

885909

UNIVERSIDAD DE SOTAVENTO, A.C.
ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“DESCONCENTRACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA
DEFENSA DEL TRABAJO”**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

DALIA GONZÁLEZ LÓPEZ

ASESOR DE TESIS:

LIC. CARLOS DE LA ROSA LÓPEZ.

Coatzacoalcos, Veracruz.

Abril del 2005.

m346829



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

DESCONCENTRACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

Í N D I C E

TEMA	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1

CAPITULO I.

LAS AUTORIDADES LABORALES Y LOS CONFLICTOS DE TRABAJO

1.1 CONCEPTO DE AUTORIDAD	3
1.2 CARACTERÍSTICAS	5
1.3 CLASIFICACIÓN	6
1.4 LAS AUTORIDADES LABORALES	8
1.5 LA RELACIÓN DE TRABAJO	16
1.6 CONTRATO INDIVIDUAL Y CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO	18
1.7 CONFLICTO DE TRABAJO	19

CAPITULO II.

CONCEPTOS, FIGURAS E INSTITUCIONES AFINES A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

2.1	ENTORNO A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO	21
2.2	UN REFLEJO DEL ESTADO SOCIAL	26
2.3	LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 Y SU REGLAMENTO DE 1910	27
2.4	REGLAMENTO DE 1933	28
2.5	LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970	29
2.6	SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LA LEY FEDERAL EL TRABAJO DE 1931 Y LA DE 1970, EN TORNO A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO	30
2.7	REGLAMENTO DE 1975	31
2.8	CARACTERÍSTICAS DEL PROCURADOR DEL TRABAJO	32
2.8.1	NATURALEZA JURÍDICA DE SU FUNCIÓN	34
2.9	LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO Y LA DEFENSORÍA DE OFICIO EN MATERIA PENAL	36

C A P Í T U L O I I I .

DESCONCENTRACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

3.1	NECESIDAD DE ORGANIZARSE DE LOS PRIMEROS HOMBRES	40
3.2	FORMACIÓN DEL ESTADO	45
3.3	TRANSICIÓN AL ESTADO SOCIAL	50
3.4	MOVIMIENTOS SOCIALES QUE DAN LUGAR AL ESTADO SOCIAL MEXICANO	51
	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	56
	PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO EN EL ESTADO	60
3.7	PROPUESTA	63
	CONCLUSIONES	65
	BIBLIOGRAFÍA	66

*Agradezco la valiosa colaboración del
Lic. Carlos de la Rosa López,
Asesor de este trabajo de tesis.*

Agradezco los consejos y el apoyo continuo de los:

Lic. Raúl Darío Fentanes Ocampo.

Proc. De la Defensa del Trab. Junta Esp. Coahuila de Zaragoza.

A mis maestros:

Lic. Felia Rueda. Rueda.

Lic. Jesús Torres Sastre.

*Mi eterno agradecimiento por haber dedicado
su tiempo para leer este trabajo y darme
la oportunidad de escucharme.*

A mis padres:

Reyna López Válenco y Jorge Antonio Villavicencio Santoyo.

*Gracias por apoyarme siempre, en mi formación como mujer, por su confianza,
Y por todo el Amor y comprensión que siempre he recibido.*

A mis Abuelos:

*Lilia Santoyo Vizcarra y Carmen Válenco Pérez.
Perfecto López Rodríguez y Jesús Rosendo Santoyo.
Por todo el apoyo y cariño que me han dado, gracias por
Cuidarme, siempre serán parte de mi vida.*

A mis Tíos y Padrinos:

*Silvia Ivonne, Francisco, Ana María,
Ángel, Celia y Rosita.
Gracias por quererme como a una hija.*

A mis hermanos:

*Jorge Alfredo, Luis Arturo, Giovanny Antonio y
Giusepe Alberto. Siempre están en mi corazón y en
Mis pensamientos.*

INTRODUCCIÓN

Al enunciar al Derecho del Trabajo, se hace necesario, citar al Derecho Agrario, pues ambos comparten el escenario de la lucha armada de la Revolución social de 1910, sucedidas contra el mismo opresor, quien en un tiempo hizo del derecho de vivir y la libertad de ser, la necesidad de servir y morir sirviendo. Comparten, también, un tiempo en que se nacía libre y se moría esclavo, como un resultado de la explotación impuesta por el aparato Burgués en complicidad con su protector, el Estado liberal. Gracias al radicalismo social; a los valerosos hombre y mujeres que supieron sacrificarse en su momento; a la fuerza y ala fiereza de nuestros antecesores desde el México independiente, el Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario, son hoy día una realidad, una realidad que se palpa momento a momento, realidad producto del sacrificio y osadía de tantos obreros y campesinos, que creyeron en un ideal de Justicia social y de dignidad humana.

No debemos volver a esos tiempos, que son considerados en nuestros días como un trago amargo en la historia de nuestro México, debemos continuar en el rumbo del Estado social, ahora como antes, cada contribución por pequeña que sea, es una ayuda a la solución de problemas que enfrentamos.

El Estado social no sólo es una doctrina política, no sólo es un mero formalismo jurídico, es una actitud del gobernante, para proteger a grupos sociales débiles; para conciliar y equilibrar la situación ventajosa del rico y poderoso, con la desventajosa del pobre; una actitud que permite la aceptación a la manifestación del desacuerdo y la insatisfacción política, económica y jurídica.

Desde el Código de Hammurabi, pasando por las doce tablas romanas, el *común law* inglés, la expedición de las garantías individuales o la carta de los derechos del hombre en Francia. La codificación de la ley, hace posible la práctica del derecho, de lo contrario retrocederíamos a las épocas del medioevo, cuando el Rey, dictaba y quitaba las leyes a su antojo y contra esto no había ninguna forma de defenderse por la vía del derecho. Sin la codificación de las leyes, no existiría derecho, sino sólo imposición de voluntades, tan cambiantes e inestables como las emociones humanas.

Es la codificación, a grandes rasgos, el tema a tratar en el presente trabajo de investigación. De eso es de lo que se trata cuando se propone cambiar de una organización puramente fáctica y empírica de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, a la expedición de un reglamento que contemple una organización debidamente planeada; es decir, la expedición de un instrumento jurídico que organice y prepare a esta dependencia para las necesidades que se aproximan.

Antes de abordar la propuesta, es necesario profundizar en temas que se giran alrededor de dicha Autoridad de Trabajo, cuya importancia es tajante, pues realiza la función que mas define a un Estado o una actitud política que deba considerársele como social, es decir, la autoridad que junto con las otras Procuradurías o autoridades auxiliares, en los demás ámbitos del Derecho, están en *brazo con brazo* con aquellos grupos que los necesitan; en el ámbito Laboral son los trabajadores, en el Agrario los campesinos, comuneros y ejidatarios, *et sequens*. Se profundiza y hace resaltar la importancia que la organización ha tenido para la humanidad, que si bien, es abordada con tintes untando drásticos, se hace necesario, para entender que, aunque una problemática no sea grande, se puede prevenir una así en lo futuro o solucionarla de modo mas rápido y eficiente, con algo tan simple como una buena planeación en la organización.

CAPITULO I.

LAS AUTORIDADES LABORALES Y LOS CONFLICTOS DE TRABAJO

1.1 CONCEPTO DE AUTORIDAD

Esta palabra proviene del latín "*autorictas*", "*autorictatis*" y tiene varios significados:

- a) Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento;
- b) Potestad que en cada pueblo ha establecido su constitución para que le rija o gobierne, ya distando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia;
- c) Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, como el padre sobre los hijos; el tutor sobre el pupilo; el superior sobre los inferiores;
- d) Persona revestida de algún poder, mando o magistratura.

- e) Crédito y fe que por su mérito y fama se da a una persona o cosa determinada materia;
- f) Texto, expresión o conjunto de expresiones de un libro o escrito que se citan o alegan en apoyo de lo que se dice;
- g) Autoridad de una cosa juzgada, se dice, de lo que está ejecutoriado”**1**

El autor Eduardo Pallares, señala dos acepciones más a la palabra autoridad:

- a) Es la fuerza jurídica que dimana de la Ley o de la costumbre;
- b) La fuerza lógica o científica que tienen las doctrinas de los jurisconsultos.

La palabra Autoridad equivale a “poder, potestad o actividad susceptibles de imponerse a algo y referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que está investido, poder superior a todos los que en él existan o pueden existir que se despliega imperativamente en tal forma, que a nasa ni a nadie les es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio emanado de la soberanía cuyo titular real es el pueblo”. **2**

Dentro del régimen jurídico del Estado existen diversos organismos públicos que no son autoridades y a las que se les califica de órganos auxiliares de las mismas. El elemento de diferenciación propiamente dicho y los órganos del Estado que no lo son, estriba de la naturaleza de las funciones que ambas realizan.

Los órganos auxiliares carecen de las facultades de decisión y ejecución y de la potestad de imponer sus determinaciones, su actividad estriba en coadyuvar en diversas y variadas formas con las autoridades, bien sea preparando técnicamente el asunto que ante ella se ventila proporcionándole su consulta o bien prestándoles una

1 ARELLANO GARCÍA, Carlos. El Juicio de Amparo. 2ª Edición. Porrúa, México. 1983, p.473. Encontramos en esta obra una completa descripción del concepto de autoridad.

2 BURGOA ORIHUELLA, Ignacio. El Juicio de Amparo. 19ª Edición. Porrúa, México. 1983. p. 187.

colaboración general que no en todos los casos es obligatoria.

El autor Ignacio Burgoa³ señala que, para dar un concepto de autoridad es necesario establecer sus elementos distintivos, los cuales son los siguientes:

- a) Un órgano del Estado, bien sustantivo en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado;
- b) La titularidad de facultades de decisión o ejecución realizables conjunta o separadamente;
- c) La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades; y
- d) La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

Reuniendo estos elementos tenemos el concepto de autoridad en la siguiente forma: Autoridad es el órgano Estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño o conjunto separado, produce la creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o de hecho, dada dentro del Estado, o su alteración o afectación todo ello en forma imperativa.

1.2 CARACTERISTICAS

El concepto de autoridad se vincula íntimamente con el acto de autoridad, puesto que por aquellas se entiende todo órgano del Estado que realice tal acto, bien en forma decisoria, o bien de manera ejecutiva.

³ idem

Para que el acto de un órgano estatal adquiriera dicho carácter, se requiere que se desempeñe a propósito o en relaciones de supra a subordinación a subordinación, es decir, en aquellas en que se entabian entre sujetos colocados en planos diferentes, o sea, entre los particulares por un lado y el Estado por el otro, en ejercicio de sus funciones de imperio desplegadas a través de sus diversas gubernativas.

El acto de autoridad, para que sea tal, debe reunir las siguientes notas o atributos esenciales: **Unilateralidad, Imperatividad, Coercitividad.**

- 1) Unilateralidad, el acto de Estado, para que sea la autoridad no requiere para su existencia y eficacia jurídica de la voluntad del particular frente a quien se ejercita, verbigracia, los impuestos, las órdenes de aprehensión, las sentencias, etcétera.
- 2) Imperatividad, en el acto de autoridad, la voluntad del particular se encuentra supeditada a la voluntad del Estado, siempre que este último se funde en el derecho, de tal modo que el gobernado tiene la obligación de acatarlo, pudiendo interponer los recursos legales procedentes.
- 3) Coercitividad, es la capacidad que tiene todo acto de autoridad del Estado para hacerse respetar y ejecutar coactivamente por diferentes medios y a través de distintos aspectos, aún en contra de la voluntad del gobernado.

1.3 CLASIFICACIÓN

Existen diversas clases de autoridades, de las cuales señalaremos las siguientes:

- 1).- **“FEDERALES, LOCALES Y MUNICIPALES.**

- a) Federales; Son las que integran centralizada o descentralizadamente el sistema federal, en alguno de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- b) Locales; Son las que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad federativa, en cualquiera de sus tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- c) Municipales; Son las que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad municipal, por la realización de los actos administrativos o Judiciales.

Los municipios no pueden emitir leyes, excepción hecha de los reglamentos que según las Constituciones locales les permita realizar.

2).- UNITARIAS O COLEGIADAS.

- a) Unitarias; Son las que tienen un solo funcionario.
- b) Colegiadas; Son aquellas que están integradas por varios funcionarios que actúan conjunta o separadamente, verbigracia, el Tribunal superior de Justicia del Estado.

3).- DE HECHO Y DE DERECHO.

- a) De hecho; Son aquellas que carecen de toda investidura jurídica, pero que forman parte del aparato estatal, ya sea Federal, Local o Municipal.
- b) De Derecho; Son aquellas que están investidas de poder Estatal con fundamento en la constitución o en la Ley.

4).- ORDENADAS O EJECUTORAS.

- a) Ordenadora; Es la que decide el acto de autoridad. Es la que dicta una orden o mandato, la que toma una decisión basada en la Ley.
- b) Ejecutora; Es la que lleva a cabo el mandato legal u orden de la autoridad ordenadora.

5).- CENTRALIZADA O DESCENTRALIZADA.

- c) Centralizada; Es la organización del poder ejecutivo de la federación o de una entidad federativa, que pertenece directamente a ese poder ejecutivo, a través de vínculos jerárquicos que le dan unidad al mismo, como los poderes de nombramiento, de mando, de sanción, de solución de controversias competenciales, de vigilancia y de inspección.
- d) Descentralizada; Del poder público, aquí se relajan algunos de los mencionados vínculos de jerarquía, pero el organismo descentralizado forma parte del poder Ejecutivo y cuando tienen potestad imponible sobre los gobernados, sin requerir de apoyo de un órgano centralizado, actúa como autoridad.

6).- CONSTITUÍDAS Y CONSTITUYENTES.

- a) Constituídas; Son los poderes que gobiernan a una nación.
- b) Constituyentes; Son las que forman y expiden la Constitución **4**

1.4 LAS AUTORIDADES LABORALES

El Derecho Laboral no sería eficaz si no existiera autoridades laborales que se encargan de hacer observar sus normas. Cuando el constituyente dictó sus primeras leyes de trabajo, tuvo que enfrentarse a la situación de hacerlas aplicables. El Derecho del Trabajo no podía dejarse a la suerte de los particulares, por lo que se estableció que, debían ser vigiladas tales normas, por autoridades especializadas en la materia.

Así a las autoridades del trabajo, corresponden velar por el cumplimiento del derecho, para hacer la Justicia al factor trabajo, pero sin dañar al capital.

“Las autoridades del trabajo, pueden caracterizarse diciendo que son un grupo de autoridades del Estado y tienen por misión crear, vigilar y hacer cumplir el Derecho del Trabajo”.**5**

4 ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit. p. 475.

5 DE LA CUEVA. Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, 9ª edición, Porrúa. México 1969. p. 868.

Según el Doctor Mario de la Cueva, las autoridades del trabajo realizan las actividades siguientes:

- a) Creación del Derecho del Trabajo que rige las relaciones entre trabajadores y patrones. Son imaginables dos sistemas:

Se puede dejar en libertad a los trabajadores y patrones para que formulen el derecho del trabajo en las empresas e industrias; y el Estado contemporáneo, desde hace algunas décadas, renunció al papel de simple espectador de las luchas sociales e interviene en la formación del derecho social (normas agrarias y del trabajo);

- b) Vigilancia para el cumplimiento del Derecho del Trabajo;
- c) Prevención y conciliación de los conflictos colectivos e individuales;
- d) Función jurisdiccional, que tomando como base la Ley, declara o resuelve el derecho en el caso concreto;
- e) Desarrollo de la prevención social. La prevención social toca al Estado promoverla y desarrollarla, y
- f) Defensa de los derechos de los trabajadores, como parte de la prevención social, ya que los obreros no disponen de muchos casos de los recursos necesarios para cubrir los abogados.

Las actividades mencionadas anteriormente se cumplen por las autoridades del trabajo conforme a un principio de división del trabajo:

- a) La creación del Derecho del Trabajo, tratándose de Condiciones de trabajo, se realizan por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuando se resuelven los conflictos colectivos económicos y por las comisiones especiales del salario mínimo. Es posible que otras

autoridades, como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, participen en la creación de derecho, cuando fungen como árbitro nombrado por trabajadores y patrones.

- b) La función de vigilancia del Derecho del Trabajo, se cumple por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por la Educación Pública, esta última en materia educativa. La secretaria del Trabajo actúa por conducto de la inspección de trabajo, por sus especiales deberes se puede señalar a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- c) La prevención y conciliación de los conflictos colectivos se desarrolla por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y por la Junta de Conciliación y Arbitraje.
- d) La función jurisdiccional compete a las Juntas de conciliación y Arbitraje.
- e) El desarrollo de la prevención social está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- f) La defensa de los derechos de los trabajadores, es decir, su asistencia en juicio está encomendada a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

En el título XI de la Ley Federal del Trabajo vigente, se encuentran contempladas las autoridades del trabajo y servicios sociales, y el artículo 523 señala que la aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

- 1) A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 2) A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública.
- 3) A las autoridades de las Entidades Federativas y a sus Direcciones o Departamentos de trabajo.
- 4) A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- 5) Al Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y adiestramiento.
- 6) A la Inspección del Trabajo.
- 7) A la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

- 8) A la Comisión Nacional para la participación de los Trabajadores en las utilidades de las Empresas.
- 9) A las Juntas Federales de Conciliación y las Locales de Conciliación.
- 10) A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 11) A las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- 12) Al Jurado de Responsabilidades.

Competencia es la facultad que tienen las autoridades del trabajo para intervenir en los asuntos que le son sometidos para su resolución. Y en el artículo 527 se contempla lo siguiente:

Las autoridades Federales del Trabajo conocerán cuando se trate de asuntos de:

I. Ramas Industriales:

- 1) Textil.
- 2) Eléctrica.
- 3) Cinematográfica.
- 4) Hulera.
- 5) Azucarera.
- 6) Minera.
- 7) Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales Básicos, su beneficio, y su función, así como la obtención de Hierro y Acero en todas las formas o ligas y productos laminados de los mismos.
- 8) De Hidrocarburos.
- 9) Petroquímica.
- 10) Cementera.
- 11) Calera.
- 12) Automotriz, incluyendo auto partes 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 la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados.
- 17) Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas.
- 18) Ferrocarrilera.

- 19) Madera 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 envase de vidrio.
- 21) Tabacalera, que comprende en beneficio o fabricación de producto de tabaco.

II. Empresas:

- 1) Aquellas que sean administradoras en forma directa o descentralizada.
- 2) Aquellas concesionarias del gobierno federal y conexas.
- 3) Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o aguas territoriales.

III. Conflictos que afectan a dos o mas entidades federativas:

IV. Contratos Colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa:

V. Obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Las autoridades de las entidades federativas conocerán de los asuntos no previstos en la numeración anterior.

En forma breve trataremos de señalar las funciones que realizan las autoridades del trabajo.

1. Secretaría del trabajo y Previsión Social. Vigila el cumplimiento del artículo 123 de la Carta Magna, interviene en la formación y promulgación de los Contratos Ley; lleva a cabo el registro de los sindicatos federales; procura que se mantenga el equilibrio entre los factores de la producción organiza un Instituto Nacional de Estudios de Trabajo para preparar y elevar el nivel cultural del personal técnico y administrativo.

2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Vigila la declaración anual que los patrones presentan respecto de la participación de las utilidades, conoce también de las objeciones de los trabajadores en cuanto a la declaración anual que presente el patrón.
3. Secretaría de Educación Pública. Se encarga de velar que los patrones cumplan con las obligaciones que en materia educativa les impone la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, actúa coordinadamente con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.
4. Autoridades, Direcciones o Departamentos de Trabajo en las Entidades Federativas. En este punto existen dos clases de competencia; Federal y Local. Corresponde a las autoridades Federales la aplicación de normas laborales, cuando se trate de las industrias anteriormente citadas. La materia local compete a las autoridades locales, es decir, todo lo que no está previsto en el texto del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo.
5. Procuraduría de la Defensa del Trabajo. Ejerce funciones de representación, asesoría y defensa de los trabajadores en forma gratuita, cuando el trabajador lo solicite.
6. Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Se ocupa del estudio del desempeño y de los medios por los cuales trata de evitarse. También organiza, promueve y supervisa la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.
7. Inspección del trabajo. Vigila el cumplimiento de los contratos de trabajo, el trabajo de mujeres y menores, el cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene, facilita la información técnica y asesora a los trabajadores y patrones.

8. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Tiene como función realizar los estudios técnicos para fijar los salarios mínimos en el país.
9. Comisión Nacional para la Participación de los trabajadores en las utilidades de las Empresas. Tiene como función determinar el porcentaje bajo el cual los patrones repartirán anualmente las utilidades entre los trabajadores y la revisión correspondiente.
10. Juntas Federales y Locales de Conciliación. Tienen por objeto tratar de advenir a los trabajadores y patrones, para que lleguen a un acuerdo y concilien sus intereses, su función es conciliatoria y conocen de la materia Federal o Local con acuerdo a su competencia.
11. Junta Federal y Local de Conciliación y arbitraje. Desempeñan las funciones jurisdiccionales, son los Tribunales encargados de la solución de los conflictos laborales.
12. Jurado de responsabilidades. Tiene como función conocer y resolver sobre las violaciones en general a la Ley Federal del Trabajo, cometidas tanto como trabajadores como por patrones.

De acuerdo con algunos autores, las autoridades laborales pueden clasificarse en:

1. Políticas, Sociales y jurisdiccionales. La autora Raquel Gutiérrez Aragón, en su libro “Lineamientos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en México”, hace mención del autor Alberto Trueba Urbina, quien clasifica a las autoridades laborales en;

- a. Autoridades Políticas o Administrativas. Son aquellas que pertenecen a la administración pública, entre ellas están las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, la Inspección de Trabajo, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento y las Direcciones o Departamentos Locales.
 - b. Autoridades Sociales (comisiones). Son los órganos de derecho social, con facultades para hacer posibles que los derechos sociales alcanzados por los trabajadores, se hagan efectivos. Ellos son la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.
 - c. Autoridades con funciones jurisdiccionales. Son aquellas facultades para resolver conflictos, las cuales son las Juntas Federales de Conciliación, las Juntas Federales y Locales de Conciliación y arbitraje y el Jurado de Responsabilidades.
2. Por su competencia: Federales y Locales. Existen normas jurídicas que son aplicables a toda la República y que se denominan federales y otras que sólo imperan en los límites de cada entidad federativa a las que se llama locales.

En materia de Trabajo sólo hay una Ley, que es aplicable al mismo tiempo en el ámbito Local y Federal, es decir, que no es posible que cada Estado expida sus propias leyes laborales, pero para su aplicación si existe diferencia básica entre el ramo federal y el local, tal y como lo dispone la fracción XXXI, del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala que la aplicación de las Leyes del Trabajo corresponden a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de

la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a”.

De lo anterior, podemos dividir a las autoridades previstas en el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo, en Federales y Locales, siendo las primeras las ya anteriormente señaladas. Quedando como autoridades locales: las autoridades de las entidades federativas y sus direcciones o departamento de trabajo; la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en el Estado, la Inspección de Trabajo Locales; las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Jurado Local de Responsabilidades.

1.5 LA RELACIÓN DE TRABAJO.

Se entiende por la relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

De esta definición contenida en el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, podemos deducir que la relación de trabajo tiene dos elementos los cuales son:

- Elementos Subjetivos: Trabajador y Patrón
- Elementos subjetivos: Subordinación y Salario.

El Derecho del Trabajo conoce una clasificación que tiene por base la distinta manera de ser de las relaciones de trabajo, de tal manera que las personas se diferencian según participen en relaciones individuales o colectivas; según que entren únicamente en juego de

Intereses particulares de uno o varios trabajadores o que haga acto de presencia el interés de la comunidad obrera. De acuerdo a esto, la relación de trabajo puede ser: Individual o Colectiva.

Los sujetos de la relación individual de trabajo son trabajador y patrón, figurando algunos conceptos, tales como trabajador de confianza, representante del patrón o intermediario.

Trabajador. El concepto de trabajador es genérico, porque se atribuye a todas aquellas personas que entregan su fuerza de trabajo al servicio de otro. La Ley Federal del Trabajo, nos da un concepto de Trabajador al señalar que: en el artículo 8, nos dice “Trabajador es la persona que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

Trabajador de Confianza. El concepto de éste se desprende del artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo y dice: es Trabajador de confianza aquel que realiza funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

A la persona que recibe los servicios del trabajador se le conoce como patrón, siendo definido por la Ley del Trabajo en su artículo 10, como “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.

Representantes del patrón. Son los Directores, Administradores, Gerentes y demás personas que ejerzan servicios de Dirección o Administración de la empresa o establecimiento.

Intermediario. Es la persona que contrata o interviene en la contratación de una u otras para que presten servicios a un patrón, tal y como lo señala el artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo.

Las relaciones colectivas de trabajo se dan entre una colectividad obrera y una o varias empresas y su contenido consiste en el conjunto de condiciones de trabajo que habrían de aplicarse a los trabajadores, presentes o futuros, de la negociación o negociaciones interesadas.

En nuestro derecho la colectividad obrera tiene que estar representada por un Sindicato, lo que da por resultado que sean las organizaciones de trabajadores los titulares primarios y necesarios de las relaciones colectivas, siendo definido el sindicato como "La Asociación de Trabajadores o Patrones constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

Del lado de los Patrones, el sujeto primario de las relaciones es el empresario, persona física o jurídica. Es cierto que puede intervenir en la relación de un sindicato de patrones, pero la realidad es que la obra como simple representante, pues cada patrón puede separarse libremente del sindicato en cualquier tiempo y convertirse en el sujeto de la relación.

1.6 CONTRATO INDIVIDUAL Y CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO

Por otra parte la esencia del contractualismo en el Derecho del Trabajo, radica en la afirmación que el vínculo que se establece entre los sujetos de la relación de trabajo, individual y colectiva, estará necesariamente originado por un acuerdo de voluntades, aunque ese vínculo en algunos casos sea expreso y en otro tácito.

Nos vemos por tanto, en la necesidad de **definir** los contratos Individual y Colectivo de Trabajo.

Contrato Individual.- Cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel acuerdo de voluntades, por medio del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo subordinado, mediante el pago de un salario. Artículo 20, párrafo 2º.

Contrato Colectivo de Trabajo.- Es el convenio celebrado entre uno u varios sindicatos de trabajadores, y uno u varios patrones, o uno u varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una empresa o establecimiento.

1.7 CONFLICTOS DE TRABAJO

Podemos ahora pasar a una parte de medular importancia, es decir, a los conflictos de trabajo, que deben entenderse como las controversias que se suscitan en una relación laboral, o con motivo de la misma.

Según el autor MIGUEL BERMUDEZ CISNEROS, conflicto de trabajo “es toda situación jurídica que se produce como consecuencia de la alteración contractual, ocasionada en el desarrollo o extensión de una relación jurídica laboral y que se plantea entre los sujetos de la misma o entre partes de un convenio colectivo.” **6**

El autor citado señala que los presupuestos por los cuales se originan los conflictos laborales son dos:

- 1) Una relación jurídica laboral, por que sin la existencia de tal requisito no se podría presentar conflicto alguno de naturaleza laboral. Podría objetarse esta idea, aduciendo que muchos de los que actualmente conocen las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se motiva por la firma o reconocimiento de la relación laboral y por lo tanto, los conflictos pueden producirse sin el anterior supuesto, pero ante esto si la materia de la controversia consiste en saber si existe o no relación de trabajo por medio de la resolución que dicta el Tribunal, puede concluirse que no fue materia laboral y en tal caso creemos que si hubo conflicto, pero no laboral.

6 Derecho Procesal del Trabajo. 2ª edición. Trillas México 1989, p. 41.

- 2) El hecho determinante del conflicto, es decir, el acontecimiento que genera la situación de franco enfrentamiento entre las dos partes de la relación laboral en otras palabras, la alteración del buen desarrollo de la relación de trabajo.

Los conflictos surgen por una discrepancia en la relación laboral, el objeto será externar esa discrepancia, haciéndola valer en forma de pretensión de una de las partes frente a la otra por lo que siendo tan variado los objetos de los conflictos o pretensiones señalaremos las más importantes, siendo las siguientes:

- a) Pretensiones con finalidad novatoria de las condiciones de trabajo existentes cuyo contenido es la base reguladora de la relación.
- b) Pretensiones con finalidad interpretativa de las normas que rigen el contenido de dicha relación.
- c) Pretensiones con finalidad de cumplimiento de los términos que integran los diversos aspectos del contenido de la relación laboral.
- d) Pretensión con finalidad extintiva de la relación, que trata de producir que esta cese definitivamente en sus efectos. ⁷

Entremos ahora a las clasificaciones de los conflictos laborales. El autor en cita presenta una clasificación de los conflictos de trabajo, con base al artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo, estos son: a) Conflictos entre trabajadores y patrones; b) Entre trabajadores; c) Entre patrones. En los tres grupos las controversias pueden matizarse individual o colectivo. Así tenemos que existen conflictos individuales de naturaleza jurídica, que son los que surgen entre dos sujetos de simular relación laboral, cuando la controversia se centra por motivo de la interpretación o aplicación de las normas o condiciones que regulan la relación de trabajo; Y son conflictos colectivos de naturaleza jurídica, cuando la controversia se suscita entre la colectividad de los trabajadores y el patrón o patrones, por iguales motivos que, el individual, pero tratándose del Contrato Colectivo. Existen también los conceptos individuales y modificación o creación de nuevas condiciones de trabajo en la empresa, pudiendo reclamarse esta pretensión individual o en coalición, siendo la segunda la más eficaz.

⁷ Ibidem. p. 43.

CAPITULO II.

CONCEPTOS, FUGURAS E INSTITUCIONES AFINES A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

2.1 ENTORNO A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO.

CONCEPTO DE PROCURADOR.- Entorno al concepto de Procurador, encontramos algunos otros que es necesario explicar, tales como la representación, que consiste primordialmente en la posibilidad de que una persona realice actos determinados en nombre y pro cuenta de otra, institución sin la cual sería posible concebir la abogacía principalmente, así como actos jurídicos de naturaleza mercantil. *El Mandato Judicial* , que deriva de la representación y es en términos simples una modalidad de otorgarse la representación, pero con efectos

restringidos y concretos. Cabe hacer una distinción entre lo que es Mandato y Poder, ya que el primero Es la obligación de conducir los actos de representación, es decir, los actos que deben realizar, ya están previamente determinados. Y el segundo son un Conjunto de facultades y deberes que trae consigo la representación, es decir, la representación de los actos que se mencionan en el poder, y no la representación *lato sensu* como la que ejercen los padre o los representantes de sociedades mercantiles o civiles, inclusive, entidades públicas.

Siendo Procurador el que con la necesaria habilitación legal (Poder), ejerce ante los Tribunales la representación de cada interesado en un juicio. Existe dos clases de Procuradores, uno “El que se encarga de un pleito Judicial”, y el Procurador Extrajudicial, que es “El que se encarga de llevar negocios a nombre del que se los encomendó”, en virtud del poder.

Es pues, para los fines del presente apartado, menester al entrarnos en lo que es un Procurador Judicial y más concretamente los que son contemplados con las leyes.

Se entiende por Procurador a la persona autorizada o mandatario público que presenta en los negocios judiciales a los litigantes, gestionando con arreglo al poder que estos le han conferido.

La palabra Procurador, proviene del verbo latino “curo” y de la preposición “pro”, porque procura o miran por los intereses de otros. Lo que hace la diferencia de un procurador con un representante convencional, es su carácter de obligatoriedad que la ley le impone al primero, ya que el segundo es un acuerdo bilateral. Para que un Procurador entre en acción, sólo se necesita que el interesado lo decida, a partir de esto el particular no puede comparecer en juicio por sí sólo. Otras característica más del Procurador es su investidura pública, debido a que es el Estado el que le confiere potestad o nombramiento.

FIGURAS AFINES AL PROCURADOR. - Existen algunas figuras en torno al Procurador, como la asesoría jurídica, que consiste en “El patrocinio que proporcionan los abogados, tanto lo privados como los del sector público, las personas que requieren de los conocimientos técnicos para resolver problemas jurídicos y procesales”.⁸

Es el ordenamiento jurídico mexicano no es obligatorio, como en otras legislaciones, la existencia de los abogados para auxiliar a las personas que participan en actividades que requieren conocimientos de carácter técnico jurídico, ya que pueden realizarlas personalmente o por apoderado que carezca de título profesional.

El asesoramiento jurídico puede dividirse en dos grandes sectores: La asistencia profesional para aquellas actividades en las cuales no se plantean controversias o que pretendan evitarlas que podemos calificar de preventivo; Y la defensa del carácter procesal, que implica la participación en un proceso judicial.

En relación con ambos tipos de asesoramiento, pero particularmente del procesal, el ordenamiento mexicano a seguido el sistema tradicional de la prohibición de las costas judiciales, es decir, de la gratuidad de la justicia, así como la defensa, también gratuita de los que carecen de recursos suficientes para obtener el patrocinio de abogado particular, a través de la institución de la defensoría de oficio o de las diversas Procuradurías.

⁸ **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** Instituto de Investigaciones Jurídicas. 4ª edición, Porrúa, México. 1991, p. 240.

ABOGADO. Esta palabra deriva del latín “ad vocatus”, “a vocare”, que significa llamado. Significa defender de palabra o por escrito ante los Tribunales o interceder o hablar a favor de otro. En su sentido más amplio, es la persona que defiende a otro o intercede por ella. En su sentido propio o restringido, menciona a quien, con título oficial defiende los intereses de otra persona ante las autoridades.

En la abogacia se distingue al defensor consultor del defensor activo (Procurador). El abogado patrono asiste a alguna de las partes a manera de consultor, en cambio, cuando el abogado sustituye a alguna de las partes en el contacto con el oficio judicial, es decir, que comparezca en lugar de la parte, estamos en presencia del defensor activo al cual se le llama Procurador.

DEFENSA. Esta palabra proviene del latín “defensa”, que a su vez proviene de “defendere”, el cual significa precisamente defender, desviar un golpe, rechazar a un enemigo, rechazar una acusación o una injusticia. En la figura de la defensa, destaca la Defensoría de Oficio, la cual es una “Institución pública encargada de proporcionar los servicios de asistencia gratuita a las personas que, careciendo de recursos económicos suficientes para cubrir los honorarios de un abogado particular, se vean precisados a comparecer ante los Tribunales como actoras, demandadas o inculpadas”⁹ Esta institución es similar a la que en otros países se conoce como patrocinio gratuito o beneficio de pobreza.

En México, actualmente hay diversos órganos y entidades que se encargan de prestar asesoramiento jurídico gratuito en materias específicas.

⁹ Ibidem. P. 815.

Por un lado existen las tradicionales oficinas de Defensoría de Oficio, a nivel tanto federal como local en materia Penal y con frecuencia en materia Civil. Y por el otro, tenemos las diversas Procuradurías que prestan servicios de asistencia en materias determinadas.

SERVICIO PÚBLICO.- Es la institución jurídica administrativa en la que el titular es el Estado y cuya finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme, necesidades de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas, las cuales podrán ser suministradas directamente por el estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y Principios de derecho público.

Características:

Son creados y organizados por el Estado mediante leyes emanadas por el Poder Legislativo; deben ser congruentes, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés público; satisfacen el interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales; pueden ser gratuitos o lucrativos.

SERVICIO SOCIAL. Es la actividad obligatoria y permanente del Estado cuyo fin consiste en promover el bienestar social, el desarrollo y organización de la comunidad y mejorar directa e indirectamente el bienestar individual y colectivo a través de prestaciones fundadas siempre en el principio de solidaridad social, éste se puede dividir en tres grupos;

- a) Servicio Social de la Administración Pública.
- b) Servicio Social de Pasantes y;
- c) Servicio Social de Voluntarios.

2.2 UN REFLEJO DEL ESTADO SOCIAL

Las ideas de los intelectuales en la época del cambio social, que simpatizan con las clases desprotegidas, consiguen su materialización después de largas luchas. En la actualidad cuando se presenta un conflicto de tipo laboral, debido a la condición económica de los trabajadores, sucede con frecuencia la situación de que no tengan elementos para acudir a personas capacitadas, abogado particular, que los representen ante las Autoridades de Trabajo. Además de que carecen los conocimientos necesarios para actuar en un proceso, por esta razón y, tomando en cuenta la tenencia proteccionista del Estado Social, es la que la ley ha establecido a una de las Autoridades del Trabajo, a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo, de acuerdo con el criterio de la Dirección de Trabajo y Previsión Social del Estado de Veracruz, es un organismo “encargado de prestar asesoramiento gratuito en materia laboral a los trabajadores considerando individualmente o coaligados, en los conflictos laborales...”.

Además de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, atendiendo al sentido tutelar a las ideas proteccionistas del derecho, existen las Procuradurías Generales, de la República y General del Distrito Federal y las Procuradurías de la Defensa Indigenista; las Defensorías de Oficio en materia Penal o criminal; la protección que se da a los Menores; y, en el orden privado, el Juzgado Familiar y la misma institución de tutela para menores de edad y curatela para los mayores.

Esta autoridad Laboral tiene por misión cuidar, vigilar y atender, no solo a personas en particular, sino a grupos o a sectores de la población que, por una u otra razón se consideran como económica, cultural y socialmente débiles.

Su intervención depende de la voluntad de los trabajadores, es decir, se da solo a petición de parte de acuerdo a lo previsto por el artículo 530, fracción I de la Ley Federal del Trabajo. Estas oficinas funcionan tanto en el ramo federal como en el local, según su competencia.

2.3 LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 Y SU REGLAMENTO DE 1933.

Después de la expedición de la constitución de 1917, durante más de catorce años, el artículo 123 Constitucional careció de una ley Reglamentaria. Es hasta el 18 de agosto de 1931, que se promulga la Ley Federal del Trabajo, en cuyo título Octavo, se ocupa de lo relativo a las Autoridades de Trabajo y su competencia, incluyendo en la fracción III del artículo 334 a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo. Por sumarte, en el Capítulo VII del referido Título, en los artículos del 407 al 413, se ubican las disposiciones pertinentes a esta institución, planteándose, desde entonces, la posibilidad de la coexistencia de Procuradores del Trabajo de competencia Local y Federal, al conferirse al Ejecutivo de la Unión y a los Gobernadores de los Estados la facultad de nombrar al número de Procuradores que estimaran necesarios para defender los intereses de los asalariados.

El objeto de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, prevista en el artículo 408 de la Ley de 1931, era:

- I.-Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias o conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con motivo del contrato de trabajo.
- II.-Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador; y,

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

En dicha Ley, se disponía la gratuidad de los servicios prestados por las Procuradurías así como la obligación de las autoridades de proporcionar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. También, aún cuando con redacción diferente, estaba prevista la posibilidad de que se expidieran reglamentos relativos a las Procuradurías.

La Ley de 1931, en su artículo 411, estipula la facultad de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, de proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus diferencias o conflictos, haciéndose constar en actas autorizadas por el funcionario que corresponda.

Finalmente, de particular interés resulta el texto del artículo 410 que facultaba a la Procuraduría, por conducto del Secretario de Trabajo y Previsión Social o de los Gobernadores de los Estados, para hacer uso de las vías de apremio establecidas por la Ley para el cumplimiento de los acuerdos dictados en el ejercicio de sus funciones. De manera similar a la Ley vigente, los medios de apremio, que se contenían en el artículo 474, eran el auxilio de la fuerza pública, multa, que en ese tiempo era hasta de mil pesos y arresto hasta por 36 horas.

2.4 Reglamento de 1933

Con fecha 11 de septiembre de 1933, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, expedido por el entonces Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, apoyado en el artículo 413 de la Ley Federal del Trabajo. El referido reglamento contenía Tres Títulos, el primero destinado en general a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; el segundo al personal, y, el tercero a las responsabilidades.

En el Capítulo I del Título Primero se contenía el objeto de la Procuraduría, que básicamente es el mismo que el señalado por la ley. En el capítulo II se norma la organización y funcionamiento de la Procuraduría, siendo interesante que se distinguían dos secciones la técnica y la administrativa, ésta última integrada por el personal que autorizara el presupuesto de egresos. En el caso de la sección técnica, mencionaba un Procurador General; un Procurador Substituto del Procurador General; Procuradores Auxiliares; Procuradores Auxiliares Foráneos; un Perito Médico; Jefe de Sección Médica de la Procuraduría; dos Médicos Auxiliares de la propia sección y los Médicos Inspectores que requieran las necesidades de los Procuradores Foráneos.

Por lo que toca al funcionamiento de la Procuraduría, se plantea el principio de que debe ser a solicitud de parte, por comparecencia o por escrito, sin requerir formalidad alguna.

2.5 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 Y LA DE 1970, EN TORNO A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO.

En cuanto a las funciones, o el objeto de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, como la denominada la Ley de 1931, se mantiene básicamente las mismas, con algunas variantes:

- a) La representación o asesoría se amplía para todas las gestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo, a diferencia de la limitación de la anterior Ley, que hablaba de las diferencias y conflictos de los trabajadores con sindicatos con los patronos con motivo de contrato de trabajo.
- b) La interposición de los recursos subsiste en los mismos términos y se incorpora la fracción III del artículo 530 lo que antes estaba en un artículo especial, referente a la función conciliatoria y a las actas autorizadas.
- c) La Ley actual incorpora como novedad los requisitos para ocupar el cargo de Procurador General y para ser designados Procuradores Auxiliares.

d) Se mantiene la disposición fundamental del carácter gratuito de los servicios de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la obligación de las Autoridades de proporcionarles los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo prevé la expedición de las normas reglamentarias para precisar las atribuciones y deberes de la Procuraduría. No obstante, cabe destacar que se suprime la previsión de la posibilidad de hacer uso de las vías de apremio establecidas por la ley para el cumplimiento de los acuerdos que se dicten en el ejercicio de sus funciones. Adicionalmente, vale la pena mencionar lo dispuesto por el artículo 691 de la ley que implicó la novedad respecto de la ley de 1931, que prevé que los menores trabajadores tienen capacidad para comparecer en juicio sin necesidad de autorización alguna, pero si no están asesorados, la Junta deberá solicitar la intervención de la Procuraduría y si se trata de menores de edad, la Procuraduría debe designarle un representante.

2.6 LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO, EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

El 1° de Mayo de 1970 entra en vigor la Ley Federal del Trabajo; que abroga al anterior de 1931. En esta Ley, en su título once, se contiene lo relativo a las Autoridades de Trabajo y Servicios Sociales y se enlistan dichas autoridades en el artículo 523, en el que recoge las diferentes modificaciones que en cuanto a su denominación o funciones que fueron sufriendo diversas entidades del sector laboral, incorporándose una nueva dependencia de la Administración Pública Federal que no estaba incluida, como es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde luego, se conserva a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo como autoridad y en el Capítulo III de este Título, artículo 530 a 536, se norma lo relativo a dicha institución, los cuales contienen las funciones que desempeña la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, también se norma la gratuidad de los servicios que presta la institución en estudio, la obligación de las autoridades de proporcionarle los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones, dejando a cargo de los reglamentos la determinación de las atribuciones, forma de ejercicio y deberes de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

2.7 REGLAMENTO DE 1975

El 02 de junio de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo que abroga tácitamente el ordenamiento de 1933.

De este reglamento es interesante destacar que en la exposición de motivos respectiva se dice que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo es, por mandato legal, el órgano representativo y tutelar de los trabajadores ante todas las autoridades del país, facultad para llevar a cabo las acciones necesarias para evitar las infracciones de las normas laborales y que por esa razón es menester señalar con mayor precisión el sentido de sus atribuciones y convertirla en una dependencia administrativa desconcentrada con el rango y la autonomía suficiente para volver más eficaz tal función de la defensa que tiene encomendada, y dotarla de los órganos auxiliares que le permiten un mayor desempeño de sus actividades.

Este reglamento, vigente, consta de 24 artículos, distribuidos en Cinco Capítulos, a diferencia de la anterior que se componía de 64 artículos.

En el Capítulo I, relativo a las Disposiciones Generales, que comprende solo al artículo primero, se precisa la naturaleza jurídica de la procuraduría y se definen sus funciones, dos de ellas son las fundamentales, que tienen un carácter permanente en los actos de la Institución; las facultades de asesoría y representación de los trabajadores y sindicatos y la función conciliatoria. En el Capítulo IV se regula el procedimiento, se establecen las líneas generales para los arreglos conciliatorios y para el ejercicio de las acciones legales que corresponden.

2.8 CARACTERÍSTICA DEL PROCURADOR DEL TRABAJO.

Sin duda alguna, el elemento más importante de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, son los recursos humanos, los cuales fijan la verdadera dimensión de la importancia de tal institución.

Para señalar las notas que caracterizan al Procurador, es necesario preguntarnos, ¿Qué es un Procurador de la Defensa del Trabajo?

Sobre la posible respuesta a este interrogante, aparecen diversas posibilidades, que vale la pena comentar y que nos permiten determinar las características de un Procurador.

Tales características, comprenderán tanto al Procurador Federal y a sus Procuradores Auxiliares, así como a los Procuradores Locales de las diversas Entidades Federativas y a sus auxiliares.

a) Servidores Públicos. En primer lugar, es un servidor público, atendiendo a la definición genérica que contiene el artículo 108 Constitucional, conceptualizando como tales a los funcionarios y empleados y a todo el personal que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Como servidor público, el procurador está regido por toda la normatividad administrativa pertinente y es sujeto de los derechos y obligaciones respectivos.

b) Autoridad de Trabajo. Desde luego, este carácter lo deriva del Título Once de la Ley Federal del Trabajo, y constituye el órgano oficial para atender a los trabajadores o a sus sindicatos. Tiene la atribución de hacer constar en actas los resultados de sus gestiones conciliatorias y existe la obligación legal de las autoridades de proporcionarle los datos e informes que soliciten para el mejor desempeño de sus funciones.

c) Representantes de la Procuraduría a Nivel Estatal. El procurador Auxiliar, Federal o Local, cuenta con una atribución que le confiere una investidura especial: tiene la representación, es la imagen, constituye la presencia de la Procuraduría en el ámbito territorial en donde se desempeñe. No es un empleado más, es un representante legítimo de la institución.

d) Colaborador de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo. Lo anterior, significa que el Procurador Auxiliar, además de su representación, no puede estar aislado y ser ajeno al desenvolvimiento general de la dependencia. Es parte de un equipo y debe contribuir con el resto de sus compañeros al cumplimiento de los fines institucionales y, por lo mismo, dar y recibir el apoyo que sea necesario.

e) Perito en Derecho. El Procurador, para el eficaz cumplimiento de su función, debe tener los conocimientos jurídicos suficientes. De otra manera, no se puede entender que se depositen en sus manos cuestiones delicadas e intereses fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales.

Al respecto, en sus artículos 532 y 533, señala que los Procuradores deberán haber terminado los estudios correspondientes a la carrera de Licenciado en Derecho, o el tercer año o sexto semestre de la misma.

2.8.1 NATURALEZA JURÍDICA DE SU FUNCIÓN

La relación jurídica que une al trabajador con el Procurador se caracteriza, de un lado, como un mandato, ya que se trata de una persona que por encargo de otra actúa ante los Tribunales, lo que supone una concurrencia de voluntades que da lugar al nacimiento de determinadas obligaciones; y de otro, como representación, por cuanto al Procurador no solo actúa por cuenta y encargo del trabajador, sino en su nombre, por lo que la conducta realizada por aquél, recae en la esfera jurídica de éste. Representación que es voluntaria solo en cuanto a que el trabajador puede elegir la persona del Procurador, pero no en cuanto a quedar en libertad de servirse de ella o no.

En el Título Once de la Ley Federal del Trabajo vigente, se contiene lo relativo a las autoridades del Trabajo y Servicios Sociales, y se enlistan dichas autoridades en el artículo 523, contemplándose en la Fracción IV a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

En el Capítulo III de este título, artículos 530 al 536, se norma lo relativo a ésta figura jurídica.

En cuanto a las funciones, o el objeto, como la denominaba la Ley de 1931, el artículo 530 de la Ley vigente, señala las siguientes:

- 1.- La representación o asesoría a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre y cuando lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo.
- 2.- La interposición de los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato en las violaciones que de sus derechos se haga;
- 3.- La proposición, a las partes interesadas, de soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

El artículo 5°, Capítulo Tercero, del Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, señala que “El Procurador Federal de la Defensa del Trabajo le corresponderá dirigir y coordinar las funciones de dicha dependencia, asignando a los demás funcionarios y empleados de sus áreas de responsabilidad, en cuanto a éstas no estén expresamente fijadas por la Ley”, artículo éste que consideramos aplicable a la Procuraduría Local, razón por la cual hacemos mención del mismo. Además, de las funciones contempladas en la Ley, el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que es aplicable a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de nuestro Estado señalan las siguientes:

1.- Prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación las normas laborales;

2.- Denunciar en la vía administrativa o jurisdiccional, la falta o retención de pago de los salarios mínimos o del reparto de utilidades.

3.- Denunciar ante el Pleno de la Junta (Federal o Local) de Conciliación y Arbitraje los criterios contradictorios en que hayan incurrido las Juntas Especiales al pronunciar los Laudos.

4.- Denunciar ante el Presidente de la Junta (Federal o Local) de Conciliación y Arbitraje, así como ante el Jurado de Responsabilidades de los Representantes, el incumplimiento de los deberes de los funcionarios encargados de impartir justicia laboral.

Asimismo la Ley señala la disposición fundamental del carácter gratuito de los servicios de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

2.9 LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO Y LA DEFENSORÍA DE OFICIO EN MATERIA PENAL.

De la figura de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo tenemos una idea clara, toda vez que hemos analizado su concepto, sus funciones, características, etc. Para complementar nuestro estudio, en opinión personal, es necesario considerar a la figura jurídica denominada Defensor de Oficio, ya que en términos generales, también es una institución de asesoría gratuita, tal como la institución en estudio. Según el penalista Mexicano Leopoldo de la Cruz Agüero, el defensor de oficio “es el profesionista que depende del Poder Judicial Federal o Estatal y su única función y obligación es actuar en defensa de los detenidos y procesados que carecen de persona de su confianza que los asesore, auxilie y defienda. O bien, de aquellos que son sujetos a procesos y que no poseen medios económicos para sufragar los gastos u honorarios que un licenciado en derecho capacitado cobra por su intervención.”¹⁰

En el orden federal y en la Justicia del fuero común, el representante del Estado, ha instituido patrocinio gratuito en beneficio de quienes, estando involucrados en un asunto penal, carecen de medios económicos para pagar un defensor particular, a aún teniéndolo, no lo designan.

Las atribuciones y el funcionamiento de los Defensores de Oficio se regulan, en el orden federal, por lo dispuesto en la Ley de la Defensoría de Oficio Federal y su Reglamento; en el Distrito Federal, por lo indicado en la Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común y su Reglamento.

¹⁰ Procedimiento Penal Mexicano. Ed. Porrúa. México 1917. p77.

El servicio del Defensor de Oficio, no solo es gratuito, sino, además, es obligatorio; se traduce en servicios de asesoría, patrocinio o defensa, en materia penal, civil y familiar y de arrendamiento inmobiliario. En el fuero federal, el jefe y los miembros del cuerpo de defensores, son nombrados por los integrantes de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación; residen en donde tienen su sede los funcionarios de los poderes federales; y, están adscritos física y competencialmente al lugar de ubicación del personal integrante de los Tribunales Federales, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia, en los órdenes indicados.

Los Defensores de Oficio del fuero común, en el Distrito Federal, dependen del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Para el cumplimiento de sus funciones, los defensores de oficio cuentan con personal administrativo, peritos y trabajadores sociales, están adscritos a las oficinas de: Averiguaciones Previas, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Juzgados Calificadores, Juzgados Mixtos de Paz en Materia Penal, Juzgados de Primera Instancia en Materia Penal, Salas Penales del Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal, Juzgados Civiles, Juzgados Familiares, Juzgados del Arrendamiento Inmobiliario y Salas Civiles del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Para el ejercicio de sus funciones, todo defensor de oficio, habrá de satisfacer los requisitos que en la Ley correspondiente se prevé y, además, no estar inhabilitado por algunas de las causas señaladas en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

En los Estados de la República, el gobernador designa al jefe y a los Defensores de Oficio. Regularmente, existe un defensor adscrito a cada uno de los Juzgados de Primera Instancia y otro al Tribunal Superior de Justicia.

Una vez expuesta la figura jurídica del Defensor de Oficio, señalaremos algunas notas que caracterizan a l mismo, así como al Procurador de la Defensa del Trabajo, las cuales llevan implícitamente las semejanzas y diferencias que, a nuestro juicio, existen entre dos figuras.

Defensor de Oficio.

- 1.- Depende del Poder Judicial Federal o Local;
- 2.- Presta asesoría jurídica a personas con problemas de tipo penal;
- 3.- Los servicios que proporciona son gratuitos;
- 4.- Depende de una Autoridad;
- 5.- Funciona tanto a nivel Federal como Local;
- 6.- Elección optativa en cuanto a que el procesado se le presenta la oportunidad de elegir a su Defensor de Oficio y si no lo hace, el Juez le nombrara uno;
- 7.- Representación obligatoria una vez conferido y aceptado el nombramiento, pudiendo ser revocado el poder;
- 8.- Debe ser Licenciado en Derecho;
- 9.- Proporciona servicios a personas que carecen de recursos económicos, es decir, sin medios suficientes para pagar un abogado particular;
- 10.- El defensor de Oficio no puede actuar en forma conjunta con abogados particulares.

Procurador de la Defensa del Trabajo.

- 1.- Depende del Poder Ejecutivo Federal o Local;
- 2.- Presta asesoría jurídica a personas con problemas de tipo laboral;
- 3.- Los servicios que proporcionan son gratuitos;
- 4.- Es una Autoridad;
- 5.- Funciona tanto a nivel federal como local;
- 6.- Elección optativa, en cuanto a que el trabajador se le presenta la oportunidad de elegir al Procurador;
- 7.- Representación obligatoria una vez conferido y aceptado el poder, pudiendo ser revocado;
- 8.- Debe ser Licenciado en Derecho.
- 9.- Proporciona servicios a personas que carecen de recursos económicos, es decir, sin medios suficientes para pagar un abogado particular; y
- 10.- El Procurador de la Defensa del Trabajo no puede actuar en forma conjunta con abogados particulares.

Cabe señalar que la función del Procurador de la Defensa del Trabajo es más completa que la actividad de un defensor de oficio, debido a que está facultado para agotar todas las instancias en beneficio del trabajador, es decir, puede impugnar resoluciones mediante la ejecución de los Laudos, esto es, está facultado para que en auxilio de la autoridad ejecutora, se reinstale a un trabajador, puede requerir de pago y a falta de este, embargar y rematar bienes, todo esto para garantizar la protección de los derechos de los trabajadores.

CAPÍTULO III

DESCONCENTRACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO EN EL ESTADO

3.1 NECESIDAD DE ORGANIZARSE DE LOS PRIMEROS HOMBRES

Para hablar de orden, de organización del Estado, de sus órganos o, de alguna de sus dependencias mediante las cuales se manifiesta, es necesario primero, a nuestro parecer, hablar de los fundamentos del orden, del origen del orden, de la necesidad del orden.

La sociedad no nació con la humanidad, no esta sociedad que en la actualidad conocemos y vivimos, sino que fue la humanidad la que mediante agrupaciones, empezó a socializar y se organizó surgiendo así la

sociedad, es decir, al dividirse las tareas domesticas, las de recolección, las de caza, y las de defensa, se organizó, difiriendo así de lo que era el hecho de solamente desplazarse juntos como un simple grupo sin existir un vínculo de unión. En adelante dichas sociedades crecieron, cambiaron a través del tiempo, hasta convertirse en lo que hoy conocemos como sociedad, por eso cuando pretendemos hablar de los fundamentos del orden estatal, debemos entonces, hablar de los fundamentos del orden estatal, debemos entonces, hablar del primer orden, este orden que es de donde derivan los demás, es decir, de la sociedad.

En sus inicios la humanidad vivía individual y dispersa, en su estado natural, no respetaba mas derecho que el de su propio bien, obteniendo cuanto quería y podía de la naturaleza, era entonces salvaje, totalmente libre, sin más limitaciones que las del plano físico. Esta es la idea que nos plantea Rousseau en su contrato social.

“supongo a los hombres llegados al punto en que los obstáculos que impiden su conservación en el estado natural, superan las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en él.

...como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y dirigir las que ya existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaz de sobrepujar la resistencia... esta suma de fuerzas no puede nacer, sino del concurso de muchos,” **11**

11 JACOBO Rousseau, Juan. El contrato social, México 1998.

“En efecto, el hombre para ser humano, necesita de la sociedad ...nada podría hacer el hombre sin la sociedad, pues si el hombre viviera en el aislamiento, no podría realizar su esencia humana, estaría absorbido por la circunstancia exterior, pendiente de los peligros de ésta para defenderse de ellos, pendiente de sus necesidades orgánicas para hallar el modo de satisfacerlas...”.¹²

“Sin sociedad sería imposible el progreso, y aún más, sería imposible la vida humana...” ¹³

“Si se llegara a desarrollar un hombre en completo aislamiento, en la difícil hipótesis de que sobreviviera biológicamente, carecería de vida espiritual... Un hombre en condiciones ignoraría todo lenguaje y por consiguiente carecería de abstracción, de imaginación, de sentido religioso, artístico, cognoscitivo, etc... todo lo que realmente posee de más el hombre, lo ha añadido la sociedad...” ¹⁴

“El hombre real y efectivo es un animal refundido por la sociedad. Bajo la acción del medio social, bajo la presión de la colectividad el espíritu se afirma y se desarrolla en el hombre, hasta el punto de dominar al animal.”¹⁵

“Los individuos históricos presuponen ya a la sociedad y la llevan dentro de sí mismos.” ¹⁶, Los individuos históricos somos nosotros, los que empezamos la vida a partir de las bases ya establecidas por nuestros antecesores y que aprovechamos en nuestro beneficio como si tuviéramos todo ese cúmulo de experiencias.

“...El individuo para pensar, para inventar, para crear, necesita estar en no pequeña porción socializado y hallarse en sociedad.”¹⁷

¹² RECASENS SICHES. LUIS. SOCIOLOGÍA. PORRÚA S.A., MÉXICO 1989, PP258

^{13,14} IBIDEM, P.P. 266,267.

^{15,16,17} IBIDEM, P.P. 267,268.

El hombre histórico, es también ser lleno de tendencias, hábitos e instintos, deseos y necesidades sociales que siente y utiliza para realizarse como persona. Cabe Destacar que lo que nos lleva a mencionar esto es el fuerte influjo que vierte sobre los individuos sociales, tales deseos y necesidades sociales que llama así la sociología. De tal manera que lo expresado por Luis Recasens Siches en su libro de sociología resulta muy ilustrativo cuando expresa "...esos afanes psíquicos son a veces más poderosos que las necesidades fisiológicas y en ocasiones, llegan a prevalecer sobre estas, ha habido huelguistas de hambre que llegaron hasta el final; hubo gente que prevaleció bajo el tormento, antes que traicionar a un amigo, o renunciar a unas convicciones..."

"...*El homo sapiens* sin duda es social y también lo son varias especies de insectos como las termitas... estas especies viven en poblaciones organizadas durante todo su ciclo vital. Los individuos de la población cumplen sus funciones diferentes de las cuales están integradas en interés del bienestar general. En pocas palabras debe existe una división del trabajo coordinada..."¹⁸

"Podríamos hacer una larga lista de las ventajas de la vida social. Una división del trabajo integrada... permite a cada individuo hacer aquello para lo que ésta mejor dotado."¹⁹

Lo que pretendemos con todas estas conclusiones derivadas de estudios sociológicos que aunque breves en palabras son enormemente substanciosas en significado, es despertar la razón y encaminarla a evidenciar, a demostrar, en términos absolutos que la organización de nuestra especie ha significado no sólo la supervivencia y la conservación de la especie, sino la prevalecía y dominio de la humanidad en el planeta sobre las demás especies.

¹⁸ ELY, Chinoy. La sociedad. Fondo de Cultura Económica, México 1966.p 110.

¹⁹ Ibidem.

Insisto en la organización, ya que al referirme a este término lo hago la manera más amplia. El hombre se organiza antes de ejecutar la acción. Como las personas estamos involucradas en la sociedad en una gran parte y no en totalidad, conservamos nuestra individualidad quizá en igual parte que la social, es lógico, entonces, que el hombre se organice en ambos aspectos. Nos organizamos socialmente por medio de las instituciones y entidades gubernamentales y nos sometemos a ellas.

Fue tal el acierto de los primeros hombres de asociarse y organizarse que se deslumbraron del éxito obtenido; de la notable superioridad sobre las demás especies; fue tal fascinación de la comodidad al dividirse las tareas domésticas y es tan fuerte el deseo psíquico de socializar, que el hombre no se conformó con pequeñas sociedades, sino que, como puede verse, si nos volcamos hacia las páginas de la historia, los primeros hombres pasaron de agruparse a organizarse en sociedad, de la domus a la gens, de la gens a la horda, de la horda a la tribu y de la tribu a la sociedad civil. A su vez dentro de la sociedad encontramos que existe una estratificación de la misma, es decir, existen conformados diversos “grupos sociales”.²⁰ Innegable es que en los individuos existe un “impulso de poder” y por tanto, imponer su voluntad o la de un grupo social a la generalidad. Cuando un grupo social llega al poder, siempre se verá impulsado a extenderlo lo más lejos, “es una experiencia eterna, que todo hombre con autoridad es capaz de abusar de ella; irá cada vez más allá, hasta que encuentre una barrera”²¹

Tenemos entonces que la humanidad lleva adentro el germen de la sociedad y que la primera fue la familia e inmediatamente pequeñas agrupaciones de familias que al organizarse formaron las primeras sociedades, gens, hordas, tribus y sociedad civil, ya que pretender que el hombre vivió solo (en estado natural) alguna vez es demasiado difícil de

²⁰ Ibidem.

²¹ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes* (1748), Libro XI, Capítulo IV [Hay ed. Española]. BODENHEIMER, Edgar. *Teoría del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, p. 27.

crear, porque las fuerzas de la naturaleza han sido siempre superiores en este sentido; por lo que *organización* significó primero supervivencia y perpetuación. Posteriormente el hombre sintiendo este impulso por simplificar, por tener comodidad (derivado quizá de lo que la sociología denomina como deseo de seguridad), descubrió que era posible repartir las tareas entre los diversos integrantes y así hacer su vida más cómoda, y darse tiempo para tareas intrínsecas; *organización* significó entonces mejores condiciones de vida, seguridad. Luego cuando esta pequeña sociedad fue creciendo, surgieron grupos sociales que se discutían por ejercer el mando (poder político), *organización* significó entonces *poder*. Y cada vez que la *organización* se presenta en formas más avanzadas, significa distintas cosas: defensa frente a pueblos extranjeros, conquista; surgimiento del estado (hasta llegar a la abstracción jurídico-política que hoy conocemos); moderación de poder de los gobernantes hacia los gobernados, convivencia pacífica, libre y equilibrada y todo aquello que implique los fines del Estado.

Una vez expuestas estas conclusiones que explican a grandes rasgos el desenvolvimiento y evolución de la humanidad, desde las pequeñas agrupaciones, pasando por la constitución de pequeñas sociedades y frenándonos en el Estado. Pasemos entonces a este punto, nos referimos al Estado, ¿Qué es? ¿Por qué es? Y demás interrogantes que surjan en el estudio del mismo. Esto obedece a la necesidad de establecer un punto de conexidad entre el significado del concepto de *organización* y la *organización administrativa del Estado*.

3.2 FORMACIÓN DEL ESTADO

Pero ¿qué es lo que nos lleva como humanidad a organizar y reorganizar e ir buscando mejores y más maneras de funcionar, de ir más allá cada vez, sin aparente sentido?. ¿Por qué el hombre una vez estando cómodo y seguro se ve en la necesidad de ir por más?.

Progreso es la respuesta que la sociología a dado a esta pregunta, la idea de progreso que está perpetuamente (por su condición histórica) inherente en el hombre, esa idea fija de mejorar su condición individual y social, producto de los deseos de nuevas experiencias que corresponde a una de las necesidades sociales que mencionamos con anterioridad.

“El Estado es la organización suprema de un pueblo.”²² A través de la historia podemos observar como ha ido cambiando la concepción del Estado.²³ En Grecia era la *polis*, no existía esa dualidad entre individuo y Estado, existió sólo un gobierno local al igual que en la *civitas* romana, con la diferencia que Grecia se componía por una liga de *cuidades-Estado*, en tanto Roma siempre fue una sola ciudad con sus límites bien marcados sin perjuicio de que sus ciudadanos vivieran fuera de esos límites de la *república*. En la edad media el señor de los señores feudales es el *Rey* jefe de un Estado, y el Estado es sólo el territorio en donde ejerce su poder. “los pequeños Estados nación nacen en la lucha interior de los señores de los señores feudales y del exterior contra el emperador unas veces y otras contra el Papa. El derecho es el desvinculado de la teología,

²² ARNÁIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus fundamentos institucionales. Trillas, México 1996. p43.

²³ Aunque en consenso de la teoría del Estado se ha llegado al criterio de que ha partir del siglo XVIII los pueblos empiezan a organizarse, estableciendo las características de lo que hoy en día llamamos Estado, *estricto sensu*, principalmente por lo que se refiere a las aportaciones de filósofos políticos, a partir de las cuales el Estado es la expresión de la razón y que antes de esto solo puede hablarse de organización política de los pueblos anteriormente existentes. La autora en un sentido amplio cuando llama así a Roma, Grecia y a los Estados pertenecientes al sistema Islámico. *Vid.* Armando Alvarado, Beato Guillermo, *Et al.* la participación del Estado en la vida económica y social mexicana, 1767-1910, UNAM, México, 1992. pp 56 yss.

ya no expresa la voluntad divina, sino la *ratio*,... hay un cambio en el sujeto de poder del Estado. En los comienzos de la época moderna esta personificado en el Príncipe, cuya titularidad pasa al pueblo.”²³

Estamos entonces en el Estado moderno y como también se observa en este Estado moderno o nacional, va pareciéndose más al imperio romano (*civitas*), cuna de la *res publicum*, ya que igualmente se reconoce cierta participación ciudadana, ya que el príncipe se debe al pueblo, al igual que en la Roma sus emperadores buscaban la simpatía del pueblo. Surgiendo el Estado como aquella abstracción formal que entendemos, su poder político se manifiesta y por tanto esta facultado para crear derecho, declararlo y ejecutarlo. “el Estado se forma por cuanto es resultante de la acción política del pueblo, de la participación de sus hombres en las tareas activas (soberanía) y pasivas (obediencia).”²⁴. Hasta entonces tenemos que el Estado se conforma tomando como base los elementos siguientes: sociedad o pueblo, poder político (que organiza, administra y dirige al Estado. Dicta, declara y ejecuta el derecho) y soberanía (entendiéndose por supuesto como tal a la asamblea, con excepción del medioevo).

“el hombre desde los estadios más primitivos, intuyó la necesidad de establecer formas de vida a las que habría de preceder un conjunto de ideas por realizar, que se transforman en el modo y manera de ser de sus gentes: con el paso del tiempo éstas habrían de llegar a ser pueblos... fue descubriendo la fraternidad, la solidaridad, el amor más allá de sí mismo, hacia sus semejantes. “Amaras a tu prójimo como a ti mismo.” Y al hermano, por que todos somos hijo de un mismo dios. Y *entre lo crudo y lo conocido* fue gestando una serie de principios a los que se sometió por que considero que fuera de ellos era vacío... Panecio y Posidonio(135-151 a de C.) humanistas y platónicos, y los moralistas mucho tuvieron que decir en el roma de Escipión, un siglo antes de Cristo. Fueron estos en realidad los que descubrieron el eudemonismo... la experiencia fue mostrando al hombre político que la felicidad se logra en el equilibrio con el centro de la razón.

²³ Ibidem. P 44

²⁴ Ibidem. P 47

Así, la esfera de los actos éticos del hombre requiere de la libertad, del libre desenvolvimiento sin presiones ni enajenaciones sociales para alcanzar el bien.

Y apareció el derecho. Vino a condicionar y declarar la libertad. Dio a la institución estatal la organización suprema de la comunidad política. El designio de declarar lo bueno y lo malo... el hombre se civilizó porque aprendió a obedecer normas, cánones y convencionalismos sociales... descubrió que siendo *Zoon politikon* habría de comportarse como tal.

El segundo paso es tan importante como el anterior, fue el de organizar la vida en común. Dio a las instituciones orgánicas que tanto han evolucionado a través de los tiempos la facultad de intervenir en la esfera particular. A esa atribución institucional ya muy avanzada, la civilización la denominó Estado.” 25

“El Estado se originó en el ámbito interior por la necesidad de protección física y religiosa a aquellos individuos que tenían casta totémica o religiosa. Frente al exterior aparece por una segregación de Estados que han alcanzado la mayoría política y se independizan, o bien por la conquista o la invasión.”²⁶ “Surge el Estado según Hobbes por las mismas causas que la horda, la tribu, y la gens: por una necesidad de expansión hacia el exterior y por la dominación hacia las gentes que no tenían el mismo tótem, que no hablan el idioma común y que no poseen el mismo núcleo o fundamento religioso.”²⁷

Sobre el origen del Estado existen corrientes que sostienen criterios propios: la religiosa, cuyos representantes más sobresalientes son San Agustín y San Pablo quienes sostienen que “*Non est potestas nicipac* (no hay potestad que no provenga de Dios). La corriente que considera que en Estado proviene de la fuerza, corriente presidida por los sofistas Calicles y Transímaco, la que considera que el Estado se origina en la dominación, con el alzamiento de la fuerza y la conquista, resulta de la base racista de Gumplowich y la económica de Oppenheimer, y entre los contemporáneos

²⁵ Ibidem. P 63.

²⁶ Ibidem. P.62.

²⁷ Ibidem.

La de Max Weber. La corriente contractualista representada por Hobbes, Locke y Rosseau, que sostienen que el Estado se generaba en un pacto, que realizaban los gobernantes con sus gobernados. La corriente utilitarista considera que el Estado proviene de la utilidad desligado de lo axiológico y lo ético. Y por último la corriente que estima que el Estado es el sumo bien, la civilización, y fuera de él no puede vivirse más que como animal, corriente esta última con la que simpatiza la autora de la obra *El Estado y sus fundamentos institucionales*, por contemplar que el sumo bien y la realización de los valores axiológicos son el origen del Estado.²⁸

La disputa entre las escuelas por la razón quizá sea eterna, puesto que sólo suponen y suponen y tejen teorías del Estado, diciendo unas que se creó por necesidad biológica o de factores externos, diciendo las otras que fue por necesidad psíquica o intrínseca, pero es de observarse que ambos tipos de necesidad están siempre de la mano cuando se habla de progresar, en las distintas etapas en que se originan de la humanidad. En estos tiempos el Estado contemporáneo agrega el carácter social y cambia de forma sus instituciones, contempla las instituciones del moderno y del antiguo, pero de distinta forma, significa entonces, que el poder político se encuentra dividido en tres órganos, uno que crea el derecho; uno que lo declara; y uno que lo ejecuta, tarea esta última que se realiza de modo complejo ya que le corresponde administrar y dirigir al Estado, todo acorde a derecho, otra característica más que se agrega, ya que en la actualidad cualquier acto de poder es esencialmente de derecho, provenga del órgano que sea.

Tenemos entonces que el Estado continua contemplando los mismos elementos fundamentales, sólo que ahora se organizan de diferente forma,:

²⁸ Este tema se aborda con lujo de amplitud en la obra Aurora Arnáiz.

Poder político dividido en tres órganos para su ejercicio; sociedad o pueblo; soberanía; incursión del Estado en lo social, es decir, protección de grupos sociales muy vulnerables; Estado de derecho; lo que significa que todo acto de poder es esencialmente de derecho (se funda en él).

3.3 TRANSICIÓN AL ESTADO SOCIAL

Con la incursión del Estado social en contraposición al liberal, en Europa a partir del siglo XX y en México con la constitución de 1917. Cuando se gestaron aquellos movimientos de rebelión contra el yugo opresor de la burguesía, producto de la amenaza de la máquina que desplazaba al hombre y la insaciable ambición de los burgueses que menospreciaba la mano de obra tradicional, quitándole el sustento necesario o proporcionándole apenas lo necesario para subsistir. En México se manifiesta el Estado social con la incursión de las garantías sociales en la Constitución de 1917, producto de la lucha campesina y obrera, alentada por el pensamiento de los escritores y filósofos de la época.

La lucha llevada a cabo por los trabajadores, contra el nivel paupérrimo de vida que les imponía la clase burguesa, tuvo tres puntos básicos: “las libertades sindicales de negociación, contratación colectiva y de huelga; un derecho individual de trabajo que proporcionara un mínimo de Justicia social; y una previsión social.”²⁹

Es así como surge el Derecho del Trabajo, con la lucha de la clase obrera contra la clase propietaria o burguesa, como una reacción del proletario contra el burgués; contra un Estado abstencionista de la

²⁹ DE LA CUEVA, Mario Derecho Mexicano Del Trabajo, 14° ed. Porrúa, México 1996, p 12.

olvidándose de su situación de supremo, decidió rebajarse a un papel de solapador de la Burguesía y en los años de la gloria liberal, su protector.

Siendo esta la situación, la clase obrera decide lanzarse a la conquista de lo que creía era su derecho, derecho de mejorar su condición de vida; derecho de tener una situación digna de ser llamada humana. Después de, literalmente, una serie de luchas encarnizadas (época heroica) sostenida por los obreros y reprimidas por los burgueses apoyados por el gobierno, lograron al fin el reconocimiento de algunos derechos mínimos, tales como reducción de jornada de trabajo, pero principalmente el derecho fundamental de coalición, aunque en un principio estas coaliciones que después pasaron a formar sindicatos, no les fue reconocida jurídicamente su personalidad, por lo que las huelgas en un principio, una vez entrada la época de la tolerancia (llamada así por la doctrina), aunque no eran ilícitas, el patrón podía sustituir al total de la plantilla de trabajadores.

La Revolución Industrial, que tantos desamparados dejó; un Estado abstencionista y desentendido de la realidad social; las series de encadenamientos de la libertad y las degradaciones que mataban de hambre al obrero y a todo aquel que no poseía una tierra suficiente; una rebelión del pensamiento que coincidió en cambiar el sistema cruel de la propiedad privada. Son los factores que originan la serie de movimientos sociales que dan paso al Estado social.

3.4 MOVIMIENTOS SOCIALES QUE DAN LUGAR AL ESTADO SOCIAL MEXICANO

En México el cambio al Estado se da por razones políticas principalmente, y secundariamente por motivos agrarios y obreros que son los que al final de cuentas resultaron los más importantes y “bellos debates de los constituyentes, debates en los que salió triunfante la razón y la justicia”.

Nuestra Revolución de 1910 tuvo políticamente por meta la caída de la dictadura Porfirista, pero socialmente, luego, fue tornándose en una lucha por la Justicia social; como es bien sabido el licenciado Francisco I. Madero para obtener el apoyo del pueblo mexicano, prometió que con la caída del régimen dictatorial la condición social de los campesinos y obreros mejoraría significativamente. Pasó que, como también todos sabemos, al llegar al poder presidencial, Madero se olvidó de todas esas promesas hechas, y aprovechando el caos reciente, Victoriano Huerta traiciona a Madero, coincidiendo ambos en que su única ambición era la obtención del poder. Cosa que disgustó enormemente a los obreros y campesinos, en especial al llamado “caudillo del sur”, general Emiliano Zapata, quien con su tierra y libertad, continuó el movimiento revolucionario, hasta lograr el reconocimiento de la tan ansiada Justicia social, que restituiría las tierras a sus verdaderos propietarios, es decir, a los hombres que las trabajan.

Con la Constitución de 1917, producto de la asamblea radical constituyente, se consolidó el Estado social mexicano, que contempla las garantías sociales dadas o ganadas por la clase campesina y obrera; pero al derecho mexicano del trabajo no se le regaló nada, al igual que el movimiento campesino, el movimiento obrero se ganó *a pulso* su lugar en la Constitución actual.

Desde la época de la colonia, existieron intentos por dignificar el trabajo, contra las leyes de indias expedidas por la reina Isabel la Católica, pero lejos de ser leyes, éstas eran más bien prórrogas misericordiosamente otorgadas a los indios de la América.

Se reconocen a los indios su categoría de humanos, título que quedo sólo para belleza de los ideales por que tal categoría nunca fue reconocida en la vida cotidiana. Otro intento fueron las ordenanzas del siglo XVIII que hablaron de la libertad del trabajo. Don José María Morelos y Pavón en el derecho Constitucional de Apatzingan declararon en su artículo 38 que “ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formen la subsistencia pública.” En los sentimientos de la nación de 1813, párrafo 12 de Morelos se expresa “ que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicten nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

A pesar de lo cual la condición del trabajador no mejoró, ya que dicho ideal no vio la luz. El congreso constituyente fue convocado por Juan Álvarez Y Comonfort al derrocar al dictador Santa Anna (1856.1857) y se expide la declaración de derechos, que contempla que “nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento” y contemplaba también la asociación. Ignacio Ramírez, diputado, habló del derecho del trabajador a recibir un salario justo, y a participar en los beneficios de la producción (participación en las utilidades de las empresas), ideales que fueron rechazados contundentemente debido la fuerte influencia que el liberalismo vertía. El Archiduque Maximiliano de Habsburgo, suscribe en 1865 el estatuto provisional del imperio y en defensa de los campesinos y de los trabajadores, prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores.

En noviembre del mismo año expidió la que se ha llamado *Ley del imperio* que contemplaba libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca a la que prestaran sus servicios; jornada de trabajo de sol a sol con dos horas de intermedio de reposo; descanso de

hebdomatario; pago del salario en efectivo; reglamentación de las deudas del campesino, libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo; supresión de las cárceles privadas y de los castigos corporales; escuelas en las haciendas en donde habitaran veinte o más familias; inspección del trabajo; sanciones pecuniarias por la violación de estas normas y otras disposiciones complementarias.

En 1900 la inquietud social crece, 1906 fue un año de duelo tras las grandes tragedias que se suceden en las minas de Cananea cuando mineros en busca de mejor condición de vida se declaran en huelga pretendiendo obtener mejor salario y supresión de privilegios para empleados norteamericanos. Huelga que logro ser sofocada con los estruendos del armamento del ejercito norteamericano por orden del gobernador de Sonora. Luego, en noviembre del mismo año, los trabajadores de la industria textil en Puebla, se declararon en huelga, en oposición al reglamento de fábrica interno que atentó contra la libertad y dignidad humana, la huelga fue atendida por el mismo general Diaz, quien finalmente falló a favor de los empresarios poblanos.

Meses atrás el presidente del partido liberal Ricardo Flores Magón, publicó un manifiesto en el que se contemplaba lo siguiente: Mayoria de trabajadores mexicanos en todas las empresas e igualdad de salarios para nacionales y extranjeros; prohibición del trabajo de los menores de catorce años; jornada máxima de ocho horas; descanso hebdomatario obligatorio; fijación del salario; reglamentación del trabajo a destajo; pago del salario en efectivo; prohibición de los descuentos y multas; pago semanal de las retribuciones; prohibición de las tiendas de raya; anulación de las deudas de los campesinos; reglamentación de la actividad de los medieros del servicio doméstico y del Trabajo a domicilio, indemnización por los accidentes de trabajo; higiene y seguridad en los talleres; habitaciones higiénicas para los trabajadores.

1910 año decisivo en el curso e nuestra historia, luego de una serie de encarnizada miseria campesina y obrera, estalla la Revolución, tercera guerra social que se propone restablecer el imperio de la constitución y consagrar los derechos de la clase campesina y obrera.

Llegando al poder Francisco I. Madero, no tarda mucho en defraudar al ideal movimiento social, situación que origina el levantamiento del “caudillo” Emiliano Zapata, con el estandarte *municipio libre* y el de *tierra y libertad*, éste último acogido fielmente por sus seguidores llamaba a la esperanza de un cambio social total. Una vez sucedida la traición del usurpador Victoriano Huerta, el gobernador Carranza convoca al pueblo a defender la nación de su enemigo interno y se origina lo que se llama Ejército Constitucional formado por el mismo pueblo. La historia es finalmente conocida en su desenlace al triunfar la Revolución Constitucional.

Antes de la consagración de las garantías sociales, fuente del Derecho Agrario y del Trabajo, se sucedieron grandes eventos que permiten finalmente la elevación de tales garantías a la categoría de Constitucionales.

El 8 de agosto de 1914 se decretó en Aguascalientes reducción de la jornada de trabajo a nueve horas; se impuso el descanso semanal y se prohíbe cualquier reducción del salario. El 15 de septiembre en San Luis Potosí se fijan los salarios mínimos y el 19 en Tabasco se fijan los salarios mínimos; reducción de jornada a ocho horas y se cancelan las deudas de los campesinos. En Jalisco se expide un decreto sobre la jornada de trabajo; descanso semanal y obligatorio; y vacaciones. Y el 7 de octubre se publica la primera Ley del

Trabajo de la Revolución Constitucionalista. Ley que es superada por una posterior del 28 de diciembre de 1915 que prohíbe el trabajo de los menores de 9 años; salario mínimo en el campo y en la ciudad; protección del salario; adopción de la teoría del riesgo profesional y creación de las

Juntas de Conciliación y Arbitraje. en 1914 se expide la Ley del Trabajo en Veracruz que acogía la teoría del riesgo profesional; jornada máxima de nueve horas; descanso semanal; salarios mínimos; escuelas primarias sostenidas por los empresarios; inspección del trabajo; reorganización de la justicia obrera. Es el 23 de enero de 1917, cuando nace a la luz el artículo 123 constitucional; después de grandes series de discusiones y decisiones, ya que algunos diputados defendían cabalmente los ideales de la corriente del estado Liberal, pero finalmente la razón y la necesidad se impusieron. Son la serie de movimientos y documentos las que poco a poco provocaron esta transición al Estado social.

La sociedad atenta contra la sociedad y es ella la que tiene que defenderse de sí o llega a su exterminio. El impulso de poder existirá siempre, quizá, y la resistencia que ofrecen los grupos sociales sometidos, han sido la eterna historia de la humanidad. La finalidad de todos esos movimientos sociales, intelectuales y violentos, han sido la de quitarse el yugo opresor de los que ostentan el poder y su consecuencia puede explicarse en un solo concepto de gran contenido, este es, el establecimiento de un nuevo orden, una reorganización, ya sea del Estado; de la sociedad; del aparato el gobierno; de la economía; etcétera. Esta es entonces la gran importancia que adquiere el concepto de organización.

3.5 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

El órgano ejecutivo para funcionar como el ejecutor del derecho, debe primero establecer una estructura orgánica de sus oficinas o dependencias; luego establecer un orden de funciones, que se traduce en la distribución de esas funciones y por último, establecer el modo en dichas funciones se realizarán. Por lo tanto debemos entender al concepto de organización como fundamento, es decir, la forma en como están organizados los departamentos u oficinas que constituyen todo el aparato ejecutivo, conocido también como administrativo.

Siendo la organización de funciones y de oficinas públicas, la base para establecer un régimen administrativo público, resulta evidente la relación trascendental que guarda el concepto de organización con el régimen de administración pública, pues como queda anteriormente expuesto, la mala administración o la injusta administración pública del Estado tanto de los recursos como de la Justicia, o una actitud injusta o desatendida del Estado, puede traer consigo violentos y trastornadores movimientos sociales que son gritos de asfixia que sufren los grupos sociales más afectados. Esta es la relación directa entre los conceptos de organización y administración.

Como lo exponen los autores del derecho administrativo “el ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos humanos y materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización que según MANUEL MARÍA DIEZ... significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y Asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo”³⁰

En nuestra Constitución Política Federal se contiene en el artículo 90 que la administración pública será central o paraestatal. Esto significa que en México en lo que atañe a la esfera federal sólo pueden ser adoptados estos dos regímenes administrativos, que en esencia ambos coinciden en que existe una cúspide en donde se contienen los poderes principales de la administración, es decir, los poderes que implica la jerarquía.

En la formación de la administración pública centralizada, existe un solo órgano central a cuyo cargo se encuentra únicamente las tareas más importantes y que requieren de los conocimientos, de la experiencia y de la virtud de las personas que han sido encomendadas a tales funciones, correspondiendo a las oficinas subordinadas la ejecución de las funciones

³⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis, LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 3° ed. Porrúa, México 1998, p.90.

de que se trate, de la manera en que les ha sido señalado y en general las funciones de trámite que les haya sido encomendadas. “esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo denominado jerarquía o poder jerárquico.”³¹ Así encontramos que el órgano u oficina central es más bien un centro coordinador de funciones, a cuyo cargo esta la toma de decisiones más importantes y no de todas, pues al delegar ciertas funciones se delega con ella cierta autoridad aunque sea limitada, que facultan a la toma de decisiones de trámite y de cualquier otra que permita la agilización de trámites administrativo, cosa para la cual se crean estas oficinas auxiliares, así se hace en la práctica, pero la toma de las decisiones más importantes o las que sean de facultad discrecional, están reservadas para la cúspide. Esto es, se dice en la práctica, porque en la doctrina se menciona que las funciones de las oficinas subordinadas, deben ser sólo las de trámite y las de ejecución que les sean ordenadas por el superior (manifestación del poder demandado), pero en la actualidad se practica una centralización con tendencia a la desconcentración. Esto es posible de practicar porque los superiores establecen series de criterios en los que deben basarse los inferiores para la realización de sus funciones encomendadas y así obtener desde luego uniformidad, congruencia y certeza en dicha realización de funciones. Y por que, además, el crecimiento poblacional lo demanda, siendo necesaria esta tendencia y confiable, ya que las personas que desempeñan estas tareas, cada vez son más las que están académicamente calificadas y cada vez es mayor el grado de preparación con que cuentan.

La jerarquía o poder jerárquico, concepto que comparten todas las Formas de organización administrativa pública conocidas, se traduce en la existencia de un órgano superior, que en la forma de administración central es el órgano central, ante el cual responden todos los subordinados, ya sea de manera directa o indirecta dependiendo de la magnitud de funciones y de territorio que deba cubrir la dependencia que se trate.

³¹ Ibidem. p.91

Esta jerarquía administrativa implica una serie de poderes que hacen posible mantener un vínculo de unión de todos los órganos subordinados con el órgano superior. Estos son:

“Poder de nombramiento. Consiste en la concentración de facultades para hacer la designación de los funcionarios o empleados de los órganos inferiores.

Poder de decisión. Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.

Poder de mando. Consiste en la facultad de los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, a través de oficios, circulares, acuerdos, etcétera. Este poder se ejerce a fin de fijar los lineamientos que se deben seguir para el ejercicio de las atribuciones.

Poder de vigilancia. Es la facultad que tienen los órganos superiores para fiscalizar la actuación de los inferiores. A través del ejercicio de este poder se pretende garantizar la debida realización de la función administrativa, así como la conducta correcta de los servidores públicos a todos los niveles.

Poder de disciplinario. Consiste en la facultad del superior jerárquico para sancionar a los inferiores por el quebranto o las obligaciones que le impone la función pública. En nuestro país la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos es el ordenamiento jurídico que regula el poder disciplinario.

Poder de revisión. Es la facultad que tiene el superior para revisar los actos realizados por el inferior, a fin de probarlos, suspenderlos, modificarlos, o revocarlos. Esta facultad se realiza en forma *a priori*, es decir, antes que el acto administrativo adquiriera en sede administrativa la definitividad, el motivo para suspenderlos, modificarlos o revocarlos, se da en razón de oportunidad o de su ilegalidad.

Poder para resolver conflictos de competencias. Como entre órganos inferiores pueden surgir conflictos de competencia, ya sea por que alguno se considere facultado para conocer de un asunto determinado que el otro estima que a él le corresponde, o bien por que ninguno considere tener facultad para conocerlo, corresponde al superior jerárquico conocer y resolver el conflicto.”³²

³² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de derecho administrativo. Porrúa, S.A., p.98 y 99.

3.6 PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO EN EL ESTADO.

En entrevista con el jefe de Procuradores en el Estado, nos dijo que los Procuradores auxiliares que existen establecidos en los distintos lugares de Veracruz, es decir, Coatzacoalcos, Veracruz, Poza Rica y Jalapa, le rinden cuentas al subsecretario de Trabajo y Previsión Social por conducto de él, lo que significa que, de hecho, sí existe un jefe de Procuradores, pero su función está limitada, puesto que sólo es un mero representante del subsecretario.

Por tal motivo, el jefe de Procuradores es, en nuestra opinión un órgano auxiliar del subsecretario, o un intermediario o delegado de las facultades que originalmente le corresponden al Subsecretario y que deberían corresponderle al Procurador.

En lo que se refiere a sus funciones de jefe de Procuradores de la Defensa del Trabajo (de facto), mantiene comunicación constante vía telefónica, con los demás Procuradores, con el propósito de unificar criterios, atender sus carencias y deficiencias de material de trabajo y mantener vigilancia sobre el desempeño de los Procuradores Auxiliares. Además, señala el entrevistado, que le gustaría realizar visitas personales con el propósito de inspeccionar el desempeño del trabajo de cada Procurador Auxiliar y cerciorarse de sus necesidades, situación que no puede practicarse con la debida constancia, por falta de presupuesto, y que sólo la realiza esporádicamente. Se encarga de cubrir las carencias de los Procuradores, para lo cual el Subsecretario, por medio del Director del Trabajo, le asigna un presupuesto. Lleva a cabo también las funciones de mando y revisión de los actos de los Procuradores, por lo cual tiene facultades de ordenar que se lleven a cabo actos o se suspendan.

Cuando se le pregunto al jefe de Procuradores si ¿existirían ventajas al crearse un órgano superior que concentrara todas las funciones que en esta materia se refiere, de modo originario y no derivado? Contestó, que sí, existirían ventajas y que tales ventajas se traducirían en rapidez en la solución de problemas, ya que al tener los poderes que implica la jerarquía íntegros y no mermados como actualmente, resolvería cualquier conflicto, queja o deficiencia y las carencias al momento, ya que la solución de conflictos de mayor importancia provienen del Subsecretario o del Director de Trabajo y que a él, se le limitan las facultades a la revisión, inspección, mando y a la decisión de conflictos no muy importantes. Además al crearse un órgano superior que se encargue de la Procuraduría de la defensa del trabajo totalmente, se ampliaría el presupuesto, razón por la cual se subsanarían las situaciones que por falta del mismo, no se han resuelto favorablemente. En diferencia al reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, no sería necesario por ahora la creación de un cuerpo de peritos exclusivamente para uso de esta dependencia, ya que resulta suficiente con el que existe a cargo de la PGJE (Procuraduría General de Justicia del Estado) y los dictámenes de los servidores del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) ya que la creación de dicho cuerpo de peritos arrojaría una carga innecesaria para el gasto público. Idea esta que tuvo la aprobación del jefe de Procuradores. Sería una ventaja más por el hecho de que al tener los poderes de disciplinar y nombrar a sus subordinados, los Procuradores Auxiliares, no tendría que depender de la decisión de un superior para sancionar o destituir, incluso, de su cargo al que no cumpla con sus deberes, como en ocasiones ha ocurrido con algún trabajador que no era atendido como debe ser, o para que los mismos Procuradores cuenten con su apoyo, ya que en ocasiones ha habido trabajadores que aprovechándose de la buena fe de la institución, se vuelve conflictivos y hace de la controversia su *modus vivendi*, casos en los cuales la consigna no es atender a este tipo de trabajadores. Sería una ventaja también, por que al crearse dicho órgano, el titular actual dejaría de ser Juez y parte en los conflictos que atiende, ya que el cargo de subsecretario del Trabajo y Previsión Social y el de Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, se reúnen en la misma persona. Situación que suena peligrosa, Porque podría llegar a resolverse alguna controversia con parcialidad, situación que en la realidad desconocemos si ha sucedido.

En el Estado de Veracruz, la autoridad del trabajo que esta a cargo del trabajo y previsión social, es la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social, que depende directamente de la Secretaría de Gobierno.

Dicha dependencia presenta una organización central que pone en la cúspide al Subsecretario de Trabajo y Previsión Social, quien también reúne la titularidad de la Presidencia de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Y cabe mencionar que en la Secretaría General, también se reúnen la titularidad de la Dirección del Trabajo y de Previsión Social; de la Dirección del Trabajo dependen la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la sección de Conciliadores. A las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje que a su vez se dividen en secciones especializadas como lo son la sección de contratos colectivos, sección de asociaciones, sección de conflictos colectivos y la sección de amparos y a las permanentes de conciliación. De la Dirección de Previsión Social depende el departamento del Servicio Estatal de Empleo. Queda bajo el mando directo del Subsecretario la administración de la Subsecretaría.

Siendo así, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo se equipara sólo, a lo que en materia Penal es el Defensor de Oficio, pudiendo tener capacidad para mayor servicio a la sociedad, pues con la organización que proponemos de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, podrá añadirse más funciones como lo son por ejemplo, las de Inspección del Trabajo, que en nuestro Estado no existe y que podría recaer en la Procuraduría.

3.7 PROPUESTA

En virtud de lo anterior, es necesario el establecimiento de *iure* de un órgano superior o central que lleve a cabo el control de las funciones de los Procuradores auxiliares en el Estado, que sea al órgano al cual le rindan cuentas al mismo y que lleve a cabo todas las funciones y poderes que implica la jerarquía o poder jerárquico. Es por consecuencia necesario que por decreto del Gobernador del Estado se instituya de *iure* dicho órgano superior de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, deberá quedar de la siguiente manera:

La Procuraduría De La Defensa del Trabajo del Estado, es un organismo desconcentrado de la Subsecretaría Del Trabajo Y Previsión Social y tendrán en el ámbito de sus facultades las siguientes funciones:

- I. *Representar y asesorar a los trabajadores y a los sindicatos formados por los mismos, ante cualquier autoridad, resolver sus consultas jurídicas y representarlos en todos los conflictos que se relacionen con la aplicación de normas de trabajo o se deriven de las mismas relaciones;*
- II. *Prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de las normas laborales. Para este efecto la Procuraduría hará valer las instancias, recursos o trámites que sean necesarios a fin de hacer respetar el derecho de los trabajadores.*
- III. *Denunciar en la vía administrativa la falta de retención de pago de los salarios mínimos o del reparto de utilidades, interponiendo las acciones, recursos o gestiones encaminadas a subsanar dicha omisión.*
- IV. *Denunciar al pleno de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje los criterios contradictorios en que hayan incurrido las Juntas Especiales al pronunciar sus laudos, excitándolo a unificar el criterio de dichas decisiones para que haya congruencia entre ellas;*

- V. *Denunciar ante el Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, así como ante el jurado de responsabilidades de los representantes, el incumplimiento de los deberes de los funcionarios encargados de impartir la Justicia Laboral, para que aquellos procedan con arreglo a derecho.*
- VI. *Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para la solución de sus conflictos y hacerlas constar en actas autorizadas que tendrán valor probatorio pleno; y*
- VII. *Coordinar sus funciones con todas las autoridades laborales del Estado.*

Se crea un órgano superior de La Procuraduría De la defensa Del Trabajo del Estado, el cual se integrará por un Procurador General, un Secretario General y los Secretarios Auxiliares que juzgue convenientes el primero.

Corresponderá al Procurador General dirigir, coordinar y ejercer las funciones y facultades que implica el nombramiento de titular de la dependencia y asignar a los demás funcionarios sus áreas de responsabilidad, cuando estas no estén expresamente fijadas en la Ley, así como también atender las quejas de los trabajadores, de sus sindicatos y del personal en general.

Corresponderá al secretario general y sus auxiliares las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia y ejecutar dichas tareas de conformidad con las instrucciones que para ello les dé el Procurador General.

Cada año el Procurador General presentará, ante el subsecretario de Trabajo y Previsión Social, el presupuesto de La Procuraduría De La Defensa del Trabajo del Estado para el desempeño de las funciones propias de la dependencia y ratificará o nombrará a los Procuradores Auxiliares, a fin de acreditar dichos nombramientos ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado; ante las Permanentes De Conciliación y ante las Especiales De Conciliación Y Arbitraje.

CONCLUSIONES

1.-El Derecho del Trabajo junto con sus autoridades, que se encargan de mantener el real cumplimiento de las leyes en el ámbito laboral, son la materialización de las ideas de Justicia Social y dignidad humana, motivo y resultado de la Revolución social de 1910.

2.-Es la Procuraduría de la Defensa del Trabajo un organismo, dentro del aparato social, de primordial importancia para la clase trabajadora, pues lleva a acabo, junto con la Inspección del Trabajo, la lucha por el respeto y cumplimiento de sus derechos, ganados con tantos sacrificios.

3.-Expuesta la idea de necesidad de organización; de lo que ha significado para la humanidad; es de concluirse, que en adelante, cada instrumento o institución social cree el Hombre, debe presentar algún tipo de orden. No es que la dependencia en estudio no presente orden alguno, sino que, presenta una organización inadecuada, o dicho en otras palabras, presenta un incompleto esquema organizacional y que no especifica el modo de funcionar, ni las funciones concretas para cada uno de los integrantes, ni su posición.

4.- Por tanto, es necesario que se organice a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, con un esquema administrativo de Desconcentración, y que se codifique tal esquema administrativo mediante decreto del gobernador del Estado que expida un reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, que abarque lo que se menciona en la propuesta (pp 63, 64 y 65).

5.- Al dar este orden a la Procuraduría de la defensa del Trabajo, se estará abriendo la puerta a un mayor alcance en sus funciones, ya que posteriormente podría dársele nuevas atribuciones, como por ejemplo, la Inspección del Trabajo, que en nuestro Estado no existe.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-ANTOKOLETZ, Daniel. Derecho del Trabajo y Previsión Social. Tomo I, 2ª ed., Editorial Guillermo KRAFT Limitada, Buenos Aires, Argentina 1953.
- 2.-ARELLANO GARCÍA, Carlos. El juicio de Amparo. 2ª ed., Porrúa S.A., México 1983.
- 3.-ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso, 14ª ed., Porrúa S.A. México 1999.
- 4.-ARNÁIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus Fundamentos Legales. Trillas, México 1995. pp330.
- 5.-ATILIO BRAMUGLIA, Juan. La Previsión Social Argentina. Editores Sociedad Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1942.
- 6.-BODENHEIMER, Edgar, Teoría del Derecho. Fondo de Cultura Económica, México 1942, pp 354.
- 7.-BROWN, Roger. Psicología Social. 2ª ed., Ed. Siglo Veintiuno Editores S.A., México, 1974, pp 801.
- 8.-BURGOA ORIHUELA, Ignacio; El Juicio de Amparo, 19ª ed., Porrúa, S.A., México, 1983.
- 9.-CARRILLO FLORES, Antonio; La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración Pública. Porrúa S.A., México 1939. pp 315.
- 10.-CHINOY, Ely. La Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México 1977. pp 399.
- 11.-DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo 3ª ed., Porrúa S.A., México 1998. pp 385.
- 12.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 14ª ed., Porrúa S.A., México 1996. pp 691.
- 13.-DEL BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo 1, 9ª ed., Porrúa, S.A.. México 1994.

14.-DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo. Procedimiento Penal Mexicano. Porrúa S.A., México 1995.

15.-FAYA BISECA, Jacinto. Administración Pública Federal, La Nueva Estructura. Porrúa S.A., México 1979. pp. 645.

16.-FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 24ª ed. Porrúa S.A., México 1985. pp 482.

17.-GASCÓN Y MARÍN, José. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, 9ª ed., Madrid 1947. pp. 516.

18.-RECANSENS SICHES, Luis. Sociología. 5ª ed., Porrúa S.A. México 1963.