lo que contribuirá a la generación y difusión de una cultura de la prevención de riesgos de trabajo y a que la capacitación tenga mejores resultados.

La eficacia debe alcanzarse sin detrimento de la objetividad e imparcialidad de los inspectores, cualidades indispensables, junto con la honestidad y probidad, para asegurar la confiabilidad de los mismos. Por ello es indispensable que los inspectores del trabajo tengan una sólida formación y una actualización permanente y sistemas adecuados de supervisión y apoyo.

En las diligencias de inspección que realiza la autoridad administrativa federal del trabajo, a fin de constatar el cumplimiento de los patrones a las normas del trabajo, los inspectores designados para llevar a cabo las mismas, levantan las actas de inspección correspondientes, en las que asientan las infracciones a la legislación laboral, mismas que son detectadas a través de la revisión de los documentos respectivos y del recorrido que realizan por las instalaciones de los centros de trabajo.

Una vez levantadas las actas de inspección correspondientes, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, procede a analizarlas y valorarlas, si considera que los hechos asentados en las mismas constituyen violaciones a la normatividad laboral las remite a las Dirección General de Asuntos Jurídicos, Unidad Administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, encargada de instaurar el procedimiento administrativo sancionador por violaciones a las normas de trabajo, en términos de los ordenamientos que le otorgan competencia para tal efecto.

Antes de iniciar el estudio de los etapas es importante señalar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 68, establece que los visitados a quienes se les haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a las hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.

4.2. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

La vigilancia de la normatividad laboral sería jurídicamente imperfecta de no contar las autoridades laborales con la potestad sancionadora. Los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico para hacer cumplir las normas constituyen un elemento central en el mantenimiento del equilibrio entre los factores de la producción. En efecto, en los casos en que los destinatarios de las disposiciones jurídicas del trabajo no cumplan voluntariamente con los deberes y obligaciones que marca la Ley, la existencia de un procedimiento administrativo sancionador que garantiza el pleno cumplimiento de las normas de trabajo y respeta la esfera jurídica de los particulares, en estricto apego a las garantías constitucionales, dan plena vigencia al Estado de derecho.

Antes de comenzar el desarrollo de este punto debemos recordar que, si el procedimiento administrativo sancionador es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, dicho procedimiento referido a la sanción, será el conjunto de formalidades y actos que preceden el acto administrativo sancionador.

El procedimiento administrativo sancionador que se instaura en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por infracciones a las normas de trabajo se encuentra regulado por el Título Dieciséis "Responsabilidades y sanciones" de la Ley Federal del Trabajo; Título Cuarto "De las infracciones y sanciones administrativas" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Ahora bien, los ordenamientos que le otorgan facultades a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para instaurar el procedimiento administrativo sancionador y, en su caso imponer la sanción respectiva a los infractores por violaciones a las normas de trabajo, son la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Acuerdo delegatorio correspondiente.

En efecto el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, establece que las sanciones administrativas de que hace referencia dicha Ley serán impuestas, en su caso, por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados o por el Jefe del Departamento del

Distrito Federal, quienes podrán delegar el ejercicio de esta facultad en los funcionarios subordinados que estimen conveniente, mediante acuerdo que se publique en el periódico oficial que corresponda.

En cumplimiento al precepto referido, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, delegó la facultad para imponer las sanciones respectivas por violaciones a las normas de trabajo, en funcionarios de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a través de Acuerdo por el que se delegan facultades en servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en materia de imposición de sanciones por violaciones a la legislación laboral, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997, el cual dispone en su artículo primero lo siguiente:

"Artículo Primero. Se delegan indistintamente en el Director General de Asuntos Jurídicos, en el Director de Sanciones y en los Subdirectores de Sanciones "A" y "B" de la citada Dirección General, las facultades para instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas; así como las de los tratados internacionales en materia laboral ratificados por los Estados Unidos Mexicanos. En caso de violación a las disposiciones que contengan dichos ordenamientos, aplicar las sanciones correspondientes. Dichas facultades incluyen las de firmar emplazamientos, acuerdos, resoluciones y demás actuaciones inherentes a dicho procedimiento".

Asimismo, en el artículo 15, fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1997, se establece lo siguiente:

"Artículo 15. Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

XVIII. Instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas; así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral

ratificados por los Estados Unidos Mexicanos. En caso de violación a las disposiciones que contengan dichos ordenamientos, aplicar las sanciones correspondientes.

La instauración, sustanciación, resolución y firma de los acuerdos y resoluciones en estos procedimientos, se hará, indistintamente, por los siguientes servidores públicos: Director General de Asuntos Jurídicos, Director de Sanciones, Subdirector de Sanciones "A", Subdirector de Sanciones "B" y en cada Delegación Federal del Trabajo, por el Delegado, Subdelegado, Director o Subdirector Jurídico; o bien, por los servidores públicos en que el Secretario delegue esas facultades".

De los, preceptos referidos, se desprende que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es competente para instaurar, sustanciar y en su caso imponer las sanciones correspondientes por violaciones a las normas de trabajo.

Señalado lo anterior, entraremos al estudio de procedimiento administrativo sancionador, el cual se integra principalmente por las siguientes etapas: emplazamiento, comparecencia y resolución.

A) EMPLAZAMIENTO.

Retomando las ideas referidas en el punto anterior, indiquemos que vencido el término de cinco días que le otorgó el inspector al patrón para que ofreciera pruebas o documentos relacionados con la asentado en el acta de inspección, se remite dicha acta a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Recibidas de la inspección del trabajo el acta y la documentación correspondientes, la Dirección General de Asuntos Jurídicos procederá a su valoración y calificación.

Si del análisis y valoración del acta correspondiente y la documentación anexa a la misma, la autoridad presume que existen hechos que se estiman violatorios de la legislación laboral, en cumplimiento al artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo, se emplazará al patrón.

El emplazamiento es el medio a través del cual se informa, ordena o transmiten ideas entre los sujetos que intervienen en los conflictos de intereses, en el asunto que nos ocupa, es el medio a través del cual la autoridad administrativa del trabajo, le comunica al patrón que se presume ha infringido la normatividad laboral.

A través del emplazamiento que emite la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se emplaza al infractor para que dentro del término de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en que se le notifique, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas, lo anterior con fundamento en el artículo 72 de la Ley de Procedimiento Administrativo, respecto de las violaciones que se señalan en el mismo, las cuales se detectan en la visita de inspección correspondiente.

Asimismo, en dicho emplazamiento se le indica que deberá ofrecer pruebas para acreditar su capacidad económica, con el objeto de que al emitir la resolución, puedan tomarse en cuenta, ya que si no se ofrece prueba alguna, la autoridad en ejercicio de su facultad procederá a considerarla con base en las constancias que tenga a su alcance.

Aquí es importante subrayar que en la mayoría de los casos los patrones no ofrecen prueba alguna para acreditar su capacidad económica, por lo que la autoridad tiene que allegarse de los elementos que tiene a su alcance para valorar dicha capacidad económica, como son las constancias de otros expedientes relativos a los propios patrones, lo anterior en base en los criterios sustentados por el Tribunal Fiscal de la Federación, que a continuación se transcriben:

"CAPACIDAD ECONOMICA DEL SANCIONADO.-
CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES RECABAR LOS
ELEMENTOS QUE PERMITAN APRECIAR LA.- El concepto
de anulación en estudio es eficaz y suficiente para declarar la
nulidad de la resolución impugnada en virtud de que
examinada la resolución objeto de este juicio, visible a fojas 6
a 15 de autos, se constata que como acertadamente lo
aduce la actora, las demandadas no hicieron referencia a si
en el caso concreto existía o no reincidencia del patrón
sancionado, siendo omisas también en cuanto a tomar en
consideración la capacidad económica del sancionado
aduciendo que el patrón no aportó pruebas al respecto,
cuando en realidad, corresponde a las autoridades

administrativas del trabajo tomar en cuenta la capacidad económica del infractor recabando en su caso los elementos que permitan apreciar tal capacidad económica del infractor. Tampoco invocaron las enjuiciadas, las circunstancias y razones por las que se consideró aplicar al caso concreto multa equivalente a los mínimos de las sanciones". (El subrayado es nuestro.)

Criterio sustentado en el juicio de nulidad No. 5013/91 promovido por la empresa EUREKA, S.A. DE C.V

"CAPACIDAD ECONOMICA.- ES OBLIGACION DE LA AUTORIDAD CONSIDERAR LA.- Del análisis de la resolución impugnada, se observa que si bien se motivó lo relativo a la gravedad de la falta, también lo es que claramente establece "...sin considerar la capacidad económica de la citada empresa, toda vez que no existen elementos para a si hacerlo, no obstante que se le requirió para ello..." sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley federal del Trabajo, es obligación de la autoridad el considerar la situación económica por lo que debió allegarse los elementos necesarios para considerarla" (nuevamente el subrayado es nuestro).

El anterior criterio invocado, fue sustentado por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal fiscal de la Federación, al fallar en sentencia de fecha 24 de agosto de 1990, en el juicio de nulidad No. 3966/90 interpuesto por la empresa ACABADOS DE TEXTILES, S.A. DE C.V.

"CAPACIDAD ECONOMICA.- OBLIGACION DE LA AUTORIDAD DE TOMARLA EN CUENTA EN LA CUANTIFICACION DE LAS SANCIONES.- La autoridad consideró como circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas para imponer la multa: gravedad de la infracción y el perjuicio causado a los trabajadores, sin embargo de acuerdo con la transcripción relativa al inciso g) del Considerando VIII que se analiza, es evidente que la autoridad no consideró la capacidad económica de la hoy actora porque según indica "no obra

ningún dato en el expediente para determinarla", lo cual es violatorio del artículo 15 del Reglamento citado, porque es obligación para la autoridad de considerar en la cuantificación de las sanciones, la capacidad económica de los sujetos sancionados, por tanto debe allegarse los elementos indispensables para ello, a fin de cumplir cabalmente con lo establecido en dicha norma legal; por tanto a este respecto le asiste la razón a la actora". (El subrayado es nuestro).

Este criterio fue sustentado por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, en sentencia de fecha 31 de agosto de 1990, juicio de nulidad 466/90. SEGUROS ATLAS, S.A.

B) COMPARECENCIA.

La comparecencia al procedimiento administrativo sancionador por el presunto infractor de las normas de trabajo, se realiza mediante escrito dirigido a la autoridad que emitió el emplazamiento, que en el caso que nos ocupa, es la Dirección General de Asuntos Jurídicos. La persona que firme el escrito de comparecencia, deberá acreditar su personalidad o la de su representante legal o apoderado, conforme a las reglas señaladas en los artículos 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 8, fracción II, del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

En dicho escrito el patrón debe exponer sus defensas y excepciones a fin de acreditar que dio debido cumplimiento a las disposiciones laborales y por lo tanto no las ha infringido, debiendo aportar las pruebas que considere necesarias a fin de acreditar sus manifestaciones.

Recibido dicho escrito, así como las pruebas aportadas, la autoridad procede a emitir el acuerdo de cierre de procedimiento, en el que señala los datos relativos a la recepción del escrito, así como las pruebas que fueron admitidas o desechadas en su caso, y con fundamento en el artículo 13 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por

Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, se declara cerrado el procedimiento y se procede a emitir la resolución correspondiente.

C) RESOLUCION.

En la resolución, la autoridad analiza las defensas y excepciones hechas valer por el patrón y valora las pruebas aportadas, realizando un razonamiento lógico-jurídico del porque considera que no se desvirtúan las infracciones por las cuales se le emplazó al patrón, o por el contrario los motivos por los que llega a la conclusión de que el presunto infractor acredita el cumplimiento de las normas laborales, caso en el que se dicta un acuerdo de improcedencia.

En supuesto de que el presunto infractor de las normas de trabajo no comparezca al procedimiento administrativo sancionador, se tienen por ciertos los hechos sentados en el acta de inspección y se dicta resolución en rebeldía, en términos de artículo 7, inciso h), del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

En la resolución sancionadora, la autoridad administrativa federal del trabajo, para cuantificar la sanción respectiva debe tomar en cuenta los elementos a que hacen referencia los artículos 15 del Reglamento referido y 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los cuales disponen:

"Artículo 15.- Para la cuantificación de las sanciones, las autoridades administrativas del trabajo se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 992 al 1006 de la Ley Federal del Trabajo, tomando en consideración los siguientes elementos:

- I. Las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas para imponer la multa;
- II. La adecuación entre los motivos considerados y las normas aplicables que en el caso concreto configuren la hipótesis normativa;
- III. La gravedad de la infracción cometida, o del acto u omisión que motive la imposición de la multa;

IV. Los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia, en su caso, y

V. Las circunstancias y razones por las que se aplica al caso concreto el monto de la sanción".

"Artículo 73. La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando:

I. Los daños que se hubieren producido o pueden producirse;

II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;

III. La gravedad de la infracción, y

IV. La reincidencia del infractor".

Asimismo, la autoridad al imponer la sanción correspondiente debe de atender lo establecido en la Jurisprudencia 308, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual a continuación se transcribe:

"MULTAS.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.- Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales, debe satisfacer ciertos requisitos; a juicio de esta Sala Superior, se debe concluir que son los siguientes: I.- Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II.- Que la misma se encuentre debidamente motivada; señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III.- Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es, el acto u omisión que

haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV.- Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos”.

Derivado de lo anterior, se desprende que la autoridad administrativa federal del trabajo al imponer la multa a los infractores de las normas de trabajo, debe de tomar en cuenta entre otros elementos a la capacidad económica del infractor, lo cual será tratado en la siguiente parte.

CUARTA PARTE

LA CAPACIDAD ECONOMICA DE LOS INFRACTORES DE LAS NORMAS LABORALES.

1. MULTA EXCESIVA.

El primer problema que se nos presenta para el desarrollo de este punto, es obviamente señalar que entendemos por multa excesiva.

De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina, y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 Constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos:

- a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito.
- b) Una multa es excesiva cuando se propasa, es decir, va más allá de lo lícito y lo razonable.
- c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.
- d) Para que una multa no sea contraria al texto Constitucional, debe determinarse su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho que la motiva.
- e) La garantía de prohibición de multas excesivas, contenidas en el artículo 22 constitucional, se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición comprende también al legislador.
- f) La multa excesiva puede estar establecida en la ley que emana del Poder Legislativo cuando se señalan sanciones fijas que no

dan bases para la autoridad administrativa a individualizar esa sanción, permitiendo a ésta un actuar arbitrario, aunque esté dentro de los límites establecidos en la propia ley.

La definición gramatical del término "excesivo", conlleva la idea de algo que puede ser comparado entre sí, y solamente se puede ir más adelante de lo debido, lo lícito o razonable, cuando existe algo que es debido, lícito o razonable.

Ahora bien, como ya se señaló en la segunda parte de este trabajo, desde mi personal punto de vista la multa que impone a los patrones la autoridad administrativa federal del trabajo por violaciones a las normas del trabajo en materia distinta a la de seguridad e higiene, tiene su fundamento constitucional en el primer párrafo del artículo 22, que en su parte conducente proscribe la imposición de multas excesivas, en los siguientes términos:

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales..."

De una interpretación realizada a contrario sensu del precepto Constitucional invocado, se concluye que dicho numeral permite la aplicación de las multas en cualquier materia (fiscal, comercio, trabajo, etcétera), que no sean excesivas, por lo que la autoridad administrativa no puede en ningún caso imponer sanciones excesivas. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Aunque dicho precepto legal no explica lo que debemos entender por multa excesiva, atendiendo a lo señalado diremos que la acepción gramatical del término "excesivo" y de las interpretaciones realizadas por la doctrina y jurisprudencia, la multa excesiva son todas aquellas sanciones pecuniarias que rebasen el límite de lo ordinario o razonable;

que están en desproporción con la gravedad de la infracción cometida, ya sea por sus consecuencias, por las condiciones en que se cometió; que resultan desproporcionadas con el monto del negocio; y por último, que están en desproporción con la capacidad económica del multado.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por el Poder Judicial de la Federación de la Nación, en la Jurisprudencia 9/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación. 9a. Epoca. Tomo II Julio de 1995, cuyo rubro es: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE...".

Por último, cabe señalar que el artículo 22 Constitucional, si bien únicamente hace referencia a las sanciones penales, en materia de multas pueden referirse, no sólo a las penales, sino a las que impongan otras normas no penales, como las administrativas en general y las fiscales en lo especial.

2. PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD EN LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La proporcionalidad y la equidad son condiciones de validez Constitucional de las contribuciones, cuyo fin es que la imposición sea justa en relación a la capacidad económica de los contribuyentes singularmente considerados.

La Constitución Federal en su artículo 31, fracción IV, establece como limite al poder tributario, el que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas.

Flores Zavala, señala que es redundante el empleo de los vocablos proporcionalidad y equidad, ya que cada uno remite necesariamente al principio de justicia de los impuestos proclamado por Adam Smith "los súbditos deben contribuir en proporción a los ingresos de que gozan" y, esto es equidad.

En cambio José Rivera Pérez Campos, expresa que ambos vocablos son diferentes ya que equidad es universal y general, mientras que proporcional atiende a la economicidad del impuesto, que no debe agotar la fuente impositiva y sus gastos de recaudación no deben ser

mayores que la propia recaudación. La proporción se establece con el empleo de unas fuentes impositivas frente a otras.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que la equidad es un interpretación de la capacidad económica que permite tener en cuenta diferencias individuales, gravando según la actividad, fuente, cuantía de ingresos y necesidades de la colectividad, por lo que exige tratar a los iguales de la misma manera.

Proporción y equidad significan según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justicia tributiva y deben definirse en casos concretos no generales, lo opuestos serían contribuciones exorbitantes y ruinosas, supuestos que deben acreditarse como agravios en casos concretos, además de que el examen debe extenderse a todos los impuestos que incidan sobre una misma fuente.¹

La capacidad económica de los contribuyentes en materia fiscal, es la que se identifica con el principio de la capacidad de pago. Este principio enunciado bajo la voz de la capacidad contributiva. Así a mayor riqueza y mayor ingreso, corresponderá mayor gravamen. A partir de John Stuart Mill, la justicia en la imposición debe apoyarse en el principio de la capacidad de pago, al que se interpreta, como indica Fuentes Quintana, en el sentido de que todos los ciudadanos deben ser tratados por igual y esto solo se logrará si el pago del impuesto ocasiona a cada uno un sacrificio igual.²

Aplicando lo anteriormente expuesto al tema motivo de este trabajo diremos que el criterio que debe regir para definir la proporcionalidad tratándose de multas administrativas, es el que atiende únicamente a la capacidad económica del infractor.

Efectivamente, la interpretación lógico sistemática de los artículos 16 y 31, fracción IV constitucionales, lleva a la conclusión de que las multas administrativas deben ser proporcionales y equitativas en relación con la capacidad de pago del infractor, para que las mismas no resulten excesivas.

Con frecuencia se ha alegado que todo el artículo 22 Constitucional prohíbe la aplicación de sanciones excesivamente penales, como son las

¹ (Cfr) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Novena edición. México, 1996, págs. 2614 y 2615.

² Idem. pág.397.

de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento, y en general cualquier otra pena inusitada y trascendental. En su párrafo tercero, como culminación, prohíbe la pena de muerte, con la posibilidad de ser aceptada en la legislación ordinaria para casos sumamente excepcionales que enumera exhaustivamente. Esta última es una sanción exclusivamente penal.

Pero dicha disposición al mencionar sanciones claramente penales incluye igualmente a la multa excesiva y a la confiscación de bienes, las cuales es factible decretar tanto en tratándose de infracciones penales, como las que ocurren en otras ramas de la normatividad legal, dejando la duda de si la prohibición de la multa excesiva, debe referirse únicamente a aquélla que se impone por la comisión de ilícitos penales, o es igualmente referible a otras faltas o infracciones como podrían ser las de carácter administrativo.

En relación citado artículo 22 referido, debe entenderse que si la Constitución Política de nuestro país prohíbe ciertas sanciones a imponer dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión debe concluirse que si la multa excesiva está prohibida en tratándose de infracciones penales, con mayor razón lógica debe considerársele así en el campo de otras conductas que no se ajustan a la norma legal, como podrían ser los ilícitos administrativos.

Por ello debe concluirse que las multas deben prohibirse, bajo mandato constitucional, cuando sean excesivas, prodúzcanse dentro del campo penal, o en cualquier otro. La multa no es una sanción que sólo pueda concebirse en lo penal, es común también a otras ramas del derecho, y así debe decretarse para superar criterios de exclusividad penal, que no están de acuerdo con la naturaleza de las sanciones.

Sirve de apoyo a la anterior consideración la Jurisprudencia 7/95, sustentada por el Poder Judicial de la Federación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación. 9a. Epoca. Tomo II Julio de 1995. Página: 18. que a continuación se transcribe:

"MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.-
Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo

opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan".

Por otra parte, cabe señalar que durante los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, se rechazó enérgicamente la propuesta de establecer multas en cantidades fijas, por considerar que ello entrañaba la aplicación de multas excesivas, al no tomar en consideración la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción.

Así es, en los dictámenes sobre los artículos 21 y 22 del proyecto de Constitución de mil novecientos diecisiete, elaborados por la Comisión integrada por los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román. L.G. Monzón, Enrique Precio y Enrique Colunga, se asentó lo siguiente:

"Ciudadanos diputados: La primera parte del artículo 21 del proyecto de Constitución, puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en éste se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede imponer penas. Sin embargo, en el artículo 21 la declaración aparece más circunscrita y terminante y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judicial y administrativa. Tanto por esta circunstancia, como por conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera frase del artículo 21. En la

Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de 500.00 quinientos pesos y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario. Este, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto, quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la imposición de arrestos, a lo puramente indispensable.”

El diputado Múgica, formuló la siguiente observación:

“(…) La libertad que el proyecto mismo deja a las autoridades para imponer el arresto a la pena pecuniaria, es como ya lo expresamos nosotros consecuencia de las garantías que la misma Constitución establece en otro lugar, para corregir los abusos que pueden dimanarse de los fundamentos de esa facultad, porque efectivamente, a un individuo por ejemplo de nuestra categoría, que ganase los quince pesos que ganamos diariamente, una multa de quinientos pesos sería gravosa, sería excesiva. La Constitución lo prevé en el artículo 22, y desde luego tendríamos derecho de que se nos protegiera contra actos de esa naturaleza, de cualquiera autoridad administrativa. En cambio, para algún adinerado que delinquiese, no sería capaz una multa, no digamos de quinientos pesos, sino hasta de mil, para que esa pena produjera algún resultado: es indudable que tienen que ser correlativas a los individuos a quienes se aplican: hay en este respecto un proverbio que dice: “según la hurraca es la escopeta”. Efectivamente, señores diputados, para un adinerado no sería absolutamente ninguna pena mil o dos mil pesos de multa, porque por el solo gusto de satisfacer su amor propio no respetando un bando de policía, lo estaría haciendo todos los días, y sería muy curioso que una autoridad municipal no tuviese facultades para imponerle una multa mayor de quinientos pesos que, repito, para este individuo no sería una pena. (...) limitar esas penas, las dos, la pecuniaria y la corporal, es precisamente

perseguir un resultado distinto del que se pretende por la Comisión y que indudablemente no será el que se persigue por esta honorable asamblea, porque si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos parte, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien, para la aplicación de este artículo, no hay mas que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, si sería pena. Por esta razón, la Comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad”.

Derivado de lo anterior, es de señalarse que si bien el artículo 22 Constitucional prohíbe la multa excesiva, lo cual habría de conformarse en los casos pertinentes, otorgando la protección Constitucional a aquellas personas a las cuales una autoridad impusiera una multa que presente dichos excesos, el propio artículo 22 no nos proporciona un concepto de excesividad, sino que para ello es necesario relacionar armónicamente esta disposición con los conceptos de proporcionalidad y equidad que establece la fracción IV, del artículo 31 Constitucional.

Es cierto que la multa administrativa, no tiene equivalencia real con la contribución para los gastos públicos a los cuales se refiere la fracción IV del artículo 31, pero su naturaleza jurídica se equipara con las contribuciones, no cabe duda que la Federación, el Distrito Federal, el Estado o los Municipios obtienen, de las contribuciones y multas, fondos que deberán aplicar a los gastos públicos y es entendible que en ambas situaciones aparezcan reglas protectoras de las personas que deben cubrir tanto unas como otras.

Más todavía, los conceptos de proporcionalidad y equidad establecidos por la Constitución en su artículo 31, fracción IV, por extensión lógica, deben regir, en armonía con el citado artículo 22, no solamente las multas fiscales sino también las de carácter administrativo, porque en todas ellas se hace imprescindible la necesidad de individualizar la sanción.

En un primer concepto, por lo tanto, debe entenderse que es criterio deducido del propio sistema Constitucional, que para que una multa no resulte atentatoria para los derechos y garantías de las personas -o sea: excesiva-, se requiere que las multas se ajusten a un criterio protector de proporcionalidad y de equidad, tal y como ocurre en las contribuciones.

Efectivamente, para que una multa no resulte excesiva y por tanto, violatoria del artículo 22 Constitucional, resulta necesario facultar a la autoridad sancionadora con el objeto de que se encuentre en condiciones de correlacionar dos elementos, a saber:

- a) Que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor, y
- b) Que la sanción pecuniaria tome en cuenta la gravedad de la falta.

Por consiguiente, no basta que el ordenamiento respectivo establezca sólo alguno de los elementos mencionados, ya que de ser así no se daría oportunidad al infractor para demostrar si fue o no su intención causar el daño al incurrir en la conducta prohibida, su mayor o menor capacidad económica, o bien, su grado de responsabilidad en la omisión, constitutiva de la infracción, situación que de no estimarse, podría ocasionar la imposición de una multa excesiva.

3. ANALISIS DE LOS ORDENAMIENTOS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA LABORAL.

Antes de proceder a señalar el procedimiento que sigue la autoridad administrativa federal del trabajo para determinar la capacidad económica, es necesario realizar un análisis a los ordenamientos que

regulan, el procedimiento administrativo sancionador, a fin de señalar que elementos debe tomar en cuenta dicha autoridad al momento de imponer la sanción a los infractores de las normas de trabajo.

El artículo 992 del Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo, relativo a las responsabilidades y sanciones que se señalan, establece lo siguiente:

“ARTICULO 992. Las violaciones a las normas de trabajo cometidas por los patrones o por los trabajadores, se sancionarán, de conformidad con las sanciones de este Título, independientemente de la responsabilidad que les corresponda por el incumplimiento de sus obligaciones.

La cuantificación de las sanciones pecuniarias que en el presente Título se establecen, se hará tomando como base de cálculo la cuota diaria del salario mínimo vigente, en el lugar y tiempo en que se cometa la violación.

En los artículos 993 al 1006, se establecen se establecen los supuestos en que se deberá imponer la multa correspondiente, que podrá imponérsele a los infractores de las disposiciones de trabajo, que de conformidad a la disposición infringida dicha multa puede ser de 3 a 31, 3 a 95, 3 a 155, 15 a 155,3 a 315 y de 15 a 315 veces el salario mínimo general.

Al establecerse en dichos preceptos un margen existente entre el mínimo y el máximo, se le otorga facultad discrecional a la autoridad administrativa, para que tomando los elementos que establecen las disposiciones correspondientes, imponga la multa que considere la más adecuada siguiendo los principios de proporcionalidad y equidad, pero en ocasiones dicha discrecionalidad se puede traducir en arbitrariedad, ya que no hay que olvidar que en la práctica, algunas sanciones de carácter administrativo se fijan sin tomar en cuenta las circunstancias en que se cometió la infracción, ni la situación personal del infractor, ya que lo que obra en el expediente no siempre permite conocer todos los elementos con la precisión debida.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por los artículo 1º y 2º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta es supletoria del ordenamiento que regula el procedimiento administrativo sancionador que se tramita en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría

del Trabajo y Previsión Social, por lo que dicha autoridad debe de tomar en cuenta lo previsto en el artículo 73 de la misma, el cual señala que elementos debe considerar la autoridad para emitir la resolución sancionadora, al disponer lo siguiente:

“Artículo 73. La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando:

- I. Los daños que se hubieren producido o pueden producirse;**
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;**
- III. La gravedad de la infracción; y**
- IV. La reincidencia del infractor.”**

Ahora bien, el ordenamiento que regula específicamente el procedimiento administrativo sancionador en materia laboral es el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Imposición de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1983, mismo que en su artículo 15 señala los elementos que debe tomar en cuenta las autoridades administrativas del trabajo, para cuantificar la sanción correspondiente, al disponer lo siguiente:

“Artículo 15. Para la cuantificación de las sanciones, las autoridades administrativas del trabajo se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 992 al 1006 de la Ley Federal del Trabajo, tomando en consideración los siguientes elementos:

- I. Las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas para imponer la multa;**
- II. La adecuación entre los motivos considerados y las normas aplicables que en el caso concreto configuren la hipótesis normativa;**
- III. La gravedad de la infracción cometida, o del acto u omisión que motive la imposición de la multa;**

IV. Los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia, en su caso;

V. Las circunstancias y razones por las que se aplica al caso concreto el monto de la sanción.

De los preceptos legales anteriormente transcritos, se desprende que la autoridad administrativa federal del trabajo, al imponer la sanción debe de justificar su arbitrio sancionador, tomando en cuenta entre otros elementos la capacidad económica del sujeto infractor, de conformidad con lo que establecen los ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por violaciones a las normas de trabajo.

El problema para la autoridad mencionada, se actualiza precisamente en este momento, en virtud de que los citados ordenamiento, no establecen un procedimiento al que deba sujetarse para determinar la capacidad económica de los infractores de la Legislación Laboral.

4. PROBLEMÁTICA PARA DETERMINAR LA CAPACIDAD ECONOMICA DE LOS INFRACTORES DE LAS NORMAS DE TRABAJO.

La autoridad administrativa federal del trabajo, al imponer una multa mayor al mínimo que señala el precepto legal aplicable al caso concreto, debe de justificar su arbitrio sancionador, tomando en cuenta para la imposición de dicha sanción entre otros elementos la capacidad económica del patrón infractor de las normas de trabajo, de conformidad con lo que establecen los ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo sancionador que se instaura en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la Jurisprudencia 308, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual a continuación se transcribe:

"MULTAS.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.- Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales, debe satisfacer ciertos requisitos; a juicio de esta Sala Superior, se debe concluir que son los siguientes: I.- Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II.- Que la misma se encuentre debidamente motivada; señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III.- Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV.- Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos".

Al tomar en cuenta la capacidad económica para la cuantificación de las sanciones correspondientes, se presenta el problema para la autoridad laboral, en virtud de que los ordenamientos que regulan dicho procedimiento administrativo sancionador, no establecen un procedimiento al que deba sujetarse la autoridad para determinar dicha capacidad, sino que únicamente señalan que debe de tomar en cuenta la capacidad económica de los infractores.

Ante tal problemática, la autoridad administrativa federal del trabajo, para determinar la capacidad económica de los infractores de las normas de trabajo, ha empleado los siguientes indicadores:

- El número de trabajadores con que cuenta el patrón,
- El capital contable de último ejercicio fiscal,
- El reparto de utilidades, y
- Presunciones

Sin embargo, al no existir un precepto legal que establezca un procedimiento al cual deba sujetarse la autoridad para determinar la capacidad económica de los infractores, el Tribunal Fiscal de la Federación en diversas sentencias, sostuvo criterios diversos respecto a los mecanismos utilizados por la autoridad para tal efecto, pues por un lado reconoció como válido el procedimiento que se utilizaba y por el otro se pronunció en el sentido de que los mecanismos empleados por la autoridad carecían de sustento legal.

Ante tal disparidad de criterios, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a partir de marzo de 1996, optó por utilizar la figura de reparto de utilidades para valorar la capacidad económica con que cuenta el patrón. Con la cual se pretende demostrar que la cantidad que haya sido otorgada a título de reparto de utilidades, es un reflejo y consecuencia de la buena o mala marcha por la que atraviesa el infractor.

De acuerdo a la doctrina y a los antecedentes históricos³ la participación de utilidades es la parte de los rendimientos obtenidos por la empresa en cada ejercicio de operación, que corresponde a los trabajadores por su intervención en el proceso productivo.

Recordemos que la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, es el derecho que poseen para percibir una parte de los resultados del proceso económico de producción y distribución de bienes y servicios.

En términos de la Resolución de la Tercera Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, el concepto "renta gravable" citado en el artículo 123, fracción IX, inciso e), de la Constitución Federal, y 120 de la Ley Federal del Trabajo, equivale y corresponde a los ingresos gravables que contiene la Ley del Impuesto sobre la Renta, para los distintos contribuyentes.

En atención a lo anterior, en términos generales, dentro de los montos mínimos y máximos que establece la Ley Federal del Trabajo, la

³ Como resultado de los debates en el Congreso Constituyente de Querétaro, el 23 de enero de 1917 se presentó un dictamen sobre el Capítulo de Trabajo, que en la parte conducente indica lo siguiente: "Creemos equitativo que los trabajadores tengan una participación en las utilidades de toda empresa en que prestan sus servicios. A primera vista parecerá ésta una cuestión exagerada y ruinosa para las empresas, pero estudiándola con detenimiento, se tendrá que convenir que es provechosa para ambas partes. El trabajador desempeñará sus labores con más eficacia teniendo un interés personal en la prosperidad de la empresa, el capitalista podrá disminuir el rigor de la vigilancia y desaparecerán los conflictos entre uno y otro con motivo de la cantidad del salario".

autoridad administrativa del trabajo impone una sanción más elevada en aquéllos asuntos en donde se acredite que las ganancias obtenidas por las empresas fueron mayores. Es decir, la cuantía de las sanciones será directamente proporcional a la cantidad que haya sido otorgada como reparto de utilidades. Para lograr la uniformidad en la valoración de la capacidad económica se toma en cuenta -un criterio administrativo interno de la STPS- que consiste en la utilización de una tabla que contiene una escala gradual de la cantidad otorgada por concepto de reparto de utilidades y el monto de sanción que debe imponer.

Este nuevo sistema, se considera que resulta más sólido desde el punto de vista jurídico, ya que se basa en elementos objetivos como lo es el reparto de utilidades, además que elimina una serie de supuestos y razonamientos que en ocasiones han sido considerados sin fundamento legal por el juzgador.

Con lo anterior, se pretende valorar la capacidad económica del infractor, tomando como elemento indicativo la cantidad que haya sido otorgada a los trabajadores por concepto de participación de utilidades de acuerdo con la lógica, las empresas que hayan otorgado a sus trabajadores mayores cantidades por concepto de utilidades, son aquéllas que en el ejercicio fiscal correspondiente presentan las mayores ganancias económicas, por lo que la cantidad que haya sido otorgada por dicho concepto, es un reflejo de la capacidad económica con que cuenta el patrón.

En efecto, de acuerdo con los principios de equidad y de capacidad de pago, en términos generales la autoridad administrativa del trabajo, al imponer la sanción correspondiente, lo hace tomando en cuenta el reparto de utilidades.

Por lo que al momento de proceder a imponer la sanción la Dirección General de Asuntos Jurídicos, realiza lo siguiente:

1. Obtiene el dato relativo a la cantidad que el patrón otorgó por concepto de utilidades.
2. Una vez que se tiene conocimiento de dicha cantidad, se ubicará al patrón en el lugar que le corresponda en la tabla interna que se ha preparado para tal efecto.

Para los asuntos en donde se determine que existió pérdida fiscal o que la empresa resulto en "ceros", es decir, sin utilidades, las infracciones correspondientes que impone la autoridad son los montos mínimos previstos en la Ley Federal del Trabajo, caso en que se encuentra exenta de razonar su arbitrio sancionador, tal y como lo establece la jurisprudencia A-21 sustentada por la Sala Superior de ese H. Tribunal Fiscal de la Federación el 23 de enero de 1992, al resolver la contradicción de sentencias N° 100(05)/19/90/1184/90/617A/90, que se identifica bajo el siguiente título: "SANCIONES POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- LAS AUTORIDADES DEL TRABAJO NO ESTÁN OBLIGADAS A CONSIDERAR LAS FRACCIONES IV Y V DEL ARTÍCULO 15 DEL REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, CUANDO PARA SANCIONAR LA CONDUCTA ILÍCITA APLICAN EL MONTO MÍNIMO PREVISTO POR LA LEY".

ELEMENTOS QUE SE TOMAN EN CUENTA PARA IMPONER LA SANCION.

Además de tomar en cuenta la capacidad económica del patrón, de conformidad con el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 15 fracción IV del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, en la resolución respectiva deben valorarse también los siguientes elementos.

- Gravedad de la falta ;
- Intencionalidad;
- Reincidencia;
- Perjuicio ocasionado a los trabajadores y en su caso a la colectividad.

A) GRAVEDAD DE LA FALTA.

Existen tres graduaciones de gravedad leve, grave, muy grave.

1. LEVE: Se consideran infracciones de este tipo las omisiones que versen sobre requisitos formales a la legislación laboral y que además no causen perjuicio a los trabajadores y mucho menos a la colectividad.

2. **GRAVE:** Se consideran infracciones de este tipo las conductas patronales que causen un perjuicio directo y específico a trabajadores perfectamente determinados, sin que tal conducta afecte a la colectividad.

3. **MUY GRAVE:** Se consideran infracciones de este tipo las conductas patronales que causen perjuicio directo a los trabajadores que presten su servicio en el centro de trabajo y que tal conducta pueda afectar a la colectividad.

B) INTENCIONALIDAD.

Por regla general se estima que las violaciones más frecuentes que se presentan en la substanciación del procedimiento administrativo sancionador no son intencionales. Por tal razón, en la parte conducente de la resolución se utiliza una redacción como la siguiente: "esta autoridad estima que la conducta realizada por el patrón no es intencional."

C) REINCIDENCIA

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no cuenta a la fecha con un instrumento ágil y sistematizado que permita identificar la reincidencia de los patrones, por lo que en las resoluciones se indica lo siguiente: "... de las constancias que tuvo a la vista esta autoridad, no se desprende que el patrón sea reincidente".

D) PERJUICIO OCASIONADO A LOS TRABAJADORES Y EN SU CASO, A LA COLECTIVIDAD.

Se estima que con excepción de las conductas que sean catalogadas como leves, las conductas infractoras a la legislación laboral en que incurra el patrón causan perjuicios a los trabajadores y, eventualmente a la colectividad. Para determinar cual sería el perjuicio específico que causa la infracción a los trabajadores y en su caso, a la colectividad, deberá analizarse la naturaleza del precepto jurídico que se considera lesionado.

Para tener una idea más clara, de la forma en que la autoridad administrativa federal del trabajo, determina la capacidad económica de los patrones infractores de las normas de trabajo, así como la manera en que toma en cuenta los demás elementos que establecen los ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo sancionador

para cuantificar sanciones administrativas, que en su caso procedan, a continuación se transcribe un acuerdo de cierre de procedimiento y una resolución sancionadora, emitida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en la que se le impuso al patrón la sanción correspondiente por infringir diversas normas de trabajo.

ACUERDO DE CIERRE DE PROCEDIMIENTO.

"México, Distrito Federal a

El emplazamiento número _____ de fecha _____, dirigido al patrón _____, para que comparezca dentro del término de quince días hábiles a manifestar lo que a su derecho convenga y a ofrecer pruebas; se le notificó el _____, plazo que comenzó a correr el _____ y concluye el 25 de junio de 1997; SE ACUERDA: Se tiene por presentado en tiempo el escrito recibido el _____ en el Departamento de Archivo y Correspondencia de esta Dirección General, suscrito por el C. _____ en su carácter de Apoderado Legal de la empresa, en el que hace valer sus defensas y ofrece pruebas respecto a las presuntas violaciones contenidas en el citado emplazamiento, por lo que con fundamento en las reglas que señalan los artículos 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 8, fracción II del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, se tiene por reconocida la personalidad de quien suscribe dicho escrito. De las pruebas ofrecidas a continuación se precisan las que se admiten y que serán valoradas en la resolución, y/o las que se desechan, por los motivos siguientes que en cada caso se indican:

Se tienen por admitidas las siguientes pruebas documentales consistentes en:

1. En nueve copias simples el Instrumento Público Notarial No. _____, de fecha _____, pasado ante la fe pública del C. Lic. _____, Notario No. _____ del Municipio _____, Estado _____.
2. En una copia simple el reporte de accidentes de trabajo a la autoridad correspondiente por parte de su poderdante, de fecha 28 de febrero de 1996.
3. En dos copia simple los datos adicionales al reporte de accidentes de trabajo de fecha _____.
4. En una copia simple el reporte de accidente de trabajo por parte de su mandante a la autoridad correspondiente de fecha _____.
5. En una copia simple los datos adicionales al reporte de accidente de trabajo por parte de su representada, con fecha 21 de octubre de 1995.
6. En treinta y cinco copias simples el programa de prevención, protección y combate contra incendio de su poderdante.
7. En sesenta copias simples el manual de procedimiento de primeros auxilios y traslado de lesionados, de su representada.

8. En dos hojas las cuales contienen 6 fotografías, por medio de las cuales su mandante pretende acreditar que cumple con las obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene.

9. En dos copias simples el escrito por el cual su mandante manifiesta la asamblea general de accionistas que se llevó a cabo el_____.

10. En una copia simple el Balance General al_____, de su representada.

Cabe indicarle al Apoderado Legal que de sus pruebas ofrecidas no se desecha prueba alguna.

Al no haber prueba pendiente de desahogar, ni diligencia que practicar, con fundamento en el artículo 13 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, se declara cerrado el procedimiento y procede emitir **RESOLUCIÓN**: Notifíquese personalmente al patrón el presente proveído, como lo disponen los artículos 35, fracción I y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por conducto de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, como lo señala el artículo 44 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo. Así lo acordó y firma el C. LIC. _____, Subdirector de Sanciones "A", de la Dirección de Sanciones, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con los artículos 2 y 15, fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1997, y Artículo Primero del Acuerdo por el que se Delegan Facultades en Servidores Públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en Materia de Imposición de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997

RESOLUCION.

DATOS DEL PATRON

NOMBRE, RAZON O DENOMINACION SOCIAL:

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTE:

DOMICILIO SOCIAL.:

DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO:

R E S U L T A N D O

1. Esta autoridad valoró y calificó que existían hechos que podrían estimarse violatorios de las normas de trabajo, con base en los documentos que remitió la autoridad consignante y que obran en el expediente, entre otros: Acta de Inspección Periódica de Condiciones Generales de Seguridad e Higiene del 30 de abril de 1996, levantada por el C._____, Inspector Federal del Trabajo.

2. En cumplimiento de los artículos 1009 de la Ley Federal del Trabajo y 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y con el fin de preservar la garantía de audiencia, se emplazó al patrón para que manifestara lo que a su derecho conviniese, opusiera defensas y excepciones, y ofreciera pruebas.

3. Recibido en tiempo el escrito del patrón y desahogadas las pruebas que lo ameritaron, se declaró cerrado el procedimiento y se turnó el expediente para RESOLUCION.

CONSIDERANDO

I. Que esta autoridad es competente para emitir y firmar la presente resolución, de conformidad con los artículos 123 Apartado "A", fracción XXXI, inciso b), punto 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 524, 527 fracción II, punto 3, 1008 y 1009 de la Ley Federal del Trabajo; 14, 16, 18, 19 y 40 fracciones IX y XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 72, 73 y 78 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 2, 4, 6 fracciones I y VIII, 9 y 15 fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1997; 2, 13 y 14 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1983; Organigrama General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Organigrama de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría, contenidos en el Manual General de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1994; toda vez que: En el presente caso se trata del incumplimiento de obligaciones patronales en Materia de Seguridad e Higiene, corresponde a esta Secretaría conocer del presente asunto, con fundamento en el último párrafo del punto 3, fracción II del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo.

II. El patrón manifestó en tiempo lo que a su derecho convino, opuso defensas y excepciones, y ofreció pruebas, habiéndose admitido y desechado las que se indican en el auto que recayó al escrito de comparecencia.

Del análisis de las actuaciones que aparecen en el expediente, así como de las pruebas admitidas y desahogadas, se concluye:

En relación a lo manifestado por el Apoderado Legal de la empresa emplazada, en su escrito de fecha _____, respecto de la presunta violación que se le imputa a su poderdante, consistente en:

Por no haber reportado el patrón a esta Secretaría dentro del plazo legal para ello establecido, el accidente ocurrido a su trabajador C. _____, quien tiene el puesto de operador de maquinaria, habiéndose accidentado el _____ y dando el aviso a esta Secretaría hasta el _____, quien tuvo machucamiento de dedo anular de la mano derecha.; el C. _____ quien tiene el puesto de empacador, se accidento el _____ al tratar de cargar una bolsa de merma de 3 kgs. se lastimó la espalda, habiéndose reportado este accidente el _____.

El promovente indica al respecto que el hecho de no reportar en tiempo el accidente de los trabajadores citados, fue debido al olvido administrativo involuntario, indicando el compareciente que su poderdante está en la mejor disposición para corregir las observaciones que haga el Inspector Federal del Trabajo en beneficio

de todos los que laboran en ese centro de trabajo y reportar en tiempo si así diera el caso los accidentes y dar cabal cumplimiento a la NOM-021-STPS-1993.

Se le señala al Apoderado Legal que de su propia manifestación se desprende que su poderdante no cumplió con la obligación patronal que le impone la Ley Federal del Trabajo, sus Reglamentos y la NOM-021-STPS-1993, que es la de dar aviso a esta Secretaría dentro de las 72 horas, cuando ocurra algún accidente de trabajo, en las instalaciones de esa empresa, por lo tanto al no desvirtuarse la presunta violación en cuestión, procede sancionar a su representada por la misma.

Referente a lo manifestado por el compareciente respecto de la presunta violación que se le imputa a su representada consistente en:

Por no contar el patrón al momento de la Inspección Periódica de Condiciones Generales de Seguridad e Higiene practicada el _____, con: Programa de Prevención, Protección y Combate contra Incendio.

El Apoderado Legal indica que su mandante cuenta con el Programa de Prevención referido, en donde no sólo se da capacitación al personal de la brigada contra incendio sino que además participan en simulacros con entidades gubernamentales, ya que pertenece a un grupo de ayuda mutua industrial llamado Grupo AMEI (Ayuda Mutua en Emergencias Industriales), anexando el promovente un ejemplar

Se le señala al compareciente que esta autoridad al analizar su manifestación, así como valorar su prueba anexada, consistente en las 35 copias simples del Programa de Prevención, Protección y Combate contra Incendio, y analizar los autos que constan en el expediente citado al rubro, apreció que existe el citatorio de fecha _____, mediante el cual se requiere la presencia del patrón o su Representante Legal en ese centro de trabajo para el día _____, a efecto de que se practique la Inspección aludida, debiendo tener preparada la documentación que se precisa en el listado anexo, encontrándose en dicho listado el Programa de Prevención citado, por lo anterior su mandante debió de haber contado o exhibido dicho Programa de Prevención contra Incendio, al Inspector Federal del Trabajo cuando se lo requirió al momento de la Inspección multicitada, por lo que al no desvirtuarse que su representada hubiere exhibido el Programa de Prevención aludido al momento de la Inspección, procede a sancionar a su representada por la violación citada.

Relativo a lo manifestado por el promovente respecto de la presunta violación que se le imputa a su poderdante consistente en:

Por no contar con el manual de procedimientos para prestar los primeros auxilios; brigada de primeros auxilios; directorio de emergencia y procedimiento para el traslado de heridos.

El compareciente indica al respecto que su poderdante cuenta con un manual de procedimientos para prestar los primeros auxilios, una brigada de primeros auxilios perfectamente capacitada que cubre los tres turnos, directorios de urgencias, ubicados en el almacén de refacciones y casetas de vigilancia para cubrir cualquier eventualidad, así como el procedimiento de traslado de lesionados, incluido en el manual de primeros auxilios, anexando un ejemplar a su escrito de comparecencia del Manual citado.

Se le señala al promovente que como se le indicó en la respuesta a su anterior manifestación, que en el citatorio de fecha _____, se circunstancia en el listado anexo, que debería de contar al momento de practicarse la Inspección con el manual de procedimientos para prestar los primeros auxilios; brigada de primeros auxilios; directorio de emergencia y procedimiento para el traslado de heridos, por lo tanto al no desvirtuar que hubiere exhibido la documentación aludida al momento de la Inspección en comento, procede sancionar a su mandante por la violación cometida.

Por lo que hace a lo manifestado por el promovente respecto a la presunta violación imputable a su poderdante consistente en:

Por tener el patrón incompleto el botiquín de primeros auxilios, ya que le falta férulas de cartón de 50 X 15 cms. Y tijeras rectas.

El Apoderado Legal señala que el botiquín de primeros auxilios se cuenta con férulas neumáticas, férulas de cartón de 50 X 50 cms. Y todo lo necesario tanto de medicamentos como de instrumentación para cubrir cualquier emergencia en la planta.

Se le señala al promovente que con su sola manifestación de que en el botiquín de primeros auxilios se cuenta con los materiales de curación necesarios que indica la Norma Oficial Mexicana, no desvirtúa la violación imputable a su representada, toda vez que esta autoridad al analizar el Acta de Inspección Periódica de Condiciones Generales de Seguridad e Higiene del 30 de abril de 1996, practicada a su mandante, se circunstanció que de un recorrido por las instalaciones de la empresa, el Inspector que actuó en compañía de los Representantes (tanto patronales como de los trabajadores), que intervinieron en el Acta, observaron que en el botiquín de primeros auxilios de ese centro laboral, le faltaba férulas de cartón de 50 X 15 y tijeras rectas, por lo anterior se procede a sancionar a su poderdante por la violación cometida.

Cabe indicarle al compareciente que respecto a sus pruebas consistentes en seis fotografías que anexa a su escrito de comparecencia, para acreditar que en el botiquín de primeros auxilios se tiene completo de acuerdo como lo establece la Norma Oficial Mexicana, así como que se tiene el directorio de emergencia en centro laboral, con las mismas no se desvirtúa las presuntas violaciones en comento, toda vez que dichas fotografías no consta dato alguno en el cual tenga la fecha en que se tomaron o documento alguno en el cual se certifique que las fotografías fueron tomadas en fecha anterior al Acta de Inspección multicitada.

Por otra parte se le señala al Apoderado Legal que respecto a sus pruebas consistentes en las copias simples del balance general del _____ de su poderdante, para acreditar su capacidad económica, en las mismas no se aprecia las utilidades que tuvo su mandante en los ejercicios fiscales referidos, por lo que esta autoridad se ve en la necesidad de determinar la capacidad económica de su representada de acuerdo a los expedientes que se encuentran en esta Dirección General de Asuntos Jurídicos.

III. Que de acuerdo a lo señalado en el artículo 15, fracción IV del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, a continuación se procede a tomar en cuenta la capacidad económica del patrón, a fin de cumplir con la garantía prevista en el artículo 22 de la Constitución Política del País, que prohíbe las multas excesivas:

a) Que en términos del Considerando 14º de la Resolución de la Tercera Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, el concepto "renta gravable" citado en el artículo 123, fracción IX, inciso e) de la Constitución, y 120, párrafo segundo de la Ley Federal del Trabajo, equivale y corresponde a los ingresos gravables que contiene la Ley del Impuesto Sobre la Renta para los distintos contribuyentes de la misma, cuando éstos sean empresas obligadas al pago de la participación de utilidades.

b) Que conforme a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, las rentas gravables son las siguientes:

- o Utilidades fiscales;
- o Remanentes distribuibles, e
- o Ingresos gravables de las personas físicas que presten servicios personales independientes.

c) Que tomando en consideración que el patrón consignado es una sociedad mercantil y que por lo tanto, en términos de los artículos 1º y 4º de la Resolución de la Tercera Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, tiene la obligación de otorgar un reparto de utilidades equivalente al 10% de su utilidad fiscal determinada.

d) Que de las constancias que se tienen a la vista se desprende que en el ejercicio fiscal correspondiente al año de 1993, los trabajadores del patrón consignado recibieron a título de participación de utilidades la cantidad de \$ 805,515.00, dato obtenido del Acta de Inspección Periódica de Condiciones Generales de Trabajo de fecha 12 de mayo de 1995.

e) Que conforme a los principios de equidad y capacidad de pago, resulta procedente tomar en cuenta la cantidad señalada en el inciso que antecede, como reflejo de la capacidad económica con que cuenta el patrón consignado, ya que precisamente la referida cantidad es consecuencia de los resultados obtenidos por el patrón en el citado ejercicio fiscal. Por lo anterior, dicha cantidad será tomada en consideración al momento de fijar la(s) sanción(es) a que se ha hecho acreedor el infractor.

IV. Que con fundamento en los artículos 992 de la Ley Federal del Trabajo y 70, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las sanciones que se impondrán, se fijarán con base en el salario mínimo general vigente en el área geográfica "A", que corresponde al lugar en donde se encuentra ubicado el centro de trabajo, en el cual se cometieron las violaciones que dieron origen al procedimiento sancionador y que de conformidad con la resolución emitida por el H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 2 de diciembre de 1995, es de \$ 20.15 (VEINTE PESOS 15/100 M.N.).

V. Que en el punto II de Considerandos, se concluyó que procede sancionar al patrón por la(s) infracción(es) que cometió, por lo que a continuación se fija(n) la(s) sanción(es) correspondiente(s), haciendo la adecuación entre los motivos considerados y las normas aplicables que en el caso concreto configuren la hipótesis normativa y tomando en cuenta las circunstancias especiales, razones

particulares o causas inmediatas para imponer la(s) multa(s); la gravedad de la(s) infracción(es) cometida(s); el perjuicio causado a los trabajadores y, en su caso, a la colectividad y la capacidad económica del infractor:

1.- Por no haber reportado el patrón a esta Secretaría dentro del plazo legal para ello establecido, el accidente ocurrido a su trabajador C._____, quien tiene el puesto de operador de maquinaria, habiéndose accidentado el _____ y dando el aviso a esta Secretaría hasta el _____, quien tuvo machucamiento de dedo anular de la mano derecha.; el C._____, quien tiene el puesto de empacador, se accidentó el _____ al tratar de cargar una bolsa de merma de 3 kgs. se lastimó la espalda, habiéndose reportado este accidente el _____. Se infringe la hipótesis normativa establecida en los artículos 132, fracciones I y XVII: 504, fracción V de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el artículo 239, fracción I del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en concordancia con la NOM-021-STPS-1993, puntos 1.1, 3, 3.1, 3.1.2, inciso A), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1994.

Esta autoridad estima que la conducta realizada por el patrón no es intencional, considerando grave esta violación, porque el patrón al no dar aviso de los accidentes de trabajo ocurridos en ese centro laboral, incumple con una obligación patronal que le impone la Ley Federal del Trabajo, sus Reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas, por lo tanto causa un perjuicio directo a los trabajadores, ya que al no dar los avisos citados, no permite que las autoridades correspondientes tome el informe de los riesgos de trabajo y lleven una estadística nacional de los mismos, para sugerir medidas preventivas que garanticen las actividades de trabajo, y que estén en condiciones de seguridad, a fin de evitarles riesgos de trabajo, no así se causa perjuicio alguno a la colectividad, asimismo de las constancias que tuvo a la vista esta autoridad, no se desprende que el patrón sea reincidente.

Atento a lo anterior, con fundamento en el artículo 992 y 994 fracción V de la Ley Federal del Trabajo, esta autoridad le impone al patrón una multa por la cantidad de \$ 3,224.00 (TRES MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO PESOS 00/100 M.N.) que equivale a 160 veces el salario mínimo general vigente en el lugar y fecha del levantamiento del Acta de Inspección, tomando en consideración la gravedad de la falta, la no intencionalidad del patrón, la no reincidencia del patrón, el perjuicio ocasionado a los trabajadores y el hecho de que no se causa perjuicio alguno a la colectividad.

2.- Por no contar el patrón al momento de la Inspección Periódica de Condiciones Generales de Seguridad e Higiene practicada el 30 de abril de 1996, con: Programa de Prevención, Protección y Combate contra Incendio. Se infringe la hipótesis normativa establecida en el artículo 132, fracciones I y XVII de la Ley Federal del Trabajo, en relación con la NOM-002-STPS-1993, puntos 3, 3.1, inciso c), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994.

Esta autoridad estima que la conducta realizada por el patrón no es intencional, considerando grave esta violación, porque el patrón al no contar con el Programa de Prevención, Protección y Combate contra Incendio, incumple con una obligación patronal que le impone la Ley Federal del Trabajo y sus Normas Oficiales Mexicanas, que es la de elaborar dichos Programas con el objeto de establecer las condiciones de seguridad para la prevención contra incendio en ese centro de trabajo; por lo tanto causa un perjuicio directo a los trabajadores, ya que al no contar con los citados Programas impide que dichos trabajadores conozcan los procedimientos para realizar tanto operaciones y actividades que implican riesgos

de incendio, como seleccionar el equipo de extinción de acuerdo a las sustancias que se manejen en ese centro de trabajo, previniendo un posible incendio que puede causarles accidentes laborales no así se causa perjuicio alguno a la colectividad, asimismo de las constancias que tuvo a la vista esta autoridad, no se desprende que el patrón sea reincidente.

Atento a lo anterior, con fundamento en el artículo 992 y 994 fracción V de la Ley Federal del Trabajo, esta autoridad le impone al patrón una multa por la cantidad de \$ 3,224.00 (TRES MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO PESOS 00/100 M.N.), que equivale a 160 veces el salario mínimo general vigente en el lugar y fecha del levantamiento del Acta de Inspección, tomando en consideración la gravedad de la falta, la no intencionalidad del patrón, la no reincidencia del patrón, el perjuicio ocasionado a los trabajadores y el hecho de que no se causa perjuicio alguno a la colectividad.

3.- Por no contar con el manual de procedimientos para prestar los primeros auxilios; brigada de primeros auxilios; directorio de emergencia y procedimiento para el traslado de heridos. Se infringe la hipótesis normativa establecida en el artículo 132 fracciones I y XVII de la Ley Federal del Trabajo, en relación con la NOM-020-STPS-1993, puntos 3, 3.,1, inciso c), 3.2 inciso a) y d), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1994.

Esta autoridad estima que la conducta realizada por el patrón no es intencional, considerando grave esta violación, porque el patrón al no contar con el manual, brigada, directorio y procedimiento citados, incumple con una obligación patronal que le impone la Ley Federal del Trabajo y las Normas Oficiales Mexicanas, que es la de permitir a los trabajadores que en caso de sufrir un posible riesgo de trabajo, les brinden oportuna y eficazmente los primeros auxilios, de acuerdo al procedimiento que debiera seguirse, esto es que conociera el personal designado para prestar los primeros auxilios, así como el traslado del herido de acuerdo al procedimiento indicado en el programa al respecto, y el conocimiento del directorio de emergencia, en caso de ser requerida alguna institución que brinde los primeros auxilios, por lo que causa un perjuicio directo a los trabajadores ya que éstos desconocen el personal designado para que les presten los primeros auxilios en caso de requerirlos, así como su localización directa, las actividades a realizar por el personal designado, la actividad que debe de guardar los trabajadores cuando se brinden los primeros auxilios; no así se cause perjuicio alguno a la colectividad, asimismo de las constancias que tuvo a la vista esta autoridad, no se desprende que el patrón sea reincidente.

Atento a lo anterior, con fundamento en el artículo 992 y 994 fracción V de la Ley Federal del Trabajo, esta autoridad le impone al patrón una multa por la cantidad de \$ 3,224.00 (TRES MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO PESOS 00/100 M.N.), que equivale a 160 veces el salario mínimo general vigente en el lugar y fecha del levantamiento del Acta de Inspección, tomando en consideración la gravedad de la falta, la no intencionalidad del patrón, la no reincidencia del patrón, el perjuicio ocasionado a los trabajadores y el hecho de que no se causa perjuicio alguno a la colectividad.

4.- Por tener el patrón incompleto el botiquín de primeros auxilios, ya que le falta férulas de cartón de 50 X 15 cms. Y tijeras rectas. Se infringe la hipótesis normativa establecida en los artículos 132 fracciones I y XVII; 504, fracción I de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el artículo 214, fracción VI del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en concordancia con la NOM-020-

STPS-1993, punto 3.4 y Tabla I, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1994.

Esta autoridad estima que la conducta realizada por el patrón no es intencional, considerando grave esta violación porque el patrón al no contar en el botiquín de primeros auxilios instalado en se centro de trabajo, con el mínimo de los materiales de curación, no permite que en caso de que suceda un accidente laboral a cierto trabajador, se le brinden los primeros auxilios oportuna y eficazmente, mediante los medicamentos y materiales de curación, por lo tanto causa un perjuicio directo a los trabajadores que lleguen a sufrir un accidente laboral, ya que no podrían recibir eficazmente los primeros auxilios, debido a que no se cuenta con el mínimo de los materiales de curación en dicho botiquín, no así se causa perjuicio alguno a la colectividad, asimismo de las constancias que tuvo a la vista esta autoridad, no se desprende que el patrón sea reincidente.

Atento a lo anterior, con fundamento en el artículo 992 y 994 fracción V de la Ley Federal del Trabajo, esta autoridad le impone al patrón una multa por la cantidad de \$ 3,224.00 (TRES MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO PESOS 00/100 M.N.), que equivale a 160 veces el salario mínimo general vigente en el lugar y fecha del levantamiento del Acta de Inspección, tomando en consideración la gravedad de la falta, la no intencionalidad del patrón, la no reincidencia del patrón, el perjuicio ocasionado a los trabajadores y el hecho de que no se causa perjuicio alguno a la colectividad.

Es importante aclarar que la(s) multa(s) que se ha(n) impuesto no puede(n) considerarse excesiva(s), ya que:

- Se encuentra(n) dentro de los límites ordinarios, razonables y legales establecidos por la legislación laboral;
- Es(son) proporcional(es) a la gravedad de la conducta infractora, y
- No pone(n) en riesgo el patrimonio del patrón, ni la estabilidad del centro de trabajo.

En consecuencia, la(s) multa(s) que se ha(n) impuesto cumple(n) cabalmente con los extremos establecidos por la jurisprudencia número 308 sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

"MULTAS.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.- Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales, debe satisfacer ciertos requisitos; a juicio de esta Sala Superior, se debe concluir que son los siguientes: I.- Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II.- Que la misma se encuentre debidamente motivada; señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III.- Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV.- Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos".

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO.- Se impone al patrón

multa(s) por un total de \$12,896.00 (DOCE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS 00/100 M.N.)

conforme a lo expuesto en el Considerando V de esta RESOLUCION.

SEGUNDO.- En los términos de los artículos 992 de la Ley Federal del Trabajo y 78 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 17 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, se le hace notar al patrón que la(s) sanción(es) impuesta(s) es(son) independiente(s) de su obligación de cumplir con las disposiciones que violó y de las responsabilidades que le correspondan por su incumplimiento, por lo que además, se le apercibe de que en caso de no cumplir con las normas violadas, con fundamento en el artículo 71 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se le considerará reincidente para todos los efectos legales a que haya lugar.

TERCERO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1010 de la Ley Federal del Trabajo y 16 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, el pago de la(s) multa(s) deberá realizarlo el patrón en la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

CUARTO.- Notifíquese personalmente la presente resolución al patrón, entregándole copia con firma autógrafa, para que proceda a su cumplimiento.

México, Distrito Federal, a

Así lo resolvió y firma el Lic. _____ Subdirector de Sanciones "A", de la Dirección de Sanciones, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con los artículos 2 y 15, fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1997, y Artículo Primero del Acuerdo por el que se Delegan Facultades en Servidores Públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en Materia de Imposición de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997.

AVISO: SI EL SANCIONADO NO ESTA DE ACUERDO CON LA PRESENTE RESOLUCION, PUEDE IMPUGNARLA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DENTRO DE LOS 45 DIAS HABILES SIGUIENTES A AQUEL EN QUE SURTA SUS EFECTOS LA NOTIFICACION DE LA MISMA. ARTICULOS 207 Y 258 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, O EL SANCIONADO PODRA INTERPONER EL RECURSO DE REVISION ANTE ESTA SECRETARIA, DENTRO DE LOS QUINCE DIAS, CONTADOS A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SURTA SUS EFECTOS LA NOTIFICACION DE LA RESOLUCION, EN LOS TERMINOS DE LOS ARTICULOS 83 Y 85 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO."

No obstante, el nuevo sistema implementado por la autoridad administrativa federal del trabajo, las diversas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación han sostenido criterios diversos en relación al nuevo mecanismo empleado por dicha autoridad para valorar la capacidad económica, toda vez que por un lado sostienen que el dato consistente en el PTU refleja la capacidad económica de la empresa y por otro lado estiman que es ilegal su utilización, motivo por el cual ésta ha promovido la contradicción de tesis correspondiente, en los siguientes términos:

MGDO. LIC. RUBEN AGUIRRE P.
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION
MISSISSIPI No. 49,
COL. CUAUHTEMOC
C.P. 06500
C I U O A D .

El suscrito, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Titular de la Unidad Administrativa encargada de representar a las autoridades demandadas en los juicios de nulidad que se tramitan ante ese H. Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 200, párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación y 15, fracción XVIII del Reglamento Interior de esta Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1997, señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Av. Periférico Sur No. 4118, 7o. piso, Col. Jardines del Pedregal, Delegación Alvaro Obregón, C.P. 01900 en esta Ciudad, y autorizando para tales efectos a los CC. Lics. _____, comparezco ante Usted con el debido respeto y expongo:

I.- Artículo 261 del Código Fiscal de la Federación, "establece en el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno el cual decidirá cual tesis debe prevalecer constituyéndose en precedente.

La resolución que pronuncie el Pleno del Tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, solo tendrá efectos para fijar precedentes y no afectara las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes."

II.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de esta Dirección General de Asuntos Jurídicos y por conducto de la Subdirección de Sanciones, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XV del artículo 14 del Reglamento Interior de la propia Secretaría del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990, y reformado mediante el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento Interior de esta Dependencia, publicado en el citado Diario el 5 de julio de 1994, impuso a las empresas DECTAN, S.A DE C.V. Y DIXON TICONDEROGA DE MEXICO S.A DE C.V., multas por violación a las normas de trabajo.

Para cumplir con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 15 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, para determinar la capacidad económica de

las empresas sancionadas, tomó en cuenta la utilidad que tuvieron en el ejercicio fiscal anterior, en virtud de que las mencionadas empresas no aportaron dato alguno que permitiera establecer la capacidad económica para ser tomada en consideración en el caso de que procediese la imposición de alguna sanción, a pesar de que se les requirió para ello, por lo que al ser procedente la imposición de una multa a cada una de las empresas por las infracciones a las normas de trabajo, esta autoridad se allegó de los elementos necesarios para determinar la capacidad económica, apoyándose para ello en los criterios sustentados por ese H. Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad No. 5013/91 promovido por la empresa EUREKA, S.A. DE C.V., 3966/90 promovido por ACABADOS TEXTILES, S.A. de C.V. y 466/90.- SEGUROS ATLAS, S.A., que al rubro señalan:

"CAPACIDAD ECONOMICA DEL SANCIONADO.- CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES RECABAR LOS ELEMENTOS QUE PERMITAN APRECIAR LA.- El concepto de anulación en estudio es eficaz y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada en virtud de que examinada la resolución objeto de este juicio, visible a fojas 6 a 15 de autos, se constata que como acertadamente lo aduce la actora, las demandadas no hicieron referencia a si en el caso concreto existía o no reincidencia del patrón sancionado, siendo omisas también en cuanto a tomar en consideración la capacidad económica del sancionado aduciendo que el patrón no aportó pruebas al respecto, cuando en realidad, corresponde a las autoridades administrativas del trabajo tomar en cuenta la capacidad económica del infractor recabando en su caso los elementos que permitan apreciar tal capacidad económica del infractor. Tampoco invocaron las enjuiciadas, las circunstancias y razones por las que se consideró aplicar al caso concreto multa equivalente a los mínimos de las sanciones". (El subrayado es nuestro.)

"CAPACIDAD ECONOMICA.- ES OBLIGACION DE LA AUTORIDAD CONSIDERAR LA.- Del análisis de la resolución impugnada, se observa que si bien se motiva lo relativo a la gravedad de la falta, también lo es que claramente establece "...sin considerar la capacidad económica de la citada empresa, toda vez que no existen elementos para a si hacerlo, no obstante que se le requirió para ello..." sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, es obligación de la autoridad el considerar la situación económica por lo que debió allegarse los elementos necesarios para considerarla." (nuevamente el subrayado es nuestro).

El anterior criterio invocado, fue sustentado por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal fiscal de la Federación, al fallar en sentencia de fecha 24 de agosto de 1990, en el juicio de nulidad No. 3966/90 interpuesto por la empresa ACABADOS DE TEXTILES, S.A. DE C.V.

"CAPACIDAD ECONOMICA.- OBLIGACION DE LA AUTORIDAD DE TOMARLA EN CUENTA EN LA CUANTIFICACION DE LAS SANCIONES.- La autoridad consideró como circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas para imponer la multa: gravedad de la infracción y el perjuicio causado a los trabajadores, sin embargo de acuerdo con la transcripción relativa al inciso g) del Considerando VIII que se analiza, es evidente que la autoridad no consideró la capacidad económica de la hoy actora porque según indica "no obra ningún dato en el expediente para determinarla", lo cual es violatorio del artículo 15 del Reglamento citado, porque es obligación para la autoridad de considerar en la cuantificación de las sanciones, la capacidad económica de los sujetos sancionados, por tanto debe allegarse los elementos indispensables para ello, a fin de cumplir cabalmente con lo establecido en

dicha norma legal; por tanto a este respecto le asiste la razón a la actora". (El subrayado es nuestro).

El anterior criterio transcrito, fue sustentado por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, en sentencia de fecha 31 de agosto de 1990.- Juicio de nulidad 466/90.- SEGUROS ATLAS, S.A.

DECTAN S.A. DE C.V. en contra de la sanción, interpuso el juicio de nulidad respectivo radicándose bajo el expediente No. 947/97 haciendo valer en su segundo agravio que la multa impuesta en la resolución sancionadora no reunía los requisitos de fundamentación y motivación en virtud de que la autoridad omitió motivar correctamente la misma e indebidamente tomó el reparto de utilidades para determinar la capacidad económica.

Al analizar el agravio esgrimido por la enjuiciante, la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver el 28 de agosto de 1997 el juicio de nulidad 947/97 promovido por DECTAN, S.A. DE C.V., en su resultando cuarto en lo conducente expuso:

"A juicio de esta Sala el agravio vertido por la actora, resulta infundado, toda vez que tal y como se señala en la resolución impugnada a la actora no se le sanciona por no haber modificado los programas de capacitación y adiestramiento o por no haberlo sometido a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sino más bien por no exhibirlos tal y como debían de haber hecho con base en el artículo 132 fracción XXIV de la Ley Federal del Trabajo, de donde se concluye que el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 153-N del mismo ordenamiento aunado a que resulta cierto que la actora al manifestar en su escrito en el que dio contestación al emplazamiento que no poseía los planes de capacitación y adiestramiento vigentes y debidamente aprobados con lo que acepta la infracción cometida, esto es así, ya que efectivamente la actora señaló que en el año de 1995 por la situación económica que atravesaba no registró los mismos, por lo que resulta intrascendente que haya manifestado que la autoridad no se encontraba en posibilidad de saber la fecha de celebración, revisión o prorrogación del contrato colectivo de trabajo, para estar en posibilidad de conocer si hubo nuevos planes y programas de adiestramiento y capacitación.

Por lo que hace a que se le dejó en estado de indefensión, en virtud de que desconoce que se haya celebrado la audiencia que ordena el artículo 12 del Reglamento de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, también resulta infundado, toda vez que dicha audiencia se desahoga a través del estudio que se efectuó de su escrito por medio del cual contesta el emplazamiento número 9.S."96"(29)-1534, tal y como se hace constar en el acuerdo de cierre de procedimiento con comparecencia tal y como se señala en el artículo 12 del Reglamento invocado.

En relación a la violación de los artículos 14 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que se omite mencionar el domicilio social, puesto que se indica el ubicado en un lugar diferente al en que se tiene su centro de trabajo, es de manifestarse que tal argumento no le causó agravio, toda vez que del acta de inspección periódica se advierte que el inspector efectivamente se constituyó en el lugar correcto es decir en el centro de trabajo de la actora, pues aún cuando el acta formulada durante la visita, esta se realizó en la casa marcada con el número 320 de Acatl, Fraccionamiento Industrial San Antonio, C.P. 02760 de Azcapotzalco, por lo que sí existió un error en la mención de la calle ello no implica que se le haya

causado perjuicio y no se le dejó en ningún momento en estado de indefensión, a la actora pues efectivamente se advierte que solo constituye un error mecanográfico.

Por lo que hace a la violación del artículo 15 del Reglamento multicitado, en virtud de que no se le consideró su capacidad económica también resulta infundado, pues efectivamente se advierte que la autoridad le requirió a la actora elementos para determinar su situación económica, sin que la demandante los hubiera aportada, por lo que consideró los que tuvo a su alcance y constaban en autos, siendo estos los consistentes en el acta de 20 de abril de 1996, en donde se desprende que existió un reparto de utilidades por el ejercicio de 1993 de \$97,497.00 cantidad que es sin lugar a duda una manifestación de la situación financiera de la actora."

En igual sentido fueron resueltos los juicios de nulidad: 8707/96, promovido por SABRITAS S.A. DE C.V., 1-10077/96, interpuesto por APLICACIONES FRAMACEUTICAS S.A DE C.V., (2)783/97-1, promovido por AGROQUIMICA TRIDENTE, S.A. DE C.V..

III.- Por otra parte, la Primera Sala Regional Hidalgo México, de esa H. Tribunal al resolver el 30 de mayo de 1997 el juicio de nulidad (2)381/97-1, promovido por Dixon Ticonderoga de México, S.A. de C.V., sostiene un criterio totalmente contrario al anterior, el cual en su parte conducente señala lo siguiente.

"A criterio de los Magistrados que suscriben este fallo, resulta fundado el concepto de impugnación propuesto por la accionante; toda vez que de la resolución administrativa impugnada que obra a fojas de la 10 a la 19 del expediente en que se actúa, en su Considerando III, inciso d), a la letra dice: "que de las constancias que se tienen a la vista se desprende que en el ejercicio fiscal correspondiente al año de 1993, los trabajadores del patrón consignado recibieron a título de participación de utilidades la cantidad de \$241,020.00, dato obtenido del acta de Inspección Periódica de Condiciones Generales de Trabajo de 11 de mayo de 1995"

De la transcripción anterior se advierte, que como lo afirma la demandante, la autoridad sancionadora para determinar su capacidad económica solamente se fundó en la cantidad a repartir entre sus trabajadores por concepto de participación de utilidades obtenidas por la empresa en la cantidad anteriormente precisada, pretendiendo dar con ello cumplimiento a lo ordenado por los artículos 15 fracción IV del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, 22 y 123 fracción IX inciso e) Constitucionales, así como al diverso artículo 120, párrafo segundo de la Ley Federal del Trabajo.

De lo hasta acá expuesto, se concluye que es ilegal la actuación de la autoridad sancionadora al imponer a la empresa actora multas por un total de \$9,699.00, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, tomando en consideración que la cantidad de \$241,020.00, a repartirse entre los trabajadores de la enjuiciante como participación de las utilidades por ella obtenidas, no puede servir de indicador para determinar su capacidad económica; toda vez que no es un fiel indicador que la refleja".

IV.- Como se puede advertir en las anteriores transcripciones, existe clara contradicción entre los criterios sustentados en las resoluciones dictadas en los juicios de nulidad señalados, por lo que esta autoridad como representante de la demandada, tiene interés en que se unifique en un solo criterio las referidas tesis sustentadas en los juicios de nulidad.

Por lo expuesto,

A ESA H. SALA SUPERIOR, atentamente pido:

PRIMERO.- Tener por presentada la contradicción de Tesis a que se refiere el presente escrito.

SEGUNDO.- Emitir el criterio que debe prevalecer...*

Por último, cabe señalar que la ausencia en los ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por infracciones a las normas de trabajo, de un precepto que establezca que datos o elementos debe tomar en cuenta la autoridad federal del trabajo para determinar la capacidad económica de los infractores, se traduce en una falta de seguridad jurídica.

En efecto, la falta de seguridad mencionada, se observa al momento en que la autoridad al cuantificar el monto de la sanción correspondiente, debe tomar en consideración entre otros elementos la capacidad económica de los infractores, tal y como lo dispone el ordenamiento respectivo, sin embargo, al no contemplarse en dicho ordenamiento un precepto que mencione específicamente que datos o elementos debe considerar la autoridad para determinar la capacidad económica, ésta tiene que allegarse de los elementos que tenga a su alcance, mismos que a criterio del Tribunal Fiscal de la Federación, no demuestran la citada capacidad económica de los infractores.

Ante tal situación, se corre el riesgo de que la autoridad referida imponga multas que no sean acordes a la capacidad de pago de los infractores, y por lo tanto, las mismas resulten excesivas, violándose así el artículo 22 Constitucional que prohíbe las multas excesivas, y los principios de proporcionalidad y equidad establecidos en la fracción IV del artículo 31 de la citada Ley Fundamental.

Por lo que resulta necesario que en el ordenamiento que regula específicamente el procedimiento administrativo sancionador, se incorpore un precepto en el que se establezca que elementos debe tomar la autoridad para conocer la capacidad económica del infractor de las normas de trabajo, siempre y cuando dichos elementos los pueda obtener en el ejercicio de sus facultades.

El precepto que se sugiere incorporar, desde mi personal punto de vista, atendiendo a todo lo estudiado en el presente trabajo debe señalar lo siguiente:

"Artículo __. Las autoridades del trabajo podrán valorar la capacidad económica de los infractores, tomando en cuenta indistintamente, los siguientes elementos:

I. La información relacionada con las cantidades que el patrón haya otorgado a sus trabajadores por concepto de participación de utilidades;

II. El capital contable de las empresas en el último balance, y

III. Cualquier otra información a través de la cual pueda inferirse el estado que guardan los negocios del patrón."

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Estado es la organización jurídico-política dotada de poder para cumplir sus fines.

SEGUNDA.- La satisfacción de los intereses colectivos, la realiza el Estado por medio de la Administración Pública, organismo que recibe del poder público la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de dichos intereses.

TERCERA.- La potestad sancionadora del Estado, la ejerce la administración pública, teniendo como fin imponer sanciones correspondientes, en los casos en que se infrinjan las disposiciones administrativas.

CUARTA.- La sanción es la consecuencia jurídica producida por el incumplimiento de un deber preexistente. En el derecho administrativo constituye la sanción de un acto administrativo, dictado en el supuesto de que el particular se niega a obedecer los mandatos de ley o las ordenes de la autoridad administrativa. En tal supuesto la autoridad goza de la potestad sancionadora.

QUINTA.- La facultad sancionadora de la autoridad administrativa federal del trabajo, se encuentra establecida en la Constitución Federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal del Trabajo y los Reglamentos que de esta emanan.

SEXTA.- Las autoridades administrativas para la emisión de sus actos deben de cumplir con un conjunto de tramites y formalidades, respetando las garantías de los gobernados.

SEPTIMA.- La autoridad administrativa federal del trabajo, al imponer una sanción debe justificar su arbitrio sancionador, tomando en cuenta entre otros elementos la capacidad económica de los patrones infractores de las normas de trabajo.

OCTAVA.- La autoridad administrativa laboral cuando impone como sanción la multa mínima prevista en el precepto legal aplicable al caso concreto, se encuentra exenta de razonar su arbitrio sancionador.

NOVENA.- En la imposición de sanciones administrativas, la autoridad debe respetar los principios establecidos en la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Federal, es decir, dichas sanciones deben ser proporcionales y equitativas.

DECIMA.- La falta en los ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo sancionador por violaciones a las normas de trabajo de un precepto que establezca que datos debe tomar en cuenta la autoridad para conocer la capacidad económica de los infractores, plantea una indebida falta de seguridad jurídica que debe corregirse.

DECIMA PRIMERA.- En la actualidad, el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver sobre las impugnaciones que realizan los particulares a las resoluciones sancionadoras que emite la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ha sostenido diversos criterios en relación al mecanismo que utiliza para demostrar la capacidad económica de los infractores de las normas de trabajo.

DECIMA SEGUNDA.- Se sugiere incorporar en el ordenamiento que regula específicamente el procedimiento administrativo sancionador por violaciones a las normas de trabajo, un precepto en el que se establezca que elementos debe tomar en cuenta la autoridad administrativa para conocer la capacidad económica de los infractores de dichas disposiciones.

BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero, Miguel. **TEORIA GENERAL DEL DERECHO**, Primer Curso, Editorial Porrúa S.A. México, 1995.
- Barajas Montes de Oca, Santiago. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO**. Editorial Porrúa S.A. México, 1985.
- Briseño Sierra, Humberto. **EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMERICA**. UNAM. México, 1968.
- Carrillo Flores, Antonio. **LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO**. Editorial Porrúa S.A. México, 1973.
- Carrillo Flores, Antonio. **LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA**. Editorial Porrúa S.A. México, 1973.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Editorial Trillas. México, 1996.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**. Editorial Porrúa S.A. México, 1996.
- Fix Zamudio, Héctor. **INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA**. Colegio Nacional de México, 1981.
- Fraga, Gabino. **DERECHO ADMINISTRATIVO**. Editorial Porrúa S.A. México. 1997.
- García Domínguez, Miguel Angel. **LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS FEDERALES Y SU IMPUGNACION**. UNAM. México, 1985.
- García Maynez, Eduardo. **INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO**. Editorial Porrúa S.A. México, 1984.
- Gómez Lara, Cipriano. **TEORIA GENERAL DEL PROCESO**. UNAM. México, 1991.

- González Cossio, Arturo. EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. Editorial Porrúa S.A. México, 1985.
- Lomelí Cerezo, Margarita. DERECHO FISCAL REPRESIVO. Editorial Porrúa S.A. México, 1997.
- Lomelí Cerezo, Margarita. EL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MATERIA FISCAL. Compañía Editorial Continental, S.A. México, 1961.
- Nava Negrete, Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. S.A. México, 1959.
- Santofimio G., Jaime Orlando. ACTO ADMINISTRATIVO. UNAM. México, 1988.
- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo Primero. Editorial Porrúa. México, 1985.
- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo Segundo. Editorial Porrúa. México, 1985.
- Serra Rojas, Andrés. TEORIA DEL ESTADO, Editorial Porrúa, México, 1990.
- Trueba Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, Tomo II, Editorial Porrúa S.A. México, 1979.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

González Cossio, Arturo. EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. Editorial Porrúa S.A. México, 1985.

Lomelí Cerezo, Margarita. DERECHO FISCAL REPRESIVO. Editorial Porrúa S.A. México, 1997.

Lomelí Cerezo, Margarita. EL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MATERIA FISCAL. Compañía Editorial Continental, S.A. México, 1961.

Nava Negrete, Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. S.A. México, 1959.

Santofimio G., Jaime Orlando. ACTO ADMINISTRATIVO. UNAM. México, 1988.

Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo Primero. Editorial Porrúa. México, 1985.

Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo Segundo. Editorial Porrúa. México, 1985.

Serra Rojas, Andrés. TEORIA DEL ESTADO, Editorial Porrúa, México, 1990.

Trueba Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, Tomo II, Editorial Porrúa S.A. México, 1979.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Manual General de Organización la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Organismos Sectorizados.

Reglamento que Establece el Procedimiento para la Imposición de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Acuerdo por el que se delegan facultades en servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en materia de imposición de sanciones por violaciones a la legislación laboral.