

300609
38
E2



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.

"INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS
DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO"

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUIS IGNACIO LOPEZ RODRIGUEZ

ASESOR DE TESIS:
Lic. Arturo Martínez y González

México, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION

El Derecho del Trabajo, desde sus inicios, tiene la finalidad de proteger al hombre como trabajador. Esta protección abarca no sólo derechos patrimoniales, sino que también debe proteger la Seguridad y Salubridad en los Centros de Trabajo para así poder asegurar la integridad física de los trabajadores.

Es así que la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos imponen obligaciones diversas a los patrones, debiendo estos últimos cumplir con dichas disposiciones, ya que en caso de no hacerlo, se les imponen multas de carácter administrativo.

El problema surge cuando el Estado intenta aplicar disposiciones que perdieron vigencia y que obviamente por el adelanto Tecnológico se vuelven obsoletas.

Es el caso específico del Reglamento de Higiene en el Trabajo y el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, el primero data de 1946 y el Segundo de 1936 y ambos fueron expedidos en base a la Ley Federal del Trabajo de 1931, la cual fue abrogada por la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.

Consideramos a ambos reglamentos como abrogados por la Ley Federal del Trabajo de 1970 y por tanto, carentes de vigencia. Sin embargo, los mismos siguen siendo aplicados, siendo el objetivo de este Trabajo el demostrar que perdieron su vigencia y que no deben seguir siendo aplicados aunque el artículo 4º transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene, trata de darles esa vigencia, sin que a nuestro parecer se logren sustentar en dicho Reglamento.

No hay que olvidar que el Derecho es dinámico y debe adecuarse a la realidad que se vive en el momento y que el mismo debe estar apegado al principio de legalidad, por tal razón, deben aplicarse sólo los reglamentos que sean vigentes en materia de seguridad e higiene y si las necesidades actuales en materia de trabajo exigen la expedición de un reglamento, efectuarla conforme a derecho, tendiendo a proteger al trabajador, imponiendo obligaciones justas y debidamente fundadas a los patrones.

"INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO"

INTRODUCCION

I.- REGLAMENTO

1.1	Definiciones y Conceptos	1
1.2	La Facultad Reglamentaria	3
1.3	Naturaleza Jurídica del Reglamento	8
1.4	Diferencias entre la Ley y el Reglamento	13
1.5	El Reglamento Autónomo	16
1.6	Procedimiento de Creación y Función del Reglamento	19

II.- LOS REGLAMENTOS LABORALES Y LA INSPECCION DE TRABAJO

2.1	Tipos de Reglamentos	27
2.2	El Reglamento General de Seguridad e Higiene, el Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo, el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión	29
a)	Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo	29
a.1)	Obligaciones y Prohibiciones a cargo de los Patrones	33
a.2)	Obligaciones y Prohibiciones a cargo de los Trabajadores	36
b)	Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo	38
c)	Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión	39
2.3	Autoridades que Aplican los Reglamentos, la Inspección del Trabajo	40
a)	Idea General de las Autoridades del Trabajo	40

b) La Inspección del Trabajo	42
2.4 Aplicación de los Reglamentos. Un Estudio General	45
2.5 De las Inspecciones y Consignaciones. Competencia	48
2.6 Requisitos de Inspección	57
a) Requisitos del Acta de Inspección	58
b) Requisitos de la Consignación y Sanciones	60

III.- MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE LA APLICACION DE LOS REGLAMENTOS DE SEGURIDAD E HIGIENE

3.1 El Recurso Administrativo	63
3.2 Recurso contra la Consignación Efectuada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	65
3.3 Criterios y Jurisprudencia sobre el Recurso del Reglamento General de Seguridad e Higiene	70
3.4 El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación	81
a) Introducción	81
b) Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación	82
c) De la Substanciación del Juicio de Nulidad	84
d) La Sentencia	87

IV.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS

4.1 Planteamiento del problema	88
4.2 Criterios y jurisprudencias, comentarios	92
a) Tribunal Fiscal de la Federación	92
b) Tribunales Colegiados de Circuito	98

4.3 Análisis sobre la Inconstitucionalidad	105
a) Violación al principio de legalidad	106
b) Violación al principio de División de Poderes	111
c) Violación al principio de Supremacía de la Ley	118
CONCLUSIONES	124
BIBLIOGRAFIA	126

CAPITULO PRIMERO

REGLAMENTO

1.1 DEFINICIONES Y CONCEPTOS

Por reglamento, según García de Enterría, se entiende "toda norma escrita o disposición jurídica de carácter general procedente de la Administración, en virtud de su competencia propia y con carácter subordinado a la ley".¹

Juan Palomar de Miguel, por su parte, acerca del reglamento lo define como "Colección Ordenada de reglas o preceptos, dada por la autoridad competente para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio".²

El maestro Alberto Trueba Urbina, define al reglamento como "Disposición de cualquier autoridad, que tiene por objeto facilitar el mejor cumplimiento de la ley".³

Miguel Acosta Romero entiende por Reglamento "al Conjunto ordenado de Reglas y Conceptos que por autoridad Competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia".⁴

Según Gabino Fraga "El Reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal expedida por el poder

¹ Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe, Madrid 1991, página 859.

² Juan Palomar de Miguel, Diccionario para Juristas, Editorial Mayo, México 1981, pág. 1162.

³ Alberto Trueba Urbina, Diccionario de Derecho Obrero, Ediciones Botas, México 1957, pág. 366.

⁴ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Octava Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 760.

Ejecutivo, en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes que expida el poder legislativo".⁵

Las definiciones con anterioridad citadas nos dan una idea general de lo que por Reglamento debe entenderse, sin embargo a nuestro parecer la definición más acertada es la del Instituto de Investigaciones Jurídicas y que a continuación se transcribe:

"Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley."⁶

Por último, Sergio Francisco de la Garza define al Reglamento como "un acto jurídico, formalmente administrativo, tiene su origen en el Presidente de la República, y materialmente legislativo, porque crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, por medio de la cual se desarrollan y complementan en detalle las normas de una ley, a efecto de hacer más eficaz y expedita su aplicación a los casos concretos, determinando de modo general y abstracto los medios para ello" ⁷

Como se desprende de las definiciones señaladas con anterioridad, el Reglamento va a desarrollar las normas que se contienen en las leyes, asimismo para que pueda ser válido un reglamento tiene que existir previamente una ley, por lo que al ser derogada o abrogada la ley, los reglamentos que hayan sido formulados a la luz de ésta automáticamente dejan de tener aplicación como en

⁵ Gabino Fraga Derecho Administrativo, Vigésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1987, pág. 104.

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., UNAM México 1989, pág 2751.

⁷ Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México 1981, pág. 33.

el caso concreto de los Reglamentos de Higiene y Seguridad y el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, que se encontraban al amparo de la Ley Federal del Trabajo de 1930 y que su aplicación trae por consecuencia la Inconstitucionalidad de los mismos, como más adelante se precisará.

1.2 LA FACULTAD REGLAMENTARIA

El artículo 89 de la Constitución en su fracción I establece:

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Ha sido necesaria la interpretación de diversos tratadistas para dar una idea clara del alcance y limitaciones de dicha Facultad.

Felipe Tena Ramírez opina que el artículo 89 fracción I de la Constitución contempla como única facultad del ejecutivo la de ejecutar las leyes, tal y como consigna la fracción "ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"; Tena nos explica que la necesidad de encuadrar la facultad reglamentaria dentro de un régimen constitucional ha llevado a la jurisprudencia a justificarla, llegando al punto en que ya nadie la discute.

"Por lo que ha crecido fuera de la Constitución, sin contravenirla, una Institución de Derecho Consuetudinario que viene a llenar la laguna de Derecho que dejaron los constituyentes de 1857 y 1917. Insistiendo en que es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria".⁸

⁸ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México 1963, Sexta Edición, págs. 147 y 404.

Igualmente sostiene que al tener el presidente la facultad de ejecutar las leyes, también la tiene para expedir reglamentos, toda vez que estos van a ser un apoyo para realizar la función que tiene encomendada.

Estamos de acuerdo con la opinión del Dr. Felipe Tena Ramírez en especial que la facultad reglamentaria es prácticamente una Institución de Derecho Consuetudinario, ya que las constituciones anteriores a las de 1857 y 1917 otorgaban expresamente la facultad reglamentaria al Presidente como lo fue en: la Constitución Española de Cádiz del 18 de marzo 1812, en la fracción II del artículo 171, asimismo, la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 así lo disponía en el artículo 110 fracción II igualmente en las siete leyes constitucionales del 30 de diciembre de 1836 en su artículo 17 fracción I; y por último el primer proyecto de Constitución de 26 de agosto de 1842 en su artículo 95 fracción II entre otras.

En opinión de Gabino Fraga En dicha fracción se encuentran tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, b) La de ejecutarlas, y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Más adelante señala que "estando perfectamente definidos los conceptos de promulgación y ejecución queda como una nueva facultad para el ejercicio la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Esta facultad significa la competencia para la realización de los actos administrativos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma y no puede serlo porque ésta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción".⁹

De este criterio discrepamos toda vez que la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo es una fase de la ejecución de las leyes, ya que si no se expide el reglamento pormenorizando las leyes se dificultaría su ejecución en algunos casos.

⁹ Gabino Fraga Ob. Cit. pág. 110

El concepto de "Ejecución de leyes" sería ineficaz, sin la facultad de expedir reglamentos. El presidente la ejerce no por delegación del Poder Legislativo, sino en ejercicio de sus propias facultades.

Comentando la fracción I del artículo 85 de la Constitución de 1857, el cual resulta análogo al 89 fracción I vigente, Mariano Coronado citado por el Maestro Andrés Serra Rojas¹⁰ nos dice: "Para la ejecución de las leyes necesita el presidente expedir Reglamentos y dictar disposiciones y órdenes. El reglamento difiere de la ley en que ésta establece principios y aquél los desarrolla; ésta es perpetua, aquél varía según las circunstancias; ésta manda, aquél obedece, el reglamento, por lo tanto, no puede usurpar el dominio de la ley, imponiendo penas, creando impuestos, organizando los poderes públicos, etc. Se limita a desenvolver los principios de la ley a fijar los pormenores que directamente se derivan de sus preceptos. En suma, el Presidente, como Jefe Supremo de la Administración Federal, dispone y resuelve lo conveniente para el buen despacho de ella. Por de contado se entiende que los reglamentos y demás disposiciones del Ejecutivo no han de contrariar a la ley, puesto que tiene que proveer a su exacta observancia".¹¹

Nosotros estamos de acuerdo con las conclusiones a que llega Andrés Serra Rojas "La tradición Constitucional Mexicana ha sido en el sentido de que la Facultad Reglamentaria corresponde al Ejecutivo".

La interpretación uniforme de los juristas mexicanos del siglo pasado comentando el texto literalmente igual, al artículo 89 fracción I de la Constitución de 1917, es que en el se contiene la facultad reglamentaria en forma expresa, sin que se pueda confundir con las otras facultades que consigna. "La doctrina y legislación universal del Derecho Constitucional y Administrativo es

¹⁰ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1965, Tercera Edición, pág. 217

¹¹ Mariano Coronado. "Elementos de Derecho Constitucional", México, Guadalajara 1899, Esc. de Artes y Oficios del Estado, pág. 140.

uniforme a atribuir esa facultad a los órganos ejecutivos, según el sistema de que se trate".¹²

En nuestra opinión, la facultad reglamentaria es de suma importancia en nuestro sistema jurídico, ya que el Ejecutivo dispone de tiempo para modificar una disposición reglamentaria si ella es perjudicial para el gobierno o provoca inconformidad de particulares, en virtud de que el Poder Legislativo se reúne una vez al año (del 1o. de septiembre al 31 de diciembre), tratando en ese lapso asuntos de suma importancia, siendo imposible que este avoque a la revisión de la legislación administrativa; encontrándose por tanto, el Ejecutivo en una mejor aptitud de adecuar los principios contenidos en la Ley a las necesidades sociales del momento, a través del Reglamento.

Cuenta además con dos características, "es una facultad exclusiva del Presidente de la República, es decir, no puede delegarse y además de que se trata de una facultad discrecional, o sea, que puede ejercitarse en cualquier momento según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo".¹³

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia Interpreta a la facultad Reglamentaria de la siguiente forma en la ejecutoria que se transcribe:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION. La Facultad Reglamentaria que el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal otorga al ejecutivo de la unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límites que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten.

¹² Andrés Serra Rojas, Ob. Cit. pág. 218.

¹³ Miguel Acosta Romero Ob. Cit. pág. 770

Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.

Amparo en revisión 7026/77. Socorro Avila Hernández 26 de octubre de 1978. Unanimidad de 4 votos.

Segunda Sala Séptima Epoca. Volumen semestral 115-120 Tercera Parte pág. 67.

Segunda Sala Informe 1978, Segunda Parte. Tesis 70 pág. 60.

En este mismo orden de ideas respecto a sus límites, la facultad reglamentaria se debe sujetar a tres principios que son:

a) Obligación de respetar las leyes en su letra y espíritu.

b) El de reserva de la ley. Este principio tiene como base que el Presidente al ejercer la facultad reglamentaria, se tiene que abstener de legislar en materias que son de la exclusiva competencia del Poder Legislativo ya sea por la Constitución o bien sea por ley (creación de un impuesto o de una infracción penal). "La violación de este principio trae como consecuencia la inconstitucionalidad del Reglamento y por consecuencia su impugnabilidad por medio del Juicio de Amparo".¹⁴

c) El de preferencia de la ley, el cual proclama que las disposiciones de un reglamento no pueden contrariar u oponerse a las disposiciones de la ley que se reglamenta.

A este respecto acudiremos de nueva cuenta al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, antes citado y el que se transcribe en la siguiente ejecutoria:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES. Es criterio unánime tanto de la doctrina como de la

¹⁴ Sergio Francisco de la Garza, Ob. Cit. pág. 34.

jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste exclusivamente dado el principio de la División de Poderes que impera en nuestro país, en la expedición de las disposiciones generales abstractas e impersonales que tiene como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejecución, pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 163-168, pág. 77
Amparo en revisión 59/81. Playa Sol Vallarta, S.A. 5
votos.

De todo lo expuesto con anterioridad, se desprende que la facultad reglamentaria es competencia del Poder Ejecutivo y que éste, como se mencionó en este apartado está en mejor aptitud para adecuar principios de la ley, por medio del Reglamento, siempre y cuando éste se encuentre cimentado en una ley previa.

De lo antes expuesto podemos comentar que la Facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo, fundamentada en nuestra Constitución es de suma importancia y el Presidente de la República debe ejercerla de tal manera que no afecte los intereses jurídicos del Gobernado ni que llegue a expedir reglamentos que contengan aberraciones jurídicas como en el caso del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo del 2 de junio de 1978 que pretende hacer vigentes los reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y de la de 1970, lo cual resulta totalmente inconstitucional como lo expondremos más adelante.

Por tanto, si el ejecutivo tiene la Facultad Reglamentaria, deberá ejercerla de manera correcta, respetando los límites que se le han fijado

tomando en cuenta que el Reglamento es para facilitar la aplicación de la Ley y no para oponerse a ésta.

1.3 NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO

La naturaleza jurídica del reglamento ha sido objeto de discusión por parte de la doctrina, por la doble función que lo caracteriza.

Por el órgano que lo promulga el Reglamento es un acto administrativo en tanto que tiende a ejecutar una ley, así lo expresa Carré de Malberg a quien cita Gabino Fraga y quien afirma que no solamente es un acto administrativo por emanar de la autoridad administrativa "sino principalmente porque es en sí un acto de ejecución de leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida en la Constitución".¹⁵

Esta teoría es objetada por el Maestro Fraga que dice al respecto: "considera el acto reglamentario como un acto de ejecución de leyes, sin tener en cuenta que el reglamento más que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a dicha ejecución"¹⁶

La mayoría de los tratadistas no están de acuerdo en que el acto reglamentario venga a constituir un acto administrativo como lo afirma Carre de Malberg.

En este mismo orden de ideas otra teoría trata de relacionar el concepto de reglamento con el de ley, sosteniendo que existe una gran diferencia entre ambos, ya que la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical y absoluta, en tanto el reglamento es expedido en virtud de una competencia más limitada.

¹⁵ Gabino Fraga, Ob. Cit. pág. 105

¹⁶ Gabino Fraga Ob. Cit. pág. 105

Gabino Fraga al respecto nos dice que dicha teoría es falsa "porque hablar de una soberanía más absoluta y más radical es perder de vista los caracteres de unidad e indivisibilidad que la doctrina clásica ha atribuido a la soberanía. Esta no puede ser más absoluta ni más radical o existe o no existe".¹⁷

Nuestra posición al respecto es que las dos teorías anteriores resultan falsas, sin embargo compartimos la sostenida por la mayoría de autores mexicanos y que explica Acosta Romero diciendo: "consideramos que el reglamento es formalmente administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea. Esto deriva de la adopción de un criterio formal, subjetivo u orgánico que prescinde de la naturaleza intrínseca del acto. Desde un punto de vista material podemos afirmar que el reglamento se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella; por tanto el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales".¹⁸

En este mismo orden de ideas Fraga opina al respecto adhiriéndose a esta teoría "que dentro del punto de vista formal se considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél".¹⁹

Por tanto el Reglamento formalmente es un acto administrativo y materialmente es legislativo.

A mayor abundamiento y para dejar clara esta situación, hablaremos sobre la División de Poderes y la Colaboración Funcional entre los mismos, a este respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez nos explica que "la División de Poderes implica en nuestra Constitución una separación de órganos, pero no de funciones; es pues, una división flexible y no rígida. La flexibilidad de la

17 Gabino Fraga Ob. Cit. pág. 106

18 Miguel Acosta Romero Ob. Cit. pág. 766

19 Gabino Fraga Ob. Cit. pág. 106

división de poderes se manifiesta entre otros aspectos por la atribución de facultades de distintas clases que se opera en beneficio de cada órgano."

Más adelante continua, "De aquí que las funciones de los poderes deban considerarse desde el punto de vista del órgano al que corresponden y desde el punto de vista de la naturaleza misma de la función. El primer aspecto es el formal o subjetivo, el segundo es el material u objetivo."²⁰

Así las cosas todos los actos del Ejecutivo formalmente serán Ejecutivos y materialmente pueden ser ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales.

En el caso concreto del Reglamento como mencionamos ya con anterioridad, al efectuarlo el Ejecutivo tendrá el carácter de un acto formalmente ejecutivo y materialmente legislativo.

Acudiremos al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el informe del Presidente de la Corte en 1955 "los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan, y por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada y aún cuando no sean expedidos por el poder legislativo, tienen todos los caracteres de una ley".

Como vemos el criterio de la Corte en el citado informe coincide con lo expuesto con anterioridad en el sentido de que el Reglamento y la ley coinciden completamente en sus características, aunque sean expedidos por poderes diversos.

En el mismo sentido, encontramos la siguiente jurisprudencia que nos parece importante transcribir:

²⁰ Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano, México, 1985, Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Primera Edición, pág. 297

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS SU NATURALEZA. El artículo 89 fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, b) La de ejecutar dichas leyes y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El Reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Séptima Epoca, tercera parte.

Vols. 51, pág. 81. Amparo en revisión 1409/72.

Creaciones Raklin, S.A. 5 votos.

Vols. 52, Pág. 78. Amparo en revisión 1137/72.

Manuel Alvarez Fernández. 5 votos.

Vols. 53, pág. 27. Amparo en revisión 1608/72. Blusas y Confecciones, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 54, pág. 31. Amparo en revisión 1017/72.

Vosam, S.A. 5 votos.

Vol. 55, pág. 39. Amparo en revisión 1346/72.

Embotelladora Potosí, S.A. de C.V. 5 votos.

Tesis 404, apéndice de 1985. Tercera parte II. Segunda Sala, págs. 709.

La anterior jurisprudencia de la Segunda Sala de la Corte expone el porque la ley y el reglamento coinciden en sus características de impersonalidad, generalidad y abstracción, asimismo encontramos que sostiene el criterio de Gabino Fraga citado en el apartado anterior, pero encontramos el criterio que separa a la ley del reglamento siendo que el reglamento es emitido por el Ejecutivo y que aunque tienen idénticas características este último determina los medios para la aplicación de la ley, situación que estudiaremos más adelante. Dicha jurisprudencia coincide con lo expuesto con anterioridad acerca de la Naturaleza Jurídica del reglamento.

1.4 DIFERENCIAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO

La mayoría de los autores coinciden en que hay diferencias entre el reglamento y la ley.

Para Miguel Acosta Romero existen tres diferencias a saber:

1.- Existe una distinción puramente formal que consiste en que la ley es un acto legislativo (deriva del Congreso) y el reglamento un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo).

2.- El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso.

El acto legislativo implica un largo procedimiento comprendiendo diversas etapas que se encuentran determinadas en los artículos 71 y 72 de la Constitución. En cambio el procedimiento de formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez, es el refrendo ministerial y su publicación en el diario oficial. Situación que

analizaremos más adelante en el apartado de procedimientos de creación del reglamento.

3.- En tercer lugar, existe el principio de primacía de la ley, que opera en favor de ésta.

Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento.

Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso "F" del artículo 72 de la Constitución, según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

4.- Otro principio que rige en esta materia es el de que no puede haber reglamento sin ley, aunque esta última si puede existir, aunque no se le reglamente.

5.- La abrogación o derogación de una ley implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se dé vigencia a los reglamentos de la anterior.²¹

En cuanto a estas diferencias estamos de acuerdo en las distinciones a que se refiere el maestro Acosta Romero, sólo agregaríamos en cuanto al citado como número cuatro que hay casos de excepción que son los llamados "reglamentos autónomos" que estudiaremos más adelante; igualmente hacemos resaltar la diferencia marcada como número cinco que nos dice que "al derogar o abrogar la ley también se derogan o abrogan los reglamentos que contemple, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se dé vigencia a los reglamentos de la anterior" esta diferencia, que más bien consideramos es un principio que opera en materia de reglamentos y que se desprende y tiene íntima relación con el principio de "primacía de la ley", ya

²¹ Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 767

comentado y es el principal motivo de este trabajo que pretende demostrar la Inconstitucionalidad de los Reglamentos de Higiene y Seguridad en el Trabajo y el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión que fueron derogados junto con la Ley Federal del Trabajo de 1930 al ser expedida la Ley Federal del Trabajo de 1970 y que no tienen sustento alguna, ya que la última no le da vigencia a los reglamentos citados en sus artículos transitorios y sin embargo, se aplican, situación que resulta ser Inconstitucional y que analizaremos al detalle más adelante.

Para el maestro Gabino Fraga además de lo ya señalado existe un segundo principio que es denominado de "la reserva de la ley" que consiste en que, "conforme a la Constitución hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La Reglamentación de las Garantías Individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en el sentido formal. Además, en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc. En todos estos casos la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Ejecutivo."²²

El principio de "Reserva de Ley" sustentado por Gabino Fraga era compartido por Miguel Acosta Romero dicho jurista en su obra expone que disiente de este principio y manifiesta que es un error de Gabino Fraga diciendo: "En México no hay una distinción entre Poder Legislativo y Poder Reglamentario, como la establecida por la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958, ya que esta última en sus artículos 37, 38 y 39 establece las competencias legislativa y reglamentaria" y más adelante continúa "En México como ya se comentó, la facultad legislativa está concedida a través de un procedimiento que señalan los artículos 71 y 72 de la Constitución y no hay una lista de materias específicas que sean reserva de la ley, como en Francia, puesto que los principios consignados en la propia Constitución Mexicana, sólo pueden ser desarrolladas a través de leyes emanadas del Congreso de la Unión, mediante el

²² Gabino Fraga Ob. Cit. pág. 768

procedimiento señalado y el Presidente no puede en sus reglamentos, desarrollar bases de la constitución, puesto que en México, el reglamento administrativo está supeditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso" y termina afirmando "como puede verse de los razonamientos expuestos y de la transcripción de los artículos de la Constitución Francesa de 1958, hay una diferencia profunda en cuanto al llamado dominio reglamentario del primer ministro en Francia y el hecho de que en México, salvo las excepciones a las que se refieren los artículos 29, 49 y 131 de la Constitución, el Presidente no puede emitir reglamentos directamente de artículos constitucionales, sino que el desarrollo de bases constitucionales tiene que ser a través de leyes del Congreso de la Unión, que por otra parte, pueden ser iniciativas del propio Presidente de la República, pero no reglamentos emanados de la Constitución; por lo que estimo que en este aspecto la doctrina del Doctor Gabino Fraga, si bien es cierto que es aplicable en Francia, no tiene sustento en México por las razones antes expuestas".²³

Acerca del principio de "Reserva de Ley" nosotros compartimos la Teoría del Doctor Gabino Fraga, ya que si la propia Constitución contempla en determinados preceptos de manera expresa la regulación de los principios que contiene por medio de leyes, debe entenderse, tal como dice Fraga, que son leyes emanadas del Congreso y por tanto, su regulación está "reservada" al Poder Legislativo.

1.5 EL REGLAMENTO AUTONOMO

El concepto sobre reglamento autónomo lo tomaremos del maestro Andrés Serra Rojas quien nos dice que: "es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el ejecutivo sin hacer referencia o fundarse en una ley determinada, y se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional, que elimina el requisito legal".²⁴

²³ Miguel Acosta Romero Ob. Cit. pág. 767

²⁴ Andrés Serra Rojas Ob. Cit. pág. 221

Por lo analizado con anterioridad en cuanto a la Facultad Reglamentaria, la naturaleza jurídica el Reglamento y las diferencias entre la ley y el reglamento, que nos llevaron a la conclusión de que todo reglamento debe basarse en una ley ordinaria, parecería que nos contradecimos al aceptar la definición sobre reglamento autónomo, ya que éste se apoya directamente en la Constitución.

Sin embargo no olvidemos que en reiteradas ocasiones citamos que había casos excepcionales y estos vienen a constituir reglamentos autónomos.

El maestro Miguel Acosta Romero expone en su obra que los artículos 10 y 21 de la Constitución contemplan los llamados reglamentos autónomos.

"Por lo que toca al artículo 10, consideramos que la reforma a dicho precepto ya no deja lugar a duda acerca de la eliminación de esos reglamentos (autónomos) pues se suprimió esa palabra según veremos en seguida" y continúa el artículo citado antes de la Reforma, textualmente decía "Los Habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del ejército, armada y guardia nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones, sin sujetarse a los reglamentos de policía".

Más adelante comenta que este artículo fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de octubre de 1971, para establecer: "Los Habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del ejército, armada, fuerza aérea y guardia nacional. La Ley Federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de Armas".

Comenta el citado autor que con esta reforma publicada en el Diario Oficial de 11 de enero de 1972 y que contiene la Ley Federal de Armas de Fuego, así como su respectivo reglamento publicado en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1972 quedaron sin efecto los reglamentos autónomos al respecto.²⁵

Por lo que toca al artículo 21 Constitucional, éste señala: "Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones, de los reglamentos gubernativos y de policía el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas".

La Opinión de Miguel Acosta Romero es tajante al concluir "En nuestra opinión las facultades que otorga la Constitución a los Poderes Federales son expresas y limitadas según ha establecido la teoría, en interpretación del artículo 124 de la Constitución y, en consecuencia, el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89 fracción I del propio Código fundamental, sólo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución, de donde concluimos que no debe haber reglamentos autónomos y que si el Constituyente usó esa palabra en los artículos 10 y 21 de la Constitución (en el texto de 1917), creemos que no lo hizo con técnica jurídica."

Igualmente señala que no es lógico que el Presidente de la República reglamente directamente de la Constitución, teniendo la facultad de iniciativa de leyes (artículo 71, fracción I Constitucional) a través de la cual puede obtener el mismo resultado, sin acudir a los llamados reglamentos autónomos.²⁶

Por su parte el doctor Gabino Fraga expone que el problema de si el Ejecutivo puede reglamentar preceptos constitucionales, se debe resolver en principio en sentido negativo .

25 Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 788

26 Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 789

Más adelante, sin embargo, dice: "un caso el cual se puede abrigar duda de si la Constitución hace excepción a ese principio es el contenido en el artículo 21 de la propia Constitución." Sosteniendo que se desprende del artículo en comento que se habla de la existencia de reglamentos gubernativos y de policía y de la aplicación de las penas por infracción de dichos reglamentos, pero sin que se haga alusión a las leyes a que esos reglamentos deban referirse.

Concluye el Doctor Fraga diciendo: "de ahí se desprende que estos reglamentos gubernativos y de policía de las poblaciones sin que se refieran a una ley." Señalando, por último, que "fuera del caso tratado en donde hay una base constitucional que consigna la excepción expresa al principio de la fracción I del artículo 89, deben estimarse proscritos los reglamentos autónomos." ²⁷

Nosotros compartimos la teoría sustentada por el Doctor Gabino Fraga, ya que si constituye el artículo 21 de la Constitución una excepción al principio de "reserva de ley" y de que el reglamento debe basarse en una ley, pero al señalar el propio artículo que "compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...", está dando facultades al Ejecutivo y a su vez consintiendo en que se expida un reglamento autónomo que se base directamente en la Constitución.

Por otro lado, quizá tenga razón el Maestro Acosta Romero en el sentido de que el Constituyente de 1917 estuvo falto de técnica jurídica y que el Presidente de la República teniendo la facultad de iniciativa de leyes regule este artículo sin acudir a reglamentos autónomos y obtener iguales resultados; sin embargo, creemos que esto crearía una laguna de derecho y sería contrario a la Constitución que en dicho artículo nos remite a un reglamento.

²⁷ Gabino Fraga, Ob. Cit. pág. 112

1.6. PROCEDIMIENTO DE CREACION Y FUNCION DEL REGLAMENTO

El Maestro Miguel Acosta Romero nos explica el procedimiento de creación del reglamento de la siguiente forma: "El Procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente: Se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; este proyecto se somete a la discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten al Presidente de la República, y si el Presidente lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario de Despacho encargado del Ramo a que el reglamento corresponda, para los efectos del refrendo; posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la Federación."

Más adelante señala que las reglas que norman el procedimiento se contienen en los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución y 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal; los dos primeros se refieren a la iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación de las disposiciones legales y los dos últimos fijan las reglas sobre la iniciación de la vigencia.²⁸

Los artículos citados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República.

II. A los diputados y senadores al congreso de la Unión, y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las

²⁸ Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 766

diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

- a) Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberán hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales:

- d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros

presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

- e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse, sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

- h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara
- j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Los artículos citados del Código Civil para el Distrito Federal establecen:

Art. 3o.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior,

transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Art. 4o.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

A continuación analizaremos los requisitos para la validez de los reglamentos.

El único requisito que señala la constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es el **refrendo ministerial** contenido en el artículo 92 que dice "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos". Otro requisito necesario para su validez es que sean publicados en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con los artículos 3 y 4 del Código Civil ya transcritos.

Respecto a estos requisitos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia tiene el siguiente criterio en la ejecutoria que transcribe:

REGLAMENTOS, PROMULGACION DE LOS, REFRENDO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS PARA SU EFICACIA. De acuerdo con el artículo 92 de la Constitución General de la República, todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, para la eficacia de su promulgación, deberán someterse al refrendo de los Secretarios de Estado cuando a su ramo de atribuciones corresponda. Cabe considerar que tal prevención no debe ser llevada al extremo de exigir el refrendo de un reglamento por parte de un Secretario de Estado, cuando en el mismo se toque sólo de manera incidental o accesoría alguna materia diversa de la principal.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vols. 64. Pág. 31. Amparo en revisión 1533/73.
 Productos Selmor, S.A. de C.V. 5 votos.

Como se desprende de la citada ejecutoria para que el reglamento sea eficaz deberá tener el refrendo de los Secretarios de Estado cuando corresponda a su ramo de atribuciones.

Existe otra ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que vale la pena comentar y que a continuación transcribo:

REGLAMENTOS PROVENIENTES DEL EJECUTIVO FEDERAL. SU PROMULGACION COMPRENDE LA EXPEDICION DE LOS MISMOS. Tratándose de Reglamentos expedidos por el Presidente de la República en uso de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, el solo señalamiento de la promulgación de dichos ordenamientos como acto reclamado, sin reclamar su expedición, resulta suficiente para la procedencia del amparo, puesto que no proviniendo los reglamentos de un órgano distinto al que los expide, como en cambio sí sucede con las leyes que provienen del Congreso de la Unión y que el ejecutivo promulga, la sola orden de su publicación y cumplimiento que es en lo que consiste la promulgación, comprende necesariamente su expedición.

Séptima Epoca, Tercera Parte:
 Vols. 139-144, pág. 130. Amparo en revisión 8015/79.
 Carlos Sánchez y otros. 5 votos.

Esta ejecutoria que se explica por sí sola, nos da el punto de vista de la Suprema Corte de Justicia al decir que la promulgación y expedición de reglamentos por parte del ejecutivo implican un solo acto.

Por lo que corresponde a la función del reglamento, como indicamos con anterioridad su proceso de elaboración es más expedito que el de la ley y, por tanto, como también ya comentamos más rápidamente adecuado a problemas sociales, económicos, etc., que se presenten en el Estado.

Por otro lado y como ya se había citado, el ejecutivo está en mejor aptitud, ya que se encuentra en contacto directo con la realidad.

Tal y como sostiene el maestro Miguel Acosta Romero que la ley por su propia abstracción no siempre llega a comprender la aplicación práctica de sus postulados sin que llegue a significar que el acto legislativo, por sí no pudiera contener en sus disposiciones los medios de hacerlas cumplir en detalle; pero en la mayor parte de los casos la proximidad del Poder Ejecutivo con la realidad social al aplicar la ley, hace que los reglamentos operen como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido.

El citado autor más adelante señala acerca de la función del reglamento "Se trata en primer lugar de la necesidad indiscutible de desentrañar el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes, para adaptarlo a las prescripciones de la práctica y, como esta labor es técnica que requiere estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no encontrándose estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina el principio de representación popular, lógico es que se encomiende al Poder Ejecutivo, cuyas dependencias cuentan con personal más especializado y están en contacto con la realidad a la que se aplican las leyes y los reglamentos".²⁹

Por tanto, concluimos que el Poder Legislativo por la Representación Popular que lo caracteriza puede dar los lineamientos generales de una determinada ley, pero el reglamento, respetando a ésta, vendrá a dar los lineamientos pormenorizando a la ley, por medio de los especialistas con que cuentan diversas dependencias del Ejecutivo y siendo más expedito que el acto legislativo, por ello estamos de acuerdo con lo que sustenta el maestro Acosta Romero.

²⁹ Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 771

CAPITULO II

LOS REGLAMENTOS LABORALES Y LA INSPECCION DE TRABAJO

2.1 TIPOS DE REGLAMENTOS

Existe una gran variedad de reglamentos en materia laboral. Los Reglamentos vigentes en materia laboral para el Maestro Nestor de Buen³⁰ son los siguientes:

- Reglamento de Agencias de Colocaciones (14 de abril de 1934).
- Reglamento de Labores peligrosas e Insalubres para mujeres y menores (11 de agosto de 1934).
- Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo (3 de noviembre de 1934).
- Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo (29 de noviembre de 1934).
- Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión (27 de agosto de 1936).
- Reglamento de la Inspección Local del Trabajo en el Distrito Federal (18 de noviembre de 1943).
- Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal (7 de febrero de 1945).
- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (4 de marzo de 1983).
- Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas (13 de marzo de 1967).
- Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (16 de marzo de 1972).

³⁰ Nestor de Buen L. Derecho del Trabajo. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (5 de julio de 1973).

Reglamento para efectuar y enterar descuentos por concepto de préstamos otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (11 de enero de 1974).

Reglamento de los artículos 121 y 122 de la Ley Federal del Trabajo (2 de mayo de 1975).

Reglamento del Departamento del Distrito Federal para Trabajadores no Asalariados (2 de mayo de 1975).

Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (2 de junio de 1975).

Reglamento para la Continuación Voluntaria dentro del Régimen del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (4 de noviembre de 1975).

Reglamento Interno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2 de abril de 1977).

Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (5 de junio de 1978).

Reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (5 de junio de 1978).

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (4 de marzo de 1983).

Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo (17 junio 1983).

Reglamento de Inspección Federal del Trabajo (10 de noviembre de 1982).

Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores (23 de noviembre de 1982).

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (14 de agosto de 1985).

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (13 de diciembre de 1990).

Todos los reglamentos antes citados por el Maestro Nestor de Buen son los que a su parecer se encuentran vigentes; como ya comentamos abarcan una infinidad de materias, sin embargo, nos interesan tres reglamentos que analizaremos a continuación.

2.2 EL REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, EL NUEVO REGLAMENTO DE HIGIENE DEL TRABAJO, EL REGLAMENTO PARA LA INSPECCION DE GENERADORES DE VAPOR Y RECIPIENTES SUJETOS A PRESION

Para efectos del presente Trabajo, analizaremos a continuación 3 reglamentos, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y por último, y el cual no es mencionado como vigente por el maestro de Buen, pero que sigue siendo aplicado, por las autoridades es el Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo.

a) Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978.

Para analizar correctamente este reglamento debemos saber que es lo que se entiende por seguridad así como por higiene.

En la Sección Laboral de la Revista IDC encontramos ambos conceptos.

"La seguridad se concibe como la calidad o búsqueda de lo seguro o la certidumbre de la realización concreta y eficiente de algo y también se usa para denominar a los dispositivos destinados a evitar accidentes y proteger al individuo" más adelante cita "Por higiene se entiende la manera de métodos de conservación de la salud, por medio de la adaptación del hombre al medio en que vive y de las acciones que contrarrestan las influencias nocivas que puedan existir en su entorno, usado en relación con el trabajo, esta palabra se usa para

hacer referencia a las medidas que deben tomarse para evitar la producción y el contagio de enfermedades" ³¹

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo encuentra su antecedente en la reglamentación expedida al amparo de la Ley Federal del Trabajo de 1931, dicha reglamentación se volvió obsoleta por el desarrollo industrial alcanzado en las décadas que siguieron al fin del conflicto armado y era el Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo, que analizaremos más adelante.

Este reglamento además es producto de una serie de recomendaciones formuladas por la Organización Internacional del Trabajo y se contienen en el Convenio 118, respecto de la "Igualdad de trato a nacionales y extranjeros en materia de seguridad social" al que nuestro país se adhirió, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1978.

De este reglamento derivan diversos instructivos que son los siguientes:

- 1.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los edificios y locales de centros de trabajo
- 2.- Para la prevención y protección contra incendios
- 3.- Obtención y refrendo de licencias para operadores de grúas y montacargas en los centros de trabajo
- 4.- Sistemas de protección y dispositivos de seguridad en la máquina y equipo

³¹ Revista IDC Información Dinámica de Consulta, Sección Laboral, 22 marzo de 1989, Año III, No. 72

5.- Para el almacenamiento, transporte, manejo de sustancias inflamables y combustibles.

6.- Para la estiba y desestiba de los materiales

7.- Para la instalación y operación de ferrocarriles en los centros de trabajo

8.- Para la producción, almacenamiento y manejo de explosivos

9.- Para el almacenamiento, transporte y manejo de sustancias corrosivas, irritantes y tóxicas

10.- Condiciones de seguridad e higiene donde se produzcan, almacenen o manejen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el ambiente laboral

11.- Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido

12.- Condiciones de seguridad e higiene en donde se manejen, almacenen o transporten fuentes generadoras o emisoras de radiaciones ionizantes capaces de producir contaminación en el ambiente laboral

13.- Condiciones de seguridad e higiene en donde se generen radiaciones electromagnéticas no ionizantes

14.- Para los trabajadores que laboren a presiones ambientales anormales

15.- Condiciones térmicas ambientales extremas elevadas y abatidas en los centros de trabajo

16.- Condiciones de seguridad e higiene referentes a ventilación

17.- Requerimientos y características del equipo de protección personal para los trabajadores

18.- Requerimientos y características de regaderas, vestidores y casilleros

19.- Constitución, registro y funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene del trabajo

20.- Requerimientos y características de los botiquines para primeros auxilios

21.- Requerimientos y características de los informes de los riesgos de trabajo que ocurran, para integrar las estadísticas

22.- Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde la electricidad estática representa un riesgo

Además de los instructivos antes citados, son aplicables las disposiciones de seguridad e higiene derivadas de contratos individuales o colectivos, contrato-ley, reglamento interior y reglamento interior de higiene y seguridad, así como las normas técnicas que el patrón dicte al respecto.

Como se aprecia, de lo antes expuesto vemos que el Reglamento General de Seguridad e Higiene abarca un amplio campo de aplicación, que se encuentra pormenorizado en los instructivos a que nos hemos referido.

No obstante lo anterior, se hace notar que el Artículo Cuarto Transitorio del Reglamento en comento establece que cuando se refiera a la aplicabilidad de normas y no se hayan emitido los instructivos que se requieran, serán aplicables las disposiciones que sobre la materia contengan los ordenamientos expedidos durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de

1931 o la de 1970, en tanto no se opongan al Reglamento General de Seguridad e Higiene.

Lo anterior implica el que se apliquen disposiciones ya derogadas como el nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo y el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, situación esta que resulta ser una total aberración jurídica, la cual analizaremos en el último capítulo de este trabajo.

a.1) Obligaciones y Prohibiciones a cargo de los Patrones

Obligaciones respecto a medidas preventivas

- Cuidar que las fábricas y centros de trabajo se instalen conforme a las medidas de seguridad e higiene. (artículo 132, fracción XVI, Ley Federal del Trabajo)

- Cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y reglamentos para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo. (artículo 132, fracción XVII, Ley Federal del Trabajo)

- Fijar y difundir las disposiciones conducentes de reglamentos e instructivos de seguridad e higiene donde se preste el trabajo (artículo 132, fracción XVIII Ley Federal del Trabajo)

- Colocar rótulos y avisos de seguridad e higiene con las instrucciones respectivas, así como otorgar el uso de equipo de protección general y personal (arts. 221 y 222 Reglamento General de Seguridad e Higiene)

- Proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores respecto del modo específico y seguro de emplear las herramientas que deban utilizar (art. 64 Reglamento General de Seguridad e Higiene)

- Promover el desarrollo de servicios de seguridad e higiene en los centros de trabajo, atendiendo a la naturaleza y características de la actividad que se efectúe, a la cantidad de trabajadores expuestos a riesgos y a los índices de frecuencia y de gravedad de los riesgos profesionales ocurridos (art. 217 Reglamento General de Seguridad e Higiene)

- Sustituir equipos agentes o elementos que provoquen contaminación por otros que no la causen y adoptar o modificar equipos o procedimientos de trabajo o para reducir la contaminación, aislando las fuentes contaminantes o a los trabajadores para que no la reciban, así como limitar los tiempos o frecuencias de exposición (art. 136 Reglamento General de Seguridad e Higiene)

- Proporcionar a los trabajadores los medicamentos profilácticos que determine la autoridad sanitaria en los lugares donde existan enfermedades tropicales o endémicas, o cuando exista peligro de epidemia (artículo 132 fracción XIX Ley Federal del Trabajo).

- Disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables para que se presten oportuna y eficazmente los primeros auxilios (artículo 132 fracción XVII de Ley Federal del Trabajo) y adiestrar personal para que los preste (artículo 504, fracción I, Ley Federal del Trabajo).

- Teniendo más de 100 trabajadores establecer una enfermería para la atención médica y quirúrgica de emergencia y teniendo más de 300 un hospital para ese fin (artículo 504 fracciones III y IV de la Ley Federal del Trabajo).

- Dar información técnica a los trabajadores acerca de los riesgos que implica la presencia de contaminantes altamente tóxicos, para que tomen las medidas preventivas que señalen el patrón y los ordenamientos legales y reglamentarios (art. 138 Reglamento General de Seguridad e Higiene).

Obligaciones Administrativas

Son obligaciones de tipo administrativo de los patrones:

- Dar aviso a las autoridades de los accidentes de trabajo que ocurran (art. 504 fracción V de la Ley Federal del Trabajo), así como proporcionarles la información que requieran en esta y otras materias relacionadas (arts. 221 y 239 del Reglamento General de Seguridad e Higiene).

- Permitir que durante las horas de trabajo, se efectúen visitas de inspección y vigilancia que las autoridades determinen con apego a la ley (artículo 239 fracción II, Reglamento General de Seguridad e Higiene).

- Presentar a los inspectores, los libros, registros o documentos relacionados con la seguridad e higiene (art. 239 fracción III, Reglamento General de Seguridad e Higiene).

- Entregar para su examen las muestras de las sustancias y materiales que se utilicen cuando se trate de trabajos peligrosos y sean solicitadas en una inspección de trabajo (artículo 239 fracción IV del Reglamento General de Seguridad e Higiene).

- Obtener y refrendar las licencias de montacarguistas y operadores de grúas (instructivo número 3 del Reglamento General de Seguridad e Higiene).

Prohibiciones

Les está prohibido a los patrones:

- Permitir que mujeres y menores de 16 años laboren en ambientes sujetos a presiones anormales (art. 150 del Reglamento General de Seguridad e Higiene).

- Utilizar mujeres en el periodo de gestación o lactancia en labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial, después de las diez de la noche o en horas extraordinarias (art. 166 de la Ley Federal del Trabajo).

- Utilizar menores de 16 años en trabajos subterráneos o submarinos, labores peligrosas o insalubres o superiores a sus fuerzas o que puedan retardar su desarrollo (art. 175 fracción II, Ley Federal del Trabajo).

- Utilizar menores de 18 años en trabajos nocturnos industriales (art. 175 fracción I, Ley Federal del Trabajo).

a.2) Obligaciones y prohibiciones a cargo de los trabajadores

Los trabajadores, respecto a la seguridad e higiene, también tienen obligaciones a su cargo. Su observancia es primordial para el buen desempeño en el trabajo e incluso algunas tienen tal importancia que su incumplimiento puede ser motivo justificado de rescisión o generar responsabilidad civil, independientemente de las infracciones o delitos penales en que pudiera incurrirse.

Obligaciones

- Observar las medidas preventivas e higiénicas que acuerden las autoridades o les indiquen los patrones para su seguridad y protección personal (artículo 134, fracción I, Ley Federal del Trabajo).

- Prestar auxilios en cualquier tiempo que se necesite cuando por siniestro o riesgo inminente peligran las personas del patrón o de los compañeros (artículo 134 fracción VIII, Ley Federal del Trabajo).

- Integrar los organismos que establece la ley, en este caso la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene (artículo 134 fracción IX, Ley Federal del Trabajo).

- Hacer del conocimiento del patrón las enfermedades contagiosas que padezcan (artículo 134 fracción XXI, Ley Federal del Trabajo).

- Someterse a los reconocimientos médicos exigidos en el Reglamento Interior de Trabajo y demás normas aplicables en la empresa, para comprobar que no padecen incapacidad o enfermedad contagiosa o incurable (artículo 134 fracción X, Ley Federal Trabajo).

- Comunicar al patrón las deficiencias que advierta, para evitar los daños personales que éste o sus compañeros pudiesen sufrir (artículo 134 fracción XII, Ley Federal del Trabajo).

- Obtener y refrendar sus licencias de operadores de grúas, montacarguistas (artículo 78, Reglamento General de Seguridad e Higiene), y aquellas otras que requieran para su trabajo.

- Utilizar herramientas, maquinaria, equipos, aparejos y demás elementos necesarios, así como los vehículos, de acuerdo a su naturaleza y función y a las instrucciones de operación u otras que dicte el patrón para ese efecto.

Prohibiciones

- Ejecutar cualquier acto que ponga en peligro su seguridad o la de sus compañeros o la de terceros (artículo 135, fracción I, Ley Federal del Trabajo).

- Presentarse al trabajo en estado embriaguez o bajo influencia de narcóticos o drogas enervantes (artículo 135, fracciones IV y V, Ley Federal del Trabajo).

- Usar útiles, herramientas y otros objetos para fines distintos a aquéllos para los que están destinados, si con ello pudiese afectarse la seguridad e higiene del centro de trabajo, de los compañeros o de si mismo (artículo 134,

fracción IX, Ley Federal del Trabajo y 66 a 70 del Reglamento General de Seguridad e Higiene).

Como podemos apreciar de lo antes expuesto el Reglamento General de Seguridad e Higiene es un reglamento que tiende a proteger la integridad de los trabajadores tanto este reglamento, como sus instructivos tienen el mismo objetivo.

Asimismo, en virtud del artículo cuarto transitorio se llegan a aplicar reglamentos que estuvieron al amparo de la Ley Federal del Trabajo de 1931 o de la Ley Federal del Trabajo de 1970, los cuales consideramos que forman parte de la materia de seguridad e higiene en primer lugar por su contenido, ya que tienden a proteger al trabajador de un posible riesgo en el desempeño de su trabajo y por aplicarse en virtud del artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene.

b) Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1946.

Es el antecedente directo del Reglamento General de Seguridad e Higiene y fue expedido al amparo de la Ley Federal del Trabajo de 28 de agosto de 1931.

Contiene disposiciones muy parecidas al Reglamento con anterioridad analizado, igualmente tienden a la protección de la integridad de los trabajadores.

Este reglamento es aplicado con fundamento en el artículo cuarto transitorio del Reglamento de Seguridad e Higiene, aunque al haber sido abrogada la Ley Federal del Trabajo de 1931 debemos entender que este reglamento fue abrogado con la misma y por tanto carece de validez, remarcando que sigue siendo aplicado actualmente, a nuestro parecer de una

manera totalmente irregular, en virtud del artículo cuarto transitorio antes citado.

c) Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión

El Reglamento en cuestión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1936 y por tanto se encontraba fundamentado en la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El antecedente más directo de este reglamento era el Reglamento para la Inspección de Calderas de Vapor del 15 de agosto de 1928.

Tiene por principal objeto como la mayoría de estos ordenamientos el preservar la seguridad e integridad física en los centros de trabajo que utilizan generadores de vapor y recipientes sujetos a presión.

Este reglamento es de observancia general en toda la República Mexicana, en las industrias de jurisdicción federal. De su contenido podemos resaltar lo siguiente.

- Establece los procedimientos para las autorizaciones e inspecciones de generadores de vapor y/o recipientes sujetos a presión en las empresas.
- Marca los requisitos para la instalación de estos equipos.
- Establece las obligaciones de los usuarios.

Este reglamento al igual que el anterior continúa siendo aplicado en virtud del artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene y a nuestro parecer de manera incorrecta como más adelante veremos.

2.3 AUTORIDADES QUE APLICAN LOS REGLAMENTOS, LA INSPECCION DEL TRABAJO

a) Idea General de las Autoridades del Trabajo

De lo antes expuesto, hemos podido apreciar que los reglamentos laborales e inclusive la propia ley tienen un espíritu proteccionista para el trabajador y nos referimos a protección en un sentido amplio, ya que estas normas tienden a proteger al trabajador tanto en lo patrimonial como en su propia integridad física.

A este respecto comenta Mario de la Cueva concretizando "El Derecho del Trabajo, por esta su naturaleza, que es constituir el conjunto de normas derivadas de la naturaleza y de las necesidades del hombre en cuanto a trabajador, es el estatuto que representa mejor el interés de la colectividad y de ahí el interés público en su justa creación y en su exacto cumplimiento; y todavía hay que agregar que el cumplimiento del derecho del trabajo no está ilimitadamente subordinado a la voluntad de trabajadores y patronos, pues dada su alta finalidad, la sociedad urge su cumplimiento, aún sin contar con la voluntad de los trabajadores. Estos particulares caracteres y exigencias del Derecho del Trabajo han producido la creación de un grupo de autoridades, distintas de las restantes autoridades del Estado y dotadas de una fisonomía y función especiales", más adelante apunta "Las Autoridades del Trabajo pueden caracterizarse diciendo que son un grupo de Autoridades distintas a las restantes autoridades del Estado y tienen por misión crear, vigilar y hacer cumplir el Derecho del Trabajo."³²

Como podemos ver de lo expuesto por el maestro de la Cueva, es imperativo para el Estado el que por medio de las Autoridades que para este efecto sean constituidas, se creen, se vigilen y se hagan cumplir las normas del Derecho de Trabajo.

32 Mario de la Cueva. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. Pág. 868.

Las Autoridades del Trabajo, mencionadas en el Artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo que son competentes para aplicar normas de trabajo son las siguientes:

- I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública;
- III. A las Autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos del Trabajo;
- IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;
- V. Al Servicio Público del Empleo;
- VI. A la Inspección del Trabajo;
- VII. A las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos;
- VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas;
- IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;
- X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y
- XII. Al Jurado de Responsabilidades.

La Secretaría del Trabajo es la Autoridad administrativa cúspide en los problemas de trabajo y engloba a las restantes autoridades del trabajo, a la

Inspección de Trabajo compete el vigilar el estricto cumplimiento de las normas de trabajo como a continuación veremos.

b) La Inspección del Trabajo

Sobre este particular comenta de la Cueva: "El Derecho del Trabajo es un Derecho Imperativo y en él se conjugan los intereses individual y social, quiere decir, el derecho del trabajo tiene por finalidad la protección al hombre, pero no solamente en cuanto individuo que puede adquirir un volumen mayor o menor de derechos frente a otro individuo, sino como célula social a la que debe protección la sociedad; el derecho del trabajo solamente en parte da origen a derechos de carácter patrimonial, muchas de sus disposiciones se refieren directamente al hombre, sin que su patrimonio se vea aumentado o disminuido; estas disposiciones como la seguridad y la salubridad de los talleres, las medidas adecuadas en la instalación de las máquinas o las de prevención de accidentes, tienden a evitar un daño a la persona misma, independientemente de su patrimonio y tiene que cumplirse para que el estado permita el trabajo en las empresas. Aparece entonces diáfana la necesidad de que el Estado vigile el cumplimiento de estas disposiciones y evite su violación, lo cual compone una nueva actividad de las autoridades del trabajo, que se conoce con el nombre de Inspección del Trabajo".

Y más adelante continúa diciendo: "La función de inspección y vigilancia se cumple por las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y Educación Pública, ésta última en materia educativa la Secretaría del Trabajo, en especial actúa por conducto de la Inspección del Trabajo."³³

De lo expuesto con anterioridad, podemos concluir que las normas de trabajo no sólo tienen por objeto, como ya habíamos anotado proteger intereses patrimoniales sino también la seguridad de los trabajadores y para cumplir con ello es necesario que el Estado vigile el cumplimiento de dichas normas creando la Inspección de Trabajo.

³³ Mario de la Cueva. Ob. Cit. Pág. 869.

Las normas de trabajo, incluyendo a los reglamentos son dispositivos protectores de los trabajadores y en especial los reglamentos que estudiamos con anterioridad (Reglamento General de Seguridad e Higiene, Nuevo Reglamento de Higiene en el Trabajo y el Reglamento para Generadores de Vapor).

La aplicación de los mismos compete a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por medio de la Inspección de Trabajo (Federal) como más adelante veremos en profundidad; por el momento hacemos notar que todas las Autoridades del Trabajo son federales y locales, ya que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde a la Federación y a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXXI del artículo 123. El sistema produce una duplicidad de autoridades, así las cosas y a manera de ejemplo existen Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje; como también existe una Inspección del Trabajo Local y otra Federal.

El autor que más trata este tema es el Maestro de la Cueva en su concepto la Inspección del Trabajo puede definirse como actividad y como órgano del Estado, así pues nos dice: "En el primer sentido, la Inspección del Trabajo es la actividad del Estado destinada a vigilar el cumplimiento del Derecho Protector del Trabajo y en el segundo es el órgano estatal a quien compete aquella actividad. Es una actividad y un órgano estatales que derivan de la naturaleza del Derecho del Trabajo y que forman la parte principal de lo que pudiera denominarse Derecho Administrativo del Trabajo. La Inspección del Trabajo tiene a su cargo la vigilancia sobre las empresas y centros de trabajo, para ver si se cumplen las medidas de higiene y seguridad, prevención de accidentes, protección de las mujeres y de los menores, etc.; cumple, además otras funciones complementarias, algunas de las cuales están cobrando gran importancia."³⁴

De lo expuesto con anterioridad por el Maestro de la Cueva, estamos completamente de acuerdo, ya que la Inspección del Trabajo efectivamente es la

³⁴ Mario de la Cueva. Ob. Cit. Pág. 875.

actividad del Estado que vigila se cumpla con el Derecho del Trabajo y por otro lado es el órgano competente para llevar a cabo esta actividad, asimismo, compartimos el criterio de que la Inspección de Trabajo forma la parte administrativa del Derecho del Trabajo y que el citado autor denomina "Derecho Administrativo del Trabajo", ya que efectivamente la regulación de la Inspección de Trabajo, los reglamentos que se aplican y la propia Ley Federal del Trabajo en la parte que regula esta materia pueden entenderse como un capítulo netamente administrativo del Derecho del Trabajo.

Sobre la Inspección de Trabajo y la función de los Inspectores comenta el Lic. Euquerio Guerrero: "Existen también Inspectores del Trabajo de carácter federal o local, según que sus funciones se refieran a materia de una u otra jurisdicción. Los Inspectores Federales son designados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los Inspectores Locales por los gobernadores de las Entidades Federativas y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Se trata de funcionarios que principalmente tienen carácter administrativo, estando a su cargo vigilar que en los centros de trabajo se observen las disposiciones que sobre higiene y seguridad se contienen en la Ley o en los reglamentos y que se cumpla con las obligaciones que corresponden tanto a patrones como a trabajadores, buscando en el respeto recíproco de derechos la garantía de las buenas relaciones obrero patronales."³⁵

Como vemos del comentario del Lic. Guerrero, se corrobora lo que hemos expuesto con anterioridad acerca de la dualidad de funciones por cuanto se refiere a que hay Inspectores locales y federales del Trabajo; igualmente al mencionar que los Inspectores tienen carácter administrativo se ratifica, lo que ya habíamos mencionado acerca de que la materia de Inspección de Trabajo tiene un carácter netamente administrativo y forma el Derecho Administrativo del Trabajo.

A efecto de tener una idea general sobre la función de vigilancia que desempeñan los Inspectores de Trabajo tomaremos como referencia de nueva

³⁵ Euquerio Guerrero. Manual de Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1973. Pág. 419.

cuenta al maestro Guerrero: "Con objeto de que puedan desempeñar sus funciones de vigilancia la Ley les faculta en el artículo 541 a visitar, previa identificación, durante las horas de trabajo, diurno o nocturno, las empresas o establecimientos; podrán interrogar al personal, con la presencia de testigos y exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, a que obliguen las normas del trabajo; sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones del trabajo y se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos del trabajo, cuando constituyan una violación de las normas legales o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores. Naturalmente que deberán cumplir puntualmente las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos. Expresamente la Ley les impone la obligación de practicar inspecciones extraordinarias, cuando sean requeridas por sus superiores o cuando reciban alguna denuncia respecto de violaciones a las normas del trabajo. Levantarán actas, con intervención de los trabajadores o patrón haciendo constar las deficiencias o violaciones a las normas del trabajo. Entregarán una copia a las partes que hayan intervenido y el original lo turnarán a la autoridad que corresponda. El artículo 543 dispone que los hechos certificados por los Inspectores del Trabajo, en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario."³⁶

Para tener una idea precisa sobre como se aplican los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo y como se llevan a cabo las inspecciones analizaremos a continuación pormenorizadamente el procedimiento que se lleva a cabo.

2.4 Aplicación de los Reglamentos. Un Estudio General

La situación actual de los reglamentos laborales en materia de Seguridad e Higiene resulta confusa para el patrón, que debe cumplir con las obligaciones a su cargo que se encuentran dispersas en los diversos reglamentos,

³⁶ Euquerio Guerrero. Ob. Cit. Pags. 419 y 420

y en caso de no cumplir con las mismas corre el riesgo de ser consignado por los inspectores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Las inspecciones tienen por objeto vigilar y supervisar para determinar por parte de la Autoridad Federal de Inspección, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones respecto a jornadas de trabajo, pago de salarios extraordinarios, primas dominicales, días festivos y de descanso semanal, disfrute de vacaciones y su correspondiente prima, aguinaldos, capacitación y adiestramiento, condiciones de trabajo por escrito, reparto de utilidades, medidas de higiene y seguridad (dentro de las cuales entrarían los reglamentos que motivan este trabajo y que son el Reglamento de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión y el Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo).

En un análisis elaborado por el Lic. Alfonso Ascencio H. y el cual fue publicado en la Revista IDC Información Dinámica de Consulta en la Sección Laboral bajo el título "Procedimiento Sancionador en Materia Laboral", el autor manifiesta lo siguiente, al referirse a las inspecciones que realiza la Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

"Ciertamente, es positivo el trabajo que se está desarrollando, en tanto busca cumplir con los objetivos y finalidades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pues se pretende que el trabajador disfrute y reciba los salarios, prestaciones y demás beneficios que la ley y su contrato le otorgan, sin embargo, estas buenas intenciones para el cumplimiento de la ley y sus reglamentos, no deben rebasar el principio de que toda autoridad en el ejercicio de sus facultades debe limitar su conducta al respecto de lo que las disposiciones constitucionales, la ley y los reglamentos establecen en favor de las personas, pues resulta absurdo concebir que bajo la bandera de exigir el cumplimiento de la Ley Laboral y los Reglamentos que buscan mejores condiciones de seguridad e higiene, se viole otras leyes que establecen también principios de seguridad jurídica y el respeto a los ciudadanos."

"En efecto, es muy común que los inspectores encargados de llevar a cabo las inspecciones de trabajo para verificar el cumplimiento de la ley y los reglamentos, así como sus instructivos, propongan el implantamiento de una serie de medidas que en algunos casos no están contemplados ni en los reglamentos respectivos ni en sus instructivos, y mucho menos representan la solución a un problema de higiene y seguridad."

"La actuación de los inspectores obedece generalmente a un desconocimiento de las leyes y sus reglamentos, además de no ser verdaderos expertos en las materias de seguridad e higiene, de esta manera al llevar a cabo sus funciones pidiendo el cumplimiento de "medidas de seguridad", no ajusta sus indicaciones a lo preceptuado en las disposiciones legales."

"No obstante estas deficiencias, si el empresario no cumple con las medidas propuestas se le consigna ante la propia Secretaría del Trabajo, quien por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos impone sanciones de carácter económico, que resultan injustificadas."³⁷

De lo expuesto en el citado ensayo, estamos de acuerdo en que la actuación de los inspectores en muchas ocasiones es deficiente, ya que no son peritos en materias de seguridad e higiene y además de que no tienen facultades para "interpretar" las disposiciones legales de las cuales tampoco tienen la información adecuada.

Por tanto sería conveniente que dichos inspectores estuvieran capacitados en materia de seguridad e higiene y recibieran capacitación para saber manejar la ley y sus reglamentos, de manera tal, que sólo los patrones que verdaderamente ameriten ser consignados lo sean ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

37 IDC Información Dinámica de Consulta, Sección Laboral. 27 de julio 1988. Año II. Número 56. Pags. 757 y 758

A efecto de poder tener una visión clara de como se llevan a cabo estas inspecciones, analizaremos en detalle el procedimiento que deben revestir, así como las sanciones que se pueden imponer y los recursos que en contra de éstas existen.

2.5 De las Inspecciones y Consignaciones. Competencia

La Constitución y la Ley Federal del Trabajo en sus disposiciones reglamentarias establecen todo lo relativo para la supervisión y cumplimiento de las condiciones de trabajo, requisitos de inspección y de sanción por su incumplimiento.

De todo ello cabe destacar que por lo que se refiere a medidas de seguridad e higiene, así como en cuanto a capacitación y adiestramiento, sólo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene competencia para vigilar, cumplimentar y en su caso autorizar lo que al respecto establecen las disposiciones derivadas de estos extremos, así como para sancionar su cumplimiento.

Hacemos resaltar que el Reglamento General de Seguridad e Higiene así como el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión al igual que el Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo forman parte de la materia de Seguridad e Higiene y por tanto la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la única autoridad competente para vigilar su cumplimiento, por medio de la Inspección del Trabajo (Federal).

Esta facultad se encuentra reservada a las autoridades Federales del Trabajo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social), según lo dispone la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, así como en los artículos 132, 527, 529 de la Ley Federal del Trabajo, artículo 2 del Reglamento General de Seguridad así como los artículos 2, 6 y 11 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, los cuales transcribiremos para ver el alcance y contenido de cada uno de ellos.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS**Artículo 123...**

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas Industriales:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalurgia y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De Hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;

16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio, y
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

b) Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo

para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

Del citado artículo se desprende que en materia de seguridad e higiene, sólo las autoridades federales tienen competencia para su aplicación y vigilancia, empero pueden celebrar convenios de coordinación con autoridades locales para que éstas puedan realizar inspecciones, que de otro modo serían competencia de autoridades federales.

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo establece:

Artículo 132.- OBLIGACIONES DE PATRONES.

Son obligaciones de los patrones:

I. Cumplir las disposiciones de las normas de trabajo aplicables a sus empresas o establecimientos;

XV. Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, en los términos del Capítulo III Bis de este Título;

XVI. Instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos de trabajo y perjuicios al trabajador, así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes. Para estos efectos, deberán modificar, en su caso, las instalaciones en los términos que señalen las propias autoridades;

XVII. Cumplir con las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo y, en general, en los lugares en que deban ejecutarse las labores; y, disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables que señalen los instructivos que se

expidan, para que se presten oportuna y eficazmente los primeros auxilios; debiendo dar, desde luego, aviso a la autoridad competente de cada accidente que ocurra;

XVIII. Fijar visiblemente y difundir en los lugares donde se preste el trabajo, las disposiciones conducentes de los reglamentos e instructivos de seguridad e higiene;

De los términos de este artículo podemos ver entre las obligaciones de más relevancia para el patrón está el cumplir con las normas de trabajo y permitir la inspección y vigilancia por parte de los Inspectores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y apegarse a los reglamentos e instructivos de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 527.- MATERIAS DE JURISDICCION FEDERAL. La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales cuando se trate 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, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;

15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. 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; y,
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

II. Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.
2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y,
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; y, obligaciones patronales e las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

De la redacción de este artículo podemos apreciar que es muy parecido al 123 Constitucional fracción XXXI y al igual que éste otorga competencia a las Autoridades Federales en Materia de Seguridad e Higiene.

Por otro lado, el artículo 529 que nos habla de las Materias de Jurisdicción Local y Obligaciones de Autoridades Locales con la Federación, señala lo siguiente:

En los casos no previstos por los artículos 527 y 528, la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades de las Entidades Federativas.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 527-A, las autoridades de las Entidades Federativas deberán:

IV. Reportar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social las violaciones que cometan los patrones en materia de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento e intervenir en la ejecución de las medidas que se adopten para sancionar tales violaciones y para corregir las irregularidades en las empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local;

VII. Previa determinación general o solicitud específica de las autoridades federales, adoptar aquellas otras medidas que resulten necesarias para auxiliarlas en los aspectos concernientes a tal determinación o solicitud.

De este artículo es conveniente comentar que cuando la autoridad local encuentre violaciones por parte de un patrón en materia de Seguridad e Higiene deberá reportarlo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ya que como dijimos con anterioridad, es la autoridad competente para conocer de esta materia. Asimismo, en la fracción VII al mencionar que pueden adoptarse medidas para auxiliar a la autoridad federal, se abre la posibilidad de celebrar convenios de coordinación entre la autoridad federal y la local.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, establece, por otro lado, lo siguiente:

2. ORGANISMO COMPETENTE E INTEGRACION.

La aplicación de este Reglamento corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Las autoridades federales coordinarán sus acciones en materia de seguridad e higiene con las autoridades de los Estados y del Departamento del Distrito Federal, en la forma y términos que el mismo establece. La aplicación de este Reglamento se hará coordinadamente con la Secretaría de Salubridad y Asistencia de acuerdo a las facultades que sobre higiene ocupacional otorgan a esta última las leyes en vigor.

Para los efectos de este ordenamiento las Secretarías mencionadas integrarán una Comisión permanente, con tres representantes de cada una de ellas, a fin de proponer en los casos que lo juzguen necesario, la forma específica de operar la coordinación, con la finalidad de que las propias dependencias puedan cumplir con las funciones que los diversos ordenamientos legales atribuyen a cada una de ellas.

Asimismo, se establecerá la coordinación necesaria con la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para la expedición, actualización e interpretación de las normas oficiales mexicanas, relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo.

Este artículo nos habla sobre los convenios de coordinación que llevan a cabo las Autoridades Federales para trabajar de manera conjunta, hablando en concreto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para aplicar el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo; señalando, asimismo, que las Autoridades Federales coordinarán sus acciones con las de los Estados y el Distrito Federal, por lo que queda totalmente claro que en materia de seguridad e higiene la autoridad competente es la Autoridad Federal y por excepción, será la Autoridad Local cuando ésta acredite que se ha celebrado un "convenio de coordinación".

En el artículo 36, referente a la Solicitud de Autorización, el reglamento en cita señala:

Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 35, el patrón deberá presentar por escrito solicitud que contenga los siguientes datos:

- I. Nombre de la empresa y de su representante, así como domicilio para recibir notificaciones;
- II. Especificación de si se trata de una instalación nueva o ya existente;
- III. Rama industrial en que se vaya a utilizar o se utilice la maquinaria;
- IV. Ubicación precisa del centro de trabajo en donde se encuentre la instalación;
- V. Potencia total nominal expresada en caballos, indicada en el registro de los motores con que cuente la instalación; y
- VI.º Tipo y número de máquinas.

Por último el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo establece en sus artículos 2, 6 y 11 lo siguiente:

2. ORGANO COMPETENTE

La aplicación del presente Reglamento corresponderá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

6. CONVENIOS DE INSPECCION

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los Gobiernos de los Estados y el Departamento del Distrito Federal, podrán celebrar convenios para efectos de coordinación y unificación de criterios, planes, programas, sistemas y procedimientos de inspección que permitan la adecuada vigilancia y aplicación de los preceptos constitucionales en materia de trabajo, de las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo, sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables.

11. INTERVENCION DE LAS AUTORIDADES LOCALES DEL TRABAJO

Para los efectos de la vigilancia del cumplimiento de las normas relativas a la seguridad e higiene y las de la capacitación y adiestramiento, las autoridades locales del trabajo intervendrán en su carácter de auxiliares de las autoridades federales del trabajo, en los términos de los artículos 512-F, 527-A, 529 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo.

De los artículos antes citados, se confirma la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como autoridad federal para conocer de la inspección y vigilancia de estas materias.

Asimismo y de conformidad a lo antes expuesto, consideramos que las inspecciones sobre esta materia (Seguridad e Higiene) sólo pueden ser practicadas por Inspectores Federales del Trabajo o en su caso, por inspectores provenientes de autoridades locales, cuando éstos acrediten que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se ha coordinado con las entidades federativas o el Distrito Federal para vigilar el cumplimiento de aspectos que son de exclusiva competencia de la autoridad federal.

2.6 Requisitos de Inspección

Antes de que se inicie la inspección, el funcionario deberá identificarse con la credencial debidamente autorizada y mostrar la orden de inspección correspondiente expedida por la autoridad del trabajo, la que deberá precisar el centro de trabajo que debe ser inspeccionado, su ubicación, así como el objeto de la inspección, todas estas situaciones están previstas en los artículos 17 y 26 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, mismas que a continuación se transcriben:

17. ACREDITACION DE LA PERSONALIDAD.

Los inspectores del trabajo deberán identificarse con credencial debidamente autorizada, ante los trabajadores y los patrones, así como exhibir en cada caso la orden de inspección correspondiente, expedida por las autoridades del trabajo.

26. CONTENIDO DE LA ORDEN DE VISITA.

Los inspectores, para practicar visitas, deberán estar provistos de órdenes escritas en las que se precise el centro de trabajo, su ubicación, el objeto de la inspección y su alcance.

Las visitas o inspecciones pueden ser iniciales, periódicas con intervalos de seis meses y extraordinarias cuando tienen su origen en la queja de trabajadores sindicatos o comisiones mixtas, ya que así lo dispone el artículo 27 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo; que a la letra dice:

27. PROGRAMACION DE VISITAS INICIALES, PERIODICAS Y DE VERIFICACION.

Las autoridades del trabajo deberán hacer la programación de las visitas iniciales, periódicas y de verificación que deben practicarse a los centros de trabajo. Las periódicas se efectuarán con intervalos de seis meses, plazo que podrá ampliarse o disminuirse de acuerdo con la evaluación que hagan dichas autoridades, tomando en consideración el grado de riesgo, el número de trabajadores y los antecedentes que se tengan del respectivo centro de trabajo. Asimismo, las autoridades del trabajo podrán ordenar la práctica de visitas extraordinarias, de oficio o a petición de los interesados, haciéndose mención de ello en la orden de inspección correspondiente.

a) Requisitos del Acta de Inspección

En el acta de inspección, el inspector debe ajustarse a solicitar la documentación y los comprobantes que se han precisado en la orden objeto de la visita, para cuyo efecto deberá solicitar la comparecencia del representante legal o bien del patrón directamente, haciéndose acompañar de dos testigos que deben ser nombrados por el patrón y sólo ante su negativa lo deberá hacer el inspector.

También deberá hacerse comparecer a los miembros de las comisiones de que se trata, debiendo permitir, una vez que el inspector ha terminado de asentar el acta, que hagan uso de la palabra las personas que lo desean y que en

ella hubieran intervenido tal como lo dispone el artículo 38 del Reglamento Federal de Inspección del Trabajo.

**38. SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL ACTA;
CONTENIDO Y COPIA DE LA MISMA.**

Los inspectores del trabajo deberán levantar un acta en cada inspección que realicen, con la intervención de los trabajadores, del patrón o de los representantes de ambos y dos testigos de asistencia, así como de los integrantes de la Comisión que corresponda; estos últimos podrán fungir como testigos de asistencia.

El contenido del acta dependerá del tipo de inspección que se realice, debiendo reunir los requisitos de fondo y forma establecidos por los instructivos correspondientes.

De tales actuaciones se deberá entregar una copia a las partes que hayan intervenido en las mismas, haciendo constar en la propia acta tal circunstancia.

Sobre este particular, transcribimos la siguiente tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado:

**VISITAS DE INSPECCION PRACTICADAS CON
APOYO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
REQUISITOS DE IDENTIFICACION DE LOS
VISITADORES.**

Tratándose de una visita de inspección ordenada por las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para constatar el puntual cumplimiento de las normas contenidas en el Reglamento de Seguridad en Higiene en el trabajo, se impone la observancia de los requisitos previstos por el artículo 16 constitucional para el caso de visitas domiciliarias practicadas por autoridades administrativas con el propósito de comprobar la observancia de Reglamento de Policía (en el sentido amplio de la expresión), requisitos entre los cuales destaca el levantamiento de un acta circunstanciada al concluir la diligencia y la observancia de las formalidades prescritas por las leyes secundarias aplicables a cada

negocio; las normas secundarias en esta materia, consignadas en los artículos 542 de la Ley Federal del Trabajo, publicado este último en el Diario Oficial de la Federación del día diez de noviembre de mil novecientos ochenta y dos establecen a cargo de los inspectores el deber de identificarse ante las personas con quienes entiendan la visita. De la correlación de los preceptos citados, se advierte que para reputar legal una visita de este género, es menester no sólo que en el acta respectiva se asiente simplemente que el personal de inspección identificó ante el visitado, sino que además es preciso que en aquella conste claramente la descripción pormenorizada del documento mostrado por el inspector para identificarse, incluyendo su fecha de expedición, su vigencia y en su caso el número de credencial, tarjeta u oficio en cuestión, pues sólo así el particular estará en aptitud de controvertir la actuación de la autoridad administrativa, precisamente una de las preocupaciones fundamentales del contribuyente. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (TCO13113 ADM).

Amparo directo 1583/88. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 25 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Gongora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo Directo 933/89. Cyanamid de México, S.A. de C.V. 4 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

b) Requisitos de la Consignación y Sanciones

En el caso de que se llegare a detectar el supuesto incumplimiento de alguna disposición de las leyes de la materia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo sexto del Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, se emplazará al patrón para que oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos, dependiente de

la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dicho artículo a continuación se transcribe:

6. DEFENSA DE LA PERSONA A QUIEN SE LE IMPUTA UN HECHO VIOLATORIO.

Si en el acta y otras constancias se presume existen hechos que se estiman violatorios, en cumplimiento del artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo se emplazará a la persona física o moral a la que se le imputen, para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas.

En el mismo reglamento se especifican los requisitos que debe reunir el emplazamiento, en los siguientes términos:

7. CONTENIDO DEL ESCRITO DE EMPLAZAMIENTO

El emplazamiento para comparecer a audiencia contendrá:

- a) Nombre del consignado;
- b) Domicilio del centro de trabajo;
- c) Autoridad consignante;
- d) Nombre del inspector federal del trabajo que levantó el acta y fecha de ésta;
- e) Circunstancias o hechos que consten en el acta y que se hayan tipificado como violatorios;
- f) Fundamento legal de la competencia de la autoridad emplazante;
- g) Preceptos legales que tipifiquen las violaciones;
- h) Fecha y hora de la celebración de la audiencia o, en su caso, término de días hábiles concedidos para comparecer, a partir de la fecha de la notificación; e
- i) Apercebimiento de que si no se comparece a la audiencia de Ley se seguirá el procedimiento en rebeldía, teniéndose por ciertos los hechos materia de la consignación.

Es necesario destacar que una vez que el patrón ha sido consignado, debe de analizar si el emplazamiento reúne los requisitos antes señalados, así como si el mismo se encuentra debidamente fundado y motivado.

Las sanciones que se imponen pueden ser como mínimo de 3 salarios mínimos y como máximo de 315 salarios mínimos, dependiendo la sanción, de la gravedad de la infracción, así como de la naturaleza de la disposición que se hubiese violado, situación que contempla el artículo 994 fracción V de la Ley Federal del Trabajo y 259 del Reglamento General de Seguridad e Higiene.

ARTICULO 994.- CUANTIFICACION EN LA IMPOSICION DE MULTAS.

Se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente:

V. De 15 a 315 veces el salario mínimo general, al patrón que no permita la inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo practiquen en su establecimiento; y no observe en la instalación de sus establecimientos las normas de seguridad e higiene o las medidas que fijen las leyes para prevenir los riesgos de trabajo. La multa se duplicará, si la irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda para ello, sin perjuicio de que las autoridades procedan en los términos del artículo 512-D;

REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

259. DE LA VIOLACION DE OTRAS DISPOSICIONES.

En los casos de violación a las disposiciones de este Reglamento que no estén contenidos en los artículos anteriores, se sancionarán con multa de 15 a 315 veces la suma a que alude el artículo 876 de la Ley Federal del Trabajo, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 264 de este Reglamento.

CAPITULO III

MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE LA APLICACION DE LOS REGLAMENTOS DE SEGURIDAD E HIGIENE

3.1 El Recurso Administrativo. Un Estudio General

Analizaremos a continuación el concepto de recurso administrativo y algunas de sus particularidades.

Entrena Cuesta afirma que: "El recurso administrativo puede definirse como un acto con el que un sujeto legítimo pide a la Administración que revise una resolución administrativa, o excepcionalmente, un acto trámite, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades pertinentes."³⁸

En opinión de el Maestro Gabino Fraga considera al recurso administrativo: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anote o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo."

De acuerdo con estos autores, el recurso administrativo es una pretensión del Gobernado en contra de un acto administrativo dictado por la autoridad mediante un procedimiento establecido en ley.

Igualmente hacemos notar que va a ser la propia autoridad que dictó el acto, la que va a conocer del recurso administrativo, esto es va a revisar su propia determinación y por tanto, revoca, modifica o bien confirma el acto dictado por ella misma.

³⁸ Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Vo. I/1 Tecnos, Madrid 1984. Pp. 300.

Como podemos observar, los recursos administrativos son creados por la posibilidad que existe de que los órganos estatales rebasen, incumplan o bien tengan irregularidades al actuar o no actúen apegados a la ley. Esta posibilidad lleva por consecuencia al establecimiento de medios de control, ya sean éstos a cargo de los propios órganos administrativos o bien a cargo de su superior jerárquico, o en su caso por los diversos órganos jurisdiccionales de naturaleza administrativa o judicial.

El sistema de control de la legalidad de la actuación de la administración integra la llamada justicia administrativa que para Entrena Cuesta comprende: "El conjunto de medios que el derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir indemnización por la lesión que aquella ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión".³⁹

La justicia administrativa se crea en base a que el propio sistema jurídico ha establecido algunos medios de control previos a los procedimientos judiciales con el fin de liberar de carga a los Tribunales. Por ello existen los recursos administrativos y los juicios ante los Tribunales de naturaleza administrativa con procedimientos establecidos en leyes, de manera tal que hay diferentes vías para la defensa de los particulares; en principio en sede administrativa para que la propia autoridad ejerza un autocontrol de sus propias resoluciones y posteriormente, un medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias que se generen con su actuación.

Sobre este particular, Alvarez Gendín menciona que: "El estado moderno se caracteriza por la evolución encaminada a ofrecer, cada vez más, mayores garantías a los ciudadanos. Así pues, se trata de proteger el interés privado que coincide con el derecho singular del ciudadano, y para ello se pone a disposición de los particulares la facultad de obtener del poder público una resolución bajo ciertas condiciones y con arreglo a ciertas formalidades."⁴⁰

³⁹. Gabino Fraga Ob. Cit. pág. 433

Así las cosas, podemos concluir que el recurso administrativo es un medio de defensa para el particular y sirve a su vez para que la propia autoridad autotutele sus actos.

3.2 Recurso contra la Consignación Efectuada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

En el caso que nos ocupa, cuando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determina que al patrón le sea impuesta una sanción por violaciones a la Ley Federal del Trabajo o a sus reglamentos, y éste se encuentre en desacuerdo, puede presentar un recurso innominado que se encuentra regulado en el Capítulo IV del Título Décimo Tercero, del Reglamento General de Seguridad e Higiene que comprende de los artículos 266 al 271.

Este recurso tiene el carácter de administrativo, ya que quien impone dichas sanciones es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dicha sanción tiene el carácter de un acto administrativo y por tanto se puede impugnar, comentamos a continuación los artículos relativos al recurso contemplado en el Reglamento General de Seguridad e Higiene, al que hemos hecho referencia.

ARTICULO 266. RECURSO DEL INFRACTOR.

Al notificar la imposición de una sanción se hará saber al infractor el derecho que tiene para recurrirla dentro del plazo de quince días hábiles.

Como podemos ver, dicho artículo otorga el derecho del patrón para recurrir la imposición de una sanción en un plazo de quince días hábiles, infiriendo que este término comienza a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que fue hecha la notificación de la misma.

ARTICULO 267. PRESENTACION DEL RECURSO.

El recurso se deberá presentar por escrito directamente ante la dependencia que hubiese impuesto la sanción o por correo certificado con acuse de recibo, caso este último, en que se tendrá

como fecha de presentación la del día en que haya sido depositado el escrito correspondiente en la oficina de correos.

Este artículo impone la formalidad que el recurso sea hecho por escrito y que sea presentado ante la dependencia que hubiere impuesto la sanción. A este respecto, hacemos notar que la dependencia que comunmente impone multas en esta materia es la Dirección General de Asuntos Jurídicos dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

De igual manera, se establece como modalidad para presentar el recurso el que el mismo puede ser presentado por correo certificado con acuse de recibo.

ARTICULO 268. CONTENIDO DEL ESCRITO.

En el escrito se deberá precisar el nombre y domicilio de quien promueve la inconformidad y los agravios que, directa o indirectamente le acuse la resolución o acto impugnado.

A este escrito deberán acompañarse, en su caso, los documentos justificativos de la personalidad del promovente, de conformidad con lo establecido por el artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo, si no se tiene ya reconocida por la misma autoridad que conoce el asunto.

El artículo antes citado establece como formalidad para el recurso que éste debe precisar nombre y domicilio del promovente y los agravios directos o indirectos que le cause la resolución.

Esto último es de suma importancia, ya que para efectos de una demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación o de un amparo directo ante Tribunales Colegiados no se podrán hacer valer agravios sustancialmente distintos a los hechos valer en el recurso.

Además dicho artículo señala la obligación de que el promovente debe acreditar su personalidad en caso de que no la tenga reconocida con

anterioridad ante la autoridad que conoce del asunto, en cuyo caso para acreditar dicha personalidad deberá hacerlo en términos del artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo.

Dicho artículo actualmente no se refiere a la acreditación de la personalidad, sino a la tramitación de excusas, debiendo por tanto acreditar su personalidad en términos del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo y 8 del Reglamento para la Aplicación de Sanciones, artículos que marcan las reglas a seguir para acreditar la personalidad, siendo éstas las siguientes:

a) Cuando el compareciente actúe por persona física podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y dos testigos.

b) Cuando actúe como apoderado de persona moral deberá exhibir testimonio notarial que lo acredite como tal o bien carta poder otorgada ante dos testigos previa comprobación de que quien la otorga está facultado para ello.

En cuanto al desahogo de pruebas del recurso encontramos dos artículos: el 269 del Reglamento General de Seguridad e Higiene y el 11 del Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

ARTICULO 269.- DEL DESAHOGO DE LAS PRUEBAS.

La resolución impugnada se apreciará tal como aparezca probada ante la autoridad que impuso la sanción. Por consiguiente, no se admitirán pruebas distintas a las rendidas durante la tramitación del procedimiento relativo a la aplicación de las sanciones, a no ser que las propuestas por el interesado le hubieran sido desechadas indebidamente o no hubieran sido desahogadas o perfeccionadas por motivos no imputables al oferente. En ese caso, se concederá un término de quince días para el desahogo de las mismas.

El artículo transcrito señala que la apreciación de las pruebas se hará tal y como aparezca probada ante la autoridad que impuso la sanción y que aquellas pruebas que no hayan sido rendidas durante la tramitación del procedimiento de aplicación de sanciones no serán admitidas a excepción de que le hubiesen sido desechadas indebidamente o bien no se hayan desahogado o perfeccionado por causas no imputables al oferente, concediendo en tal caso un término de quince días.

Una vez desahogadas las pruebas se turna para su resolución como se menciona en el artículo que a continuación se transcribe.

ARTICULO 270. DE LA RESOLUCION.

Desahogadas las pruebas a que se refiere el artículo anterior, la autoridad formulará el dictamen definitivo con base en el cual se confirmara o revocara la sanción, y en su oportunidad se hará del conocimiento del recurrente la resolución que se dicte.

Como se aprecia de los artículos antes citados, el único recurso procedente contra consignaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es el contemplado por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sin embargo existe duda respecto a si es obligatoria su interposición previa antes de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que el Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo no establece recurso alguno para impugnar las sanciones y es precisamente este reglamento el que pormenoriza en su capítulo III la comparecencia a la audiencia ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las reglas para la admisión de las pruebas, el desahogo de las mismas y la resolución en donde se consigna o no al patrón.

Hacemos resaltar esta situación ya que es de trascendencia, tan es así que el artículo. 269 del Reglamento General de Seguridad e Higiene establece que las pruebas que no hayan sido rendidas durante la tramitación del procedimiento de aplicación de sanciones no serán admitidas.

Sobre este particular, los Licenciados Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza opinan lo siguiente:

"Los recursos administrativos como medios de defensa de los intereses de los particulares constituyen derechos a su favor, por lo que parecería que cualquier tipo de norma podría crearlos, ya sea legal o reglamentaria, sin embargo, considerando el sistema jurídico en su conjunto, no podemos perder de vista que existan algunos medios de defensa que para su procedencia exigen agotar previamente los recursos administrativos, por lo que su establecimiento puede llegar a constituir una limitación para el ejercicio de los derechos de los particulares, esto implicaría que sólo pudieran ser establecidos en ley."

Y más adelante señalan: "De acuerdo con lo anterior, si se crea un recurso en un reglamento administrativo no puede exigirse su agotamiento previo para el ejercicio de una acción jurisdiccional, pues ello sería inconstitucional. En todo caso, lo más conveniente sería declarar optativa su interposición, de tal forma que no se limiten los derechos de los gobernados a una debida defensa."

"La afirmación anterior tiene su base en las disposiciones contenidas en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, y en la fracción VI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que cuando exista algún recurso cuya interposición no sea optativa para el particular, será improcedente el juicio de amparo o de nulidad, si no se agota previamente dicho recurso."⁴¹

De lo expuesto con anterioridad, podemos resumir que el recurso será obligatorio en tanto esté contemplado en ley formal y materialmente

40. Alvarez Gendín, Sabino. *Teoría y Práctica de lo Contencioso.- Administrativo*. Bosch Casa Editorial. Barcelona, España, 1958. Pag. 12.

41. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa, *Elementos de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Primera Edición, Editorial Limusa, S.A. de C.V. México 1989. Pág. 187.

considerada, y será optativo para el particular el presentarlo o no si está contemplado en un reglamento; pero en caso de interponer el recurso comentan los autores que es conveniente que se utilicen todos los elementos técnico-jurídicos posibles, ya que si se hace necesario impugnar la resolución que recaiga al recurso interpuesto ya no serán admitidas las pruebas ni las argumentaciones que no se hicieron valer ante la autoridad administrativa.

3.3 Criterios y Jurisprudencia sobre el Recurso del Reglamento General de Seguridad e Higiene

A efecto de saber el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa sobre si es obligatorio o no lo es el recurso del Reglamento de Seguridad e Higiene previo a interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación a continuación analizaremos las tesis y jurisprudencia que a continuación se transcriben.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, LA PROCEDENCIA INCIERTA DE UN RECURSO PARA IMPUGNAR UNA RESOLUCION DEFINITIVA DICTADA POR UNA AUTORIDAD DEL TRABAJO, POR LA APLICACION DE DOS REGLAMENTOS, NO HACE IMPROCEDENTE EL JUICIO.

Cuando la autoridad del trabajo ordena una visita de inspección para determinar si se cumplen o no los requisitos de seguridad e higiene necesarios para la salud y protección de los operadores de un centro de trabajo, emplaza después al patrón para que, dentro del plazo que le fije, efectúe las modificaciones necesarias para corregir las irregularidades observadas en la inspección, ordena posteriormente una visita de verificación, arrojando esta visita un cumplimiento parcial de las correcciones ordenadas, y todo esto lo funda en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que preve un recurso administrativo contra la resolución que recaiga al "procedimiento para aplicar las sanciones", pero este último procedimiento la misma autoridad

del trabajo lo funda y lo tramita conforme al diverso "Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo", que no establece recurso administrativo alguno para impugnar la resolución que imponga una sanción, y en esa resolución sólo se cita el primero de los reglamentos en cuestiones de fondo, es indudable que no se da al particular la certeza jurídica de precisar cual de esos reglamentos será el aplicable para determinar si la resolución relativa es impugnabile por medio de recurso administrativo o del juicio contencioso administrativo previsto por el Código Fiscal de la Federación, y si promueve éste no será improcedente por la incierta procedencia del recurso.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. (TCO32066 ADM) Amparo Directo 13/91. Refrescos y Bebidas de Aguascalientes, S.A. de C.V. 15 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Mojica Hernández. Secretario: Luis Enrique Vizcarra González.

Como se desprende de la tesis antes transcrita, podemos apreciar que el criterio de este Tribunal Colegiado es bastante curioso ya que no resuelve el problema antes planteado, sino que resuelve en el sentido de que "la incierta procedencia" del recurso logra que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación no sea improcedente, sustentándose en que al particular no se le otorga la certeza jurídica de precisar cual de esos reglamentos será el aplicable para determinar si se interpone el recurso administrativo o bien el juicio de nulidad, situación con la que estamos parcialmente de acuerdo, ya que el recurso se encuentra regulado en el Reglamento General de Seguridad e Higiene y al estar así regulado debe entenderse conforme a la doctrina que es optativa su interposición, esto es o se presenta el recurso o bien se acude al juicio de nulidad, pero esto corresponde decidirlo al particular, reiterando que este criterio es conforme a la doctrina, sin embargo el Reglamento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del

Trabajo no contempla recurso alguno y también fundamenta este reglamento la resolución dictada, luego entonces sería impugnabile por medio del juicio de nulidad, pero como en este caso dos reglamentos fundan la resolución se llega a concluir la "incierto procedencia" del recurso.

Así las cosas, analizaremos la siguiente tesis:

RECURSOS ORDINARIOS. OBLIGATORIEDAD DE LOS.

Aunque de acuerdo con el criterio sustentado por este Tribunal Colegiado de Circuito, en la tesis pendiente de publicación, con el rubro: "Recursos Administrativos", sólo es obligatorio agotarlo en forma previa al juicio de nulidad cuando se encuentren establecidos en leyes, el Tribunal Fiscal comete en contra de la quejosa una violación manifiesta de la Ley que la ha dejado sin defensa, si la obliga a agotar en contra de la resolución sancionadora, el recurso previsto en el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo. (el Tribunal Colegiado aplica lo dispuesto en el artículo 76 Bis, fracción VI, de la Ley de Amparo), para que el agotamiento de un recurso sea obligatorio, es condición indispensable que el mismo se encuentre establecido en una Ley y no únicamente en un reglamento de ejecución; cabe decir que dicho criterio no debe regir en los casos que como en el presente, el quejoso interpuso simultáneamente el juicio de nulidad y el recurso de inconformidad previsto en el artículo 226 del Reglamento de Higiene del Trabajo, en contra de la multa que le fue impuesta por violación a diversas disposiciones a la Ley Federal del Trabajo y del citado Reglamento, pues interpuesto dicho recurso, el referido quejoso está obligado a esperar que se resuelva el mismo para combatir la resolución correspondiente, si le afecta, ya que a virtud del indicado recurso puede revocarse o modificarse la sanción combatida y en consecuencia la misma no puede considerarse como definitiva en los términos del artículo 23, fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la

Federación, para que proceda en su contra el juicio de nulidad.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (TCO13248 ADM).

Amparo directo 1033/89. Omnibus de México, S.A. de C.V. 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Atzimba Martínez Nolasco.

Amparo directo 11133/89. Compañía Operadora de Teatros, S.A. 8 de agosto de 1989 unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Esta tesis sustenta que sólo es obligatorio agotar los recursos administrativos cuando se encuentren establecidos en leyes y no cuando estén en un reglamento sin embargo, resuelve que cuando el particular interpone simultáneamente el recurso del Reglamento General de Seguridad e Higiene y el juicio de nulidad, este último resulta improcedente, ya que para que proceda el juicio de nulidad se necesita de un acto definitivo por parte de la autoridad y al interponer el recurso, la sanción (acto definitivo) puede revocarse confirmarse o modificarse, con lo cual la misma pierde su carácter de definitiva y en consecuencia, no puede impugnarse por medio del juicio de nulidad, que como ya anotamos requiere que el acto a impugnar sea definitivo.

A mayor abundamiento, el Lic. Manuel Lucero Espinosa en su obra analiza la improcedencia del juicio contencioso administrativo y dice "por improcedencia del juicio debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora".⁴²

⁴² Manuel Lucero Espinosa, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. Pág. 37.

Más adelante señala las causales de improcedencia del juicio establecidas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, dicho artículo establece lo siguiente en su fracción VI:

ARTICULO 202.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos y contra los actos siguientes.

VI.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

El autor comenta la fracción de este artículo como "falta de definitividad" del acto demandado en atención a que el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación señala que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa para el afectado.

El Lic. Lucero entiende por definitividad "la resolución que ha puesto fin a un procedimiento administrativo y que, en consecuencia, es el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa."⁴³

Por tanto, al ejercitar dos vías como en el caso de la tesis citada es causa de improcedencia, ya que el acto de la autoridad, pierde su definitividad cuando se interpone el recurso del Reglamento General de Seguridad e Higiene al momento de ser admitido por la autoridad.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES.

La Sala responsable sobreseyó el juicio de nulidad en atención a que la actora no agotó el recurso administrativo establecido en los artículos 266 y siguientes, del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a pesar de que dicho recurso

43 Manuel Lucero Espinosa Ob. Cit. Pág. 47.

no se encuentra previsto en la Ley que reglamento (Ley Federal del Trabajo), sino únicamente en el mencionado reglamento, con ese proceder, la Sala no sólo impide que el afectado con el acto administrativo, pueda hacer valer el juicio de nulidad, que es un medio de defensa previsto en una Ley de mayor jerarquía que el Reglamento, como lo es el Código Fiscal de la Federación, sino que también transgrede, en perjuicio de la ahora quejosa, el artículo 202, fracciones IV y VI, del propio ordenamiento, así como el numeral 23 de su Ley Orgánica, pues de la interpretación armónica de ambos, se desprende que, para que el agotamiento del recurso sea obligatorio, es condición indispensable que el mismo debe estar establecido en una ley, tomando ese concepto en su sentido formal y material y no únicamente en un Reglamento de Ejecución.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito . (TCO13332 ADM).

Amparo directo 713/90. Industrias John Crane de México, S.A. de C.V. 26 de junio de 1990. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Alvaro Tovilla León.

Precedente:

Amparo directo 1473/88. Cardigan, S.A. de C.V. 28 de septiembre de 1988. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

La tesis antes citada confirma el criterio que prevalece en esta materia, esto es que sólo es necesario agotar el recurso administrativo cuando esté previsto en una ley, en el caso que nos ocupa el recurso no se encuentra previsto en la Ley Federal del Trabajo, sino en el Reglamento General de Seguridad e Higiene, por lo que resulta totalmente procedente interponer en contra de la resolución que imponga multas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación sin agotar previamente el recurso.

De lo anterior podemos concluir que se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo la siguiente tesis sustenta lo contrario, a continuación se transcribe:

REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, NECESIDAD DE AGOTAR EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL, PREVIAMENTE A LA PROMOCION DEL JUICIO FISCAL.

Para que la parte actora esté en aptitud de promover el juicio fiscal en contra de una sanción impuesto con motivo de violaciones al Reglamento de Higiene del Trabajo, es menester que previamente agote el recurso administrativo que prevén los artículos 267 y 270 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por medio del cual podrá confirmarse, revocarse o modificarse esa sanción, en virtud de que las disposiciones del Reglamento citado en primer término son complementarias de las disposiciones del referido Reglamento General, conforme a lo establecido en el artículo cuarto transitorio de este último.

Primer Tribunal colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (TCO11034 ADM).

Amparo directo 1581/88. Uniroyal, S.A. de C.V. 5 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario; Martha Elba Hurtado Ferrer.

Con la tesis antes citada no estamos de acuerdo, ya que como concluimos con anterioridad de las primeras tres tesis se concluye que no es necesario agotar el recurso del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, además de que la doctrina establece este mismo criterio.

Sin embargo, surge otro problema muchas resoluciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que imponen multas por diversas violaciones a la Ley Federal del Trabajo señalan infracciones al Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y las resoluciones son dictadas en

base al Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo. Nuestra duda es qué es lo que sucede en estos casos y que reglamento va a imperar, el de forma (Reglamento para la Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo) o el de fondo (Reglamento General de Seguridad e Higiene) a este respecto encontramos las siguientes tesis y jurisprudencias:

SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, EFECTOS DE LA INAPLICABILIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PREVISTO EN EL REGLAMENTO GENERAL DE.

Si en la resolución emitida por un funcionario de la Secretaría del Trabajo y Previsión social por medio de la cual se impone una multa, no se sigue el procedimiento sancionador contenido en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que determina el momento de las sanciones por violación al mismo, los particulares no se encuentran obligados a agotar el recurso ordinario previsto en el artículo 266 del Ordenamiento invocado, ahora bien, si la sanción decretada se funda en el diverso reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violación a la Ley Federal del Trabajo, el cual no contempla recurso previo a la interposición del juicio de nulidad, debe entenderse que la resolución combatida es impugnabile a través de este medio, de conformidad con el artículo 23, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (TCO14157 ADM0.

Amparo directo 904.89. Productos de Estireno, S.A. de C.V. 20 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: José Luis Fuentes Reyes.

Esta tesis concluye que si la resolución se funda en el Reglamento General de Seguridad e Higiene el particular no tiene obligación de agotar el

recurso previsto en el mismo como vimos con anterioridad, pero en el supuesto de que se funde en el Reglamento para la aplicación de sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo al no contener este recurso administrativo alguno, dicha resolución será impugnabile directamente por medio del juicio de nulidad.

Asimismo, sobre este particular encontramos la siguiente jurisprudencia:

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACION A LA. SUS RESOLUCIONES SON DEFINITIVAS, YA QUE NO ESTABLECE NINGUN MEDIO DE IMPUGNACION. cuando se sigue un trámite administrativo, con apoyo en el reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violación a la Ley Federal, el cual culmina con una resolución sancionadora, debe considerarse esta como definitiva y por ende impugnabile a través del juicio de nulidad, ya que las reglas que establecen el procedimiento sancionador, conforme a las cuales se siguió el mismo, no preven ningún medio de impugnación en contra de las resoluciones que con base en ellas se dicten, por tanto, el hecho de que en la resolución combatida se señalan infracciones al Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no es motivo suficiente para que se deban agotar los medios de defensa que el mismo establece, pues tal ordenamiento no es el que rige el acto y por ello, no resultan aplicables ni obligatorios.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
Amparo directo 1504/88. Altos Hornos de México, S.A. de C.V. 6 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Silvia Gutiérrez Toro

Amparo Directo 904/89. Productos de Estireno, S.A. 20 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: José Luis Fuentes Reyes.

Amparo Directo 1384/849. Cilindros Automotrices, S.A. de C.V. 19 de octubre de 19849. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Amparo directo 1964/89. Distribuidora Dytsa, S.A. 25 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderon. Secretario: Nestor Gerardo Aguilar Domínguez.

Amparo Directo 2124/89. Productos Automotrices, S.A. de C.V. 31 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Jacinto Figueroa Salmoran.

Al igual que la tesis anterior, señala que al no contemplar recurso alguno (medio de impugnación) se consideran definitivas las resoluciones dictadas con fundamento en el Reglamento para la Aplicación de Sanciones y por tanto impugnables vía juicio de nulidad y que aunque en dicha resolución se señalen infracciones al Reglamento General de Seguridad e Higiene, como este ordenamiento no rige el acto no es necesario agotar el recurso administrativo; hacemos notar que esta es una jurisprudencia y por tanto, es un criterio forzoso para el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por último, sobre este tema encontramos otra jurisprudencia que quizá sea lo más interesante sobre este tema, y que a continuación se transcribe:

REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, INAPLICABILIDAD DEL CAPITULO IV QUE REGULA EL RECURSO ADMINISTRATIVO PARA IMPUGNAR SANCIONES AL.

No es exacto que exista obligación de agotar, previamente al juicio de nulidad, el recurso administrativo que preve el capítulo IV del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1983, para impugnar sanciones impuestas por violación a leyes laborales, en orden a

que el artículo 3ro. transitorio del reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, de vigencia posterior, que señala que: "Quedan derogadas todas aquellas disposiciones en materia de aplicación de sanciones en lo que se opongan al presente reglamento", lo deroga, pues como este último reglamento no contempla ningún recurso para combatir sanciones, es decir de concluirse que el capítulo IV del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, al regular un medio de defensa respecto de esa materia, si se opone a aquel y, en consecuencia, está derogado.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Amparo directo 911/89. Borg & Beck de México, S.A. de C.V. 6 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Marfa Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Amparo directo 1241/89. Industrial Mónaco, S.A. 25 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcan. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo Directo 1541/89. Sistemas de Alimentos Rápidos, S. de R. L. de C.V. 11 de octubre de 1989. Unanimidad de Votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcan. Secretario: Aristed Martínez Cruz.

Amparo Directo 1591/89. Elásticos Abogados, S.A. de C.V. 11 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Margarito Medina Villafaga.

Amparo Directo 1761/89. Materias Primas, S.A. de C.V. 23 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcan. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Esta jurisprudencia es bastante tajante, ya que considera derogado al Recurso Administrativo del Reglamento General de Seguridad e Higiene en virtud, de que, el artículo 3º transitorio del Reglamento para la Aplicación de Sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo prevé que las disposiciones que se opongan al mismo serán derogadas y ya que en este

reglamento no existe recurso administrativo alguno en contra de las resoluciones dictadas con base en el mismo y como este se opone al Reglamento General de Seguridad e Higiene que en su Capítulo IV contempla el recurso para combatir sanciones, luego se concluye que este capítulo se encuentra derogado. Con dicha jurisprudencia estamos de acuerdo, ya que no existe armonía entre estos reglamentos; además de que el Reglamento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo es de vigencia posterior y por tanto al ser más reciente deroga al recurso el Reglamento General de Seguridad e Higiene, ya que como dijimos se opone a dicho reglamento.

Por tanto, desde nuestro punto de vista, no existe recurso alguno contra resoluciones que determinen multas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y se debe acudir, si se quiere impugnar dicha resolución, al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, apoyando este criterio en la jurisprudencia citada con anterioridad y la cual analizaremos a continuación:

3.4 El juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación

a) Introducción.

Como concluimos con anterioridad cuando se impone una multa al patrón por violaciones a la Ley Federal del Trabajo o a sus reglamentos no existe recurso contra esta resolución, por lo que el patrón consignado si pretende recurrir a dicha resolución sólo le resta acudir al Tribunal Fiscal de la Federación por la vía del juicio de nulidad.

El juicio de nulidad es procedente, según el Maestro Rodríguez Lobato "contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales y, por lo tanto, se desean impugnar; la acción la tiene tanto el particular como la propia autoridad administrativa, aquél para impugnar las resoluciones que, estimando ilegales, le causen perjuicio, ésta, para impugnar aquellas resoluciones que ella misma dictó y que considera que no están

apegadas a derecho, pero y esto es importante que son favorables a los particulares.⁴⁴

Como se desprende de lo expuesto puede interponer el juicio de nulidad el particular afectado o bien la propia autoridad, en este último caso cuando sus resoluciones favorezcan al particular y las mismas se consideren ilegales.

Del Tribunal Fiscal de la Federación podemos decir que se trata de un Tribunal Administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin sujeción a las autoridades que integran ese orden y que actúa por delegación de facultades que la ley le otorga. Fue creado por una ley federal con la denominación y reconocimiento de un Tribunal Administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallao.

b) Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación

Por razón de territorio será competente la sala regional con jurisdicción en la base de la autoridad que dictó la resolución que se pretende notificar.

Así pues, comentan los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa sobre la competencia en razón de la materia del Tribunal Fiscal de la Federación "Este tribunal, que en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, que denominamos tributaria, en la actualidad también conoce de multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles o militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública centralizada, sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales,

⁴⁴ Raúl Rodríguez Lobato, Derecho Fiscal, Segunda Edición, Editorial Harla. México 1986. Pág. 268.

competencia que se encuentra prevista en el artículo 23 de la ley orgánica de dicho tribunal. ⁴⁵

Vemos pues que se ha ampliado la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo, no sólo la ley orgánica de dicho tribunal regula su competencia, existen diversas leyes que otorgan facultades para conocer diversas materias, en materia de responsabilidades administrativas (Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos); en materia de fianzas respecto a los requerimientos de pago de la Tesorería de la Federación (Ley Federal de Instituciones de Fianzas) y en materia financiera respecto a multas sobre control de cambios (Ley Orgánica del Banco de México).

La Sala Superior además de funciones administrativas cuenta con una competencia atrayente respecto de asuntos con características especiales, sea porque su valor exceda de cien veces el salario mínimo general para el Distrito Federal, elevado al año porque implique la interpretación directa de una ley o fije el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

De lo expuesto con anterioridad, cabe destacar en cuanto a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en razón de la materia que conoce de multas administrativas por violación a Leyes Federales, ello confirma la competencia de dicho tribunal para conocer del juicio de nulidad cuando éste se interpone con motivo de la resolución que contenga multas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo tal y como se expone en la tesis que a continuación se transcribe.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL SOBRE MULTAS LABORALES.

Multas administrativas en materia laboral, competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las, independientemente que la autoridad que imponga la sanción sea local o federal. Si la controversia motivo del juicio de nulidad se refiere a una multa impuesta por violación a una norma

⁴⁵ Luis H. Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa. Ob. Cit. Pág. 195.

administrativa federal, contenida en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no distingue el carácter de local o federal de la autoridad que impone sanción, debe resolverse que es legalmente competente para conocer del juicio de nulidad el Tribunal Fiscal de la Federación.

2a. Sala. Informe 1989, 2a. Parte, Vol. I, Página 37.⁴⁶
Fuente Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
Número 28. 3a. Epoca. Año III. Abril de 1990. Página 35.

Recogiendo el texto literal de la fracción III del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la tesis señala válidamente que es competencia de ese tribunal resolver sobre las multas impuestas por infracción a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, sin importar que la multa hubiere sido impuesta por la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por la Dirección General del Trabajo del Departamento del Distrito Federal, ya que la fracción de referencia no distingue efectivamente sobre la autoridad que impone la multa, sino tan sólo sobre el que la infracción corresponda precisamente a un ordenamiento de carácter federal.

c) De la Substanciación del Juicio de Nulidad

La regulación del procedimiento contencioso administrativo la constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando la disposición a aplicar sea compatible con el procedimiento del Código Fiscal, y que complemente la naturaleza del mismo.

Las partes que intervienen en los juicios de nulidad son: el demandante; los demandados; el titular de la dependencia o entidad de quien dependa la autoridad demandada; la Secretaría de Hacienda; cuando se llegue a controvertir el interés fiscal federal y los terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

46 Revista del TFF, Número 28. 3a. Epoca. Año III. Abril 1990. Pág. 35.

Hacemos resaltar que tienen el carácter de demandados, la autoridad que emitió la resolución impugnada, o bien, en su caso el particular a quien favorezca una resolución que sea materia de un juicio de lesividad.

La demanda del juicio de nulidad debe ser presentada ante la sala regional del domicilio de la autoridad que emitió el acto impugnado, o bien que sea enviada por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el actor tenga su domicilio fuera de la población en que se encuentre la sala, en ambos casos deberá ser dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha en que surta efecto la notificación del acto impugnado o de que el promovente tuvo conocimiento de la existencia de dicho acto.

En el caso de la autoridad el plazo para demandar la nulidad de su resolución se extiende hasta cinco años, contados a partir de que la emitió.

Los requisitos de la demanda están contemplados en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación y son: nombre y domicilio del demandante, la resolución que se impugna, nombre de los demandados y domicilio, hechos que originaron la demanda, las pruebas que se ofrezcan, expresión de los agravios que cause el acto impugnado y el nombre y domicilio del tercero interesado si es que existe.

Los terceros pueden apersonarse a juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que les surta efectos el traslado de la demanda.

Al presentarse la demanda deberán adjuntarse copias para las partes además de los siguientes documentos: el que pruebe la personalidad, el que compruebe la existencia del acto impugnado y la constancia de su notificación, en su caso los cuestionarios de peritos, igualmente deben ser acompañadas las pruebas documentales o bien si no se cuenta con ellas señalar archivo o lugar donde se encuentren.

Por otro lado, el demandado (sea la autoridad o el particular) cuenta con cuarenta y cinco días para contestar la demanda; la cual deberá referirse a

los incidentes de previo y especial pronunciamiento (si es que los hay), a cada uno de los hechos de la demanda, a sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas e igualmente acompañar copias de su contestación y pruebas para correr traslado a las partes.

En la contestación y hasta antes del cierre de instrucción la autoridad podrá allanarse a las pretensiones del actor o inclusive revocar su resolución. Sin embargo lo que en ningún caso le está permitido es poder mejorar su resolución, ya que el tribunal deberá juzgar en los términos en que dicha resolución fue dictada.

Sobre la instrucción y sentencia comenta el Lic. Luis Humberto Delgadillo:

"Una vez que se ha recibido la demanda y su contestación, el magistrado instructor procede al desahogo de las pruebas, entre las que no procede la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones y si considera que hace falta alguna diligencia a fin de apreciar debidamente la controversia, podrá ordenar su práctica. La confesión expresa de las partes y los hechos legalmente afirmados por la autoridad hacen prueba plena, y las periciales y testimoniales pueden ser apreciadas con amplia libertad por la sala; pero si del enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas la sala adquiere una convicción distinta sobre los hechos, puede realizar una nueva valoración, previa justificación del caso".

Y más adelante comenta: "El último elemento con que cuenta la sala para cerrar la instrucción son los alegatos que deben rendir las partes dentro de los cinco días siguientes a la notificación de que se han desahogado las pruebas, con lo que el asunto quedará para sentencia, la cual se dictará con base en el proyecto que el magistrado instructor elabore dentro de los treinta días posteriores al cierre de instrucción, en un plazo de quince días a la presentación del proyecto".

De lo anterior podemos apreciar que el procedimiento del contencioso administrativo tiende a ser expedito y tiene sus particularidades, asimismo vemos que para dictar sentencia se aprecia el expediente en su conjunto y previo a dictarla existen los alegatos en los cuales cada parte hace una relación sucinta del juicio encaminada a buscar el fallo que beneficie a sus intereses.

d) La Sentencia

El sentido de la sentencia podrá ser de validez, de nulidad o de nulidad para efectos, en este último supuesto deberá precisarse con toda claridad la forma y términos en que debe ser cumplimentada.

La declaración de nulidad de un acto procede en los cinco supuestos previstos en el artículo 238 del Código Fiscal y a continuación se transcriben:

1. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado, o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.
2. Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
3. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada.
4. Si los hechos que la motivaron, no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
5. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

CAPITULO IV

INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS

4.1 Planteamiento del Problema

El Reglamento de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión y el Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo siguen siendo aplicados, como ya hemos dicho en virtud del artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que a la letra dice:

4.- DE LA EXPEDICION DE INSTRUCTIVOS

En aquellos casos en que la aplicabilidad de las nuevas disposiciones contenidas en este Reglamento requiera de la expedición de instructivos y esta no se haya llevado a cabo, serán aplicables las disposiciones que sobre la materia contengan otros ordenamientos expedidos durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931, o de la Ley Federal del Trabajo de 1970. Asimismo, se aplicarán en lo general estos ordenamientos en todo lo que no se oponga a las disposiciones contenidas en el presente reglamento.

Como se desprende de dicho artículo, en el caso en que se requiera la expedición de instructivos y no se haya llevado a cabo dicha expedición, serán aplicables los ordenamientos expedidos durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931 ó de 1970.

Dicho artículo a nuestro parecer, resulta que conlleva a una total aberración jurídica, ya que el mismo dice claramente que serán aplicables los ordenamientos expedidos durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931, pero si la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931 fue abrogada, entonces los referidos ordenamientos también lo fueron, así las cosas dichos ordenamientos (Reglamento de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión y el Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo), no pueden ser aplicados de manera alguna con base en el artículo 4º transitorio del

Reglamento General de Seguridad e Higiene y este artículo viene a resultar violatorio a la Constitución como más adelante veremos.

A mayor abundamiento y para corroborar lo antes expuesto, en un interesante ensayo del Lic. Julio Flores Luna, publicado en la Sección Laboral, dicha persona toca puntos de suma importancia y que se suman a nuestro criterio al respecto, a continuación analizaremos los puntos que destacan de este ensayo, dice el Lic. Flores Luna:

"Es usual que las autoridades administrativas laborales, sobre todo las de carácter federal que son las competentes para vigilar el acatamiento de obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene en el trabajo, al practicar visitas de inspección a las empresas consignen presuntas infracciones porque éstas omiten practicar exámenes médicos periódicos al personal y en su caso, porque carezcan de bitácoras y planos registrados de los generadores de vapor y recipientes sujetos a presión."

Más adelante sigue exponiendo: "Si con motivo de las consignaciones los empresarios no demuestran el cumplimiento de las pretendidas obligaciones en cuestión, las autoridades les imponen sanciones económicas alegando violaciones al Reglamento de Higiene en el Trabajo expedido en 1946 y el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión que data de 1936".

Efectivamente, tal y como lo expone el Lic. Flores Luna, dicha situación se da usualmente en las empresas cuando se realizan las inspecciones federales que realiza la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Sigue comentando el Lic. Flores Luna: "Las autoridades administrativas sostienen la aplicabilidad de estos ordenamientos, que son los que prevén los deberes patronales referidos, argumentando que no han sido abrogados de manera expresa, y que su vigencia fue confirmada por el artículo 4º transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de julio de 1978. Esta norma expresa que tendrán validez los reglamentos emitidos

al amparo de la Ley Laboral de 1931, mientras no se expidan los instructivos de aplicación de las normas de seguridad e higiene laborales que así lo requieran".

Como podemos ver en este ensayo se ha llegado al punto total de nuestro trabajo nosotros sostenemos que el artículo 4º transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo no puede darle sustento jurídico alguno a reglamentos emitidos al amparo de la Ley Laboral de 1931 como lo hemos dicho a lo largo de este trabajo.

Continuando con la exposición del Lic. Flores Luna, comenta lo siguiente: "Muchas empresas han controvertido legítimamente la vigencia de los reglamentos promulgados para regular disposiciones del Código Laboral de 1931, en consideración a que éste fue abrogado sin condiciones por la actual Ley Federal del Trabajo."

"Así, se afirma que considerando que la actual legislación dejó sin efecto de manera absoluta a la anterior, sin que el legislador hiciera excepción en su aspecto de reglamentos emitidos al amparo de la legislación abrogada, aquello significa que tanto ésta como los ordenamientos que de ella emanaron dejaron de tener vigencia a partir de mayo de 1970."

"En este orden de ideas, y de acuerdo a la jerarquía de normas jurídicas, es improcedente que el reglamento de 1978 expedido por el Ejecutivo Federal, conceda vigencia a otros ordenamiento previamente dejados sin efecto por una ley emitida por el Poder Legislativo."⁴⁷

Como podemos ver del ensayo preparado por el Lic. Flores Luna compartimos totalmente el punto de vista de dicho autor, ya que el supuesto que preve el artículo 4º transitorio del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo es una aberración jurídica que trae por consecuencia el que el proceso de creación de normas jurídicas sea alterado totalmente y no se respete el mismo, cayendo en contradicciones sobre el mismo; para sostener su punto de vista el

⁴⁷ IDC. Información Dinámica de Consulta, Sección Laboral. 29 de Junio de 1988. Año II. Número 54. Págs. 736 y 737.

Lic. Flores Luna cita una sentencia dictada el 27 de abril de 1988 por la Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se declara la nulidad de una resolución de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que confirmó las sanciones impuestas a una empresa por presuntas violaciones al Reglamento de Generadores de Vapor, expresando textualmente las siguientes consideraciones: "...Toda vez que ciertamente, como lo sostiene el actor, si al abrogarse la Ley Federal del Trabajo de 1931 no se especificó expresamente la subsistencia del Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión a la cual reglamentó el reglamento en cuestión, no puede considerarse que el silencio del legislador constituye la autorización expresa para que la autoridad administrativa aplique esa disposición reglamentaria, sino que por el contrario debe considerarse que al ser abrogada la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931 por la Ley Federal del Trabajo de 1970, dejaron de tener vigencia los reglamentos que de la primera emanaron, puesto que ya no existe el ordenamiento cuyas normas concretaron y que le dieron justificación."

"...Resulta correcta la afirmación de la demandante en el sentido de que el artículo 4º transitorio del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo no puede dar vigencia al Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, toda vez que si el legislador no determinó que el reglamento en cuestión continuara vigente al emitir la nueva ley, su vigencia no puede provenir de un reglamento expedido por el Presidente de la República, en atención a que todo el principio de la supremacía de la ley, los reglamentos que expide el titular del Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, en ningún caso podrán ir más allá de lo que establezca la ley que reglamentan."

La sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, acertadamente, en su último párrafo contempla el principio de la supremacía de la ley, consagrado en el artículo 133 Constitucional, nosotros consideramos que el artículo 4º transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene es violatorio del citado artículo de la Constitución y de otros más como más adelante veremos en el Apartado de Análisis sobre la Inconstitucionalidad.

Al tenor de lo expuesto en el presente apartado, se confirma la carencia de la obligación para los patrones de efectuar exámenes médicos a su personal y de cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, que se encuentran abrogados tanto este ordenamiento como el Reglamento de Higiene del Trabajo de 1946, y no existe actualmente disposición legal o reglamentaria vigente que imponga tales deberes, que son por los que comúnmente se sigue consignando al patrón.

Por lo tanto, no es posible que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por medio de sus inspecciones consigne a las empresas por supuestas violaciones a dichos ordenamientos, ya que dichos reglamentos están legalmente abrogados, resultando el multicitado artículo 4º transitorio Inconstitucional y por tanto, las consignaciones efectuadas en base al mismo y a los reglamentos resultan totalmente improcedentes.

4.2 Criterios y Jurisprudencias, Comentarios

A efecto de conocer el criterio del Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Colegiados de Circuito, analizaremos a continuación las tesis y jurisprudencias que se han dictado por los Tribunales que hemos mencionado, respecto al problema que hemos planteado.

a) Tribunal Fiscal de la Federación

De este Tribunal analizaremos tres sentencias y una jurisprudencia dictadas por el mismo, las cuales a continuación transcribimos.

**ABROGACION O DEROGACION DE
REGLAMENTOS DEL EJECUTIVO FEDERAL.- NO
TIENEN FACULTADES CONSTITUCIONALES
PARA HACERLAS EL CONGRESO DE LA UNION.-
Si bien es cierto que el Congreso de la Unión no tiene
facultades en la Constitución para abrogar o derogar**

Reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal, debe interpretarse que cuando la Ley los abroga o deroga, es porque el propio ejecutivo lo está haciendo por tal conducto al expresar su aprobación a la Ley que las Cámaras Legislativas le envían para tal efecto conforme a lo previsto en el inciso a) del artículo 72 de la Ley Fundamental. (32)

Revisión No. 1076/81.- Resuelta en sesión de 12 de febrero de 1987, por unanimidad de 7 votos.
Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez.
Secretario: Lic. Germán Canseco de la Fuente.⁴⁸

De esta tesis podemos comentar que es muy acertada en su razonamiento, ya que si el Congreso no puede abrogar o derogar los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal, porque no tiene facultades para ello, se debe entender que cuando una ley abroga o derogue a reglamentos del Ejecutivo Federal, el propio Ejecutivo Federal está otorgando su consentimiento para ello, ya que está expresando su conformidad con dicha situación cuando aprueba el proyecto de ley que cualquier Cámara le envíe. Situación que en el caso que nos ocupa sucedió con todos los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, incluyendo al Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, así como al Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo, ya que al aprobar el Ejecutivo Federal la Ley Federal del Trabajo de 1970 se abrogó la Ley Federal del Trabajo de 1931 y con ella los reglamentos mencionados.

T.F.F.

1000.- General

ABROGADO EXPRESAMENTE EL TEXTO DE UNA LEY, NO PUEDE SUBSISTIR NINGUNO DE SUS PRECEPTOS POR LA SEMEJANZA QUE TENGAN CON EL TEXTO DE LA LEY ABROGATORIA.- La coincidencia o semejanza de textos, de preceptos de dos leyes, abrogada y abrogante, no es base para invalidar el mandato expreso del legislador que declara abrogada una ley y por lo mismo bajo ningún concepto puede subsistir jurídicamente ninguno de

los preceptos de la ley abrogada. Luego la aplicación de reglamentos, expedidos para reglamentar texto de una ley abrogada expresamente, no se puede apoyar en esa semejanza de preceptos y hacerla durante la vigencia de la ley posterior abrogante. (88)

Revisión No. 1264/81.- Resuelta en sesión de 28 de agosto de 1985, por mayoría de 7 votos y en contra.
Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez.
Secretario: Lic. Antonio Romero Moreno.⁴⁸

Esta tesis corrobora nuestro punto de vista, ya que sustenta que abrogado expresamente el texto de una ley, bajo ningún concepto puede subsistir ninguno de sus preceptos, aún cuando haya coincidencia o semejanza de textos entre la ley abrogada y la abrogante.

Estamos conscientes de que los reglamentos de Higiene del Trabajo y el Reglamento para Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión se aplican con base en el artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene, sin embargo este reglamento no puede servir de fundamento para aplicar reglamentos que fueron abrogados junto con la Ley Federal del Trabajo de 1931, por la Ley Federal del Trabajo de 1970, ya que esta tesis en su último párrafo señala claramente que la aplicación de reglamentos, expedidos para reglamentar textos de una ley abrogada expresamente, no se puede apoyar en esa semejanza de preceptos y hacerla durante la vigencia de la ley posterior abrogante que en este caso sería la Ley Federal del Trabajo de 1970.

Además, los citados reglamentos deben apoyarse en una ley, no siendo válido el pretender fundar un reglamento en otro.

T.F.F.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO ABROGADA.- LOS REGLAMENTOS QUE DE ELLA EMANARON DEJARON DE TENER VIGENCIA.- En virtud de que la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931 fue abrogada en 1970, fecha en la cual se expidió la nueva

⁴⁸ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. Época. Año VII, No. 68, Agosto 1985, Pág. 171.

ley, los reglamentos que de ella emanaron, dentro de los cuales se encuentra el Reglamento de Higiene en el Trabajo, dejaron de tener vigencia, toda vez que ya no existe el ordenamiento cuyas normas concretaron y que le sirvió de fuente y que les dio justificación. En tal virtud, la autoridad no puede legalmente aplicarlos al no tener base legal que la faculte para ello. (34)

Revisión No. 1876/81.- Resuelta en sesión de 12 de febrero de 1987, por unanimidad de 7 votos. Magistrado ponente: Carlos Franco Santibáñez. Secretario: Lic. Germán Canseco de la Fuente.

Precedente:

Revisión No. 1264/81. Resulta en sesión de 28 de agosto de 1985, por mayoría de 8 votos y 1 en contra. Magistrado ponente: Carlos Franco Santibáñez. Secretario: Lic. Antonio Romero Moreno.⁴⁹

Esta tesis como vemos, se refiere de manera expresa a la Ley Federal del Trabajo de 1931 y a sus reglamentos. Del texto de la misma se desprende que los reglamentos (todos) que de la Ley Federal del Trabajo abrogada emanaron dejaron de tener vigencia, ya que al abrogarse la Ley Federal del Trabajo de 1931, no existe fundamento legal para su aplicación.

JURISPRUDENCIA No. 112
REGLAMENTOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- NO PUEDEN CONSIDERARSE LEGALMENTE ABROGADOS POR LA LEY LABORAL VIGENTE.- Los reglamentos de medidas preventivas de accidentes de trabajo, de higiene de trabajo, así como de inspección de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión, reglamentarios de distintos aspectos de la Ley Federal del Trabajo, no pueden considerarse legalmente abrogados, pues las disposiciones correspondientes de la nueva ley son, en unos casos idénticas y, en otras muy semejantes a

⁴⁹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. Época, Año VIII, No. 86, Febrero 1987, Pág. 637.

las de la ley abrogada, razón por la cual los reglamentos aludidos no son incompatibles con el nuevo ordenamiento legal expedido por el Congreso de la Unión, sino que facilitan su aplicación y observancia y además, el artículo segundo transitorio de la Ley Federal del Trabajo del 1o. de abril de 1970, no hace alusión a que los reglamentos citados queden sin vigencia.

Revisión: 503/75. Resuelta en sesión de 24 de noviembre de 1981, por mayoría de 8 votos y 1 en contra.- Ponente: Mag. Margarita Lomelí Cerezo. Secretario: Lic. Guillermo López Velarde H.

Revisión: 1606/79. Resuelta en sesión de 24 de noviembre de 19481, por mayoría de 7 votos y 2 en contra. Ponente: Mag. Margarita Lomelí Cerezo. Secretario: Lic. Raúl A. Pallares Valdez.

Revisión: 421/81. Resuelta en sesión de 24 de noviembre de 1981, por mayoría de 7 votos y 2 en contra. Ponente: Mag. Alfonso Nava Negrete. Secretaria: Lic. Georgina Ponce Gómez.

(Texto aprobado en sesión de 19 de enero de 1982)⁵⁰

Con la jurisprudencia antes transcrita, no estamos de acuerdo en ninguno de sus puntos.

Habla expresamente de los Reglamentos de Medidas preventivas de Accidentes de Trabajo, de Higiene del Trabajo y del de Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, estos dos últimos motivo del presente trabajo.

Manifestamos no estar de acuerdo con esta jurisprudencia porque el hecho de que las disposiciones de la Nueva Ley, sean idénticas en algunos casos y en otras semejantes a la ley abrogada, y que por tanto los reglamentos en

⁵⁰ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. Época. Año IV, No. 26, Febrero 1982. Pág. 109.

comento, no sean incompatibles con la Nueva Ley Federal del Trabajo no les otorga por ese sólo hecho el que sigan siendo vigentes.

En efecto no debe confundirse el que sean compatibles los reglamentos (abrogados con la Ley Federal del Trabajo de 1931) con la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970. Como se analizó en la segunda tesis, citada en este apartado, la coincidencia o semejanza de textos de dos leyes, abrogadas y abrogante, no es base para invalidar el mandato expreso del legislador que declara abrogada una ley y por lo mismo bajo ningún concepto puede subsistir jurídicamente ninguno de los preceptos de la ley abrogada.

A mayor abundamiento, una cosa es que puedan ser "compatibles", los reglamentos y otra cuestión totalmente diferente es que sean vigentes, ya que el sustento de los mismos se encontraba en la Ley Federal del Trabajo de 1931 y al ser abrogada la misma, por la Ley Federal del Trabajo de 1970, quedan sin sustento alguno que los fundamente.

Resultando por tanto, absurdo el pretender fundamentar reglamentos abrogados (con la Ley Federal del Trabajo de 1931) en un Reglamento diverso como lo es el Reglamento General de Seguridad e Higiene que en su artículo cuarto pretende hacerlo. Además de que como se expuso en el capítulo primero de este trabajo, el Reglamento como disposición accesoría, requiere forzosamente el que tenga una ley en la cual fundamentarse.

Por otro lado, esta jurisprudencia trata de fundarse en que "Además, el artículo segundo transitorio de la Ley Federal del Trabajo del 1º de abril de 1970, no hace alusión a que los reglamentos citados queden sin vigencia."

La situación en la que pretende fundarse esta jurisprudencia resulta absurda, ya que el artículo en cuestión dice lo siguiente:

ABROGACION DE LEY

Se aboga la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, con las modalidades a que se refiere el artículo anterior.

Así las cosas, al abrogar la Ley Federal del Trabajo de 1931, se abrogan con la misma los reglamentos que con base en ella fueron emitidos por el Ejecutivo, siendo por lógica imposible, el poder afirmar que sólo se abrogó a la Ley y no a sus reglamentos, ya que estos son accesorios de aquella. Consideramos pertinente hacer notar que, si la intención del legislador hubiera sido la de dejar los reglamentos vigentes, debió en todo caso, manifestarlo así precisamente en los artículos transitorios de la nueva Ley.

En el supuesto de que en algunos de los artículos transitorios de la Ley Federal del Trabajo de 1970, se hubiera plasmado el que todos los reglamentos o algunos de ellos, siguieran vigentes, dicha situación sería perfectamente posible.

Como hemos podido apreciar el criterio del Tribunal Fiscal de la Federación, no es muy sostenido respecto a nuestro tema, sobre todo con la jurisprudencia analizada al final, sin embargo, en la segunda y tercera tesis encontramos el fundamento suficiente para poder sostener nuestro punto de vista de que el Nuevo Reglamento de Higiene en el Trabajo y el Reglamento para Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión no tienen porque ser aplicados, ya que quedaron sin vigencia, además del análisis elaborado a la jurisprudencia citada al final, pudimos notar que carece de un sentido lógico.

b) Tribunales Colegiados de Circuito

A continuación analizaremos el criterio de los Tribunales Colegiados de Circuito por medio de las tesis que sobre el particular han sido dictadas:

REGLAMENTOS. SE EXTINGUEN CUANDO SE DEROGA LA LEY CON LA QUE SE VINCULAN, AUN CUANDO SE EMITA OTRA EN IGUAL SENTIDO.

La abrogación de una ley acarrea como consecuencia jurídica necesaria la ineficacia de los reglamentos con ella vinculados, por tener éstos carácter accesorio

respecto de aquélla y operar, por tanto, el principio general de derecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Amparo directo 1552/84. Compañía Operadora de Teatros, S.A. 18 de marzo de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: María Antonieta Azuela de Ramírez. Secretaria: María del Rocío Ruiz R.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En el primer capítulo analizamos que los reglamentos deben siempre fundarse en una ley, que los reglamentos pormenorizan a la ley; y que sin la Ley que los funde y motive carecen de sentido.

Esta tesis corrobora lo expuesto en el primer capítulo, si no existe una ley en sentido formal, previa al reglamento éste no puede existir.

Asimismo, esta tesis sustenta nuestro punto de vista sobre la abrogación de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y con ella de los reglamentos que de la misma emanaron, siendo totalmente congruente, ya que los reglamentos son accesorios de la ley y al abrogar a la ley de manera automática se abroga a los reglamentos.

HIGIENE DEL TRABAJO, REGLAMENTO DE EXPEDIDO CONFORME A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931. NO PUEDE SERVIR DE BASE LEGAL PARA IMPONER UNA MULTA. EN CUANTO DEJO DE TENER VIGENCIA.

Como el Reglamento de Higiene del Trabajo expedido sobre la base de la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, quedo sin vigencia a partir del día primero de mayo de 1970, fecha en que entró en vigor la ley Federal del Trabajo promulgada el 23 de diciembre de 1969, ya que el artículo 2 transitorio del precitado ordenamiento legal dispone expresamente "que se abroga la Ley anterior", y por otra parte, como ninguno de sus demás dispositivos transitorios establece la vigencia posterior del referido

reglamento, éste no puede servir de base legal para imponer una multa, toda vez que había dejado de tener vigencia en la época en que se generaron los hechos que motivaron la imposición de la indicada sanción.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 1093/79. Compañía Operadora de Teatros, S.A. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Esta tesis también corrobora lo que sostenemos respecto a que no son vigentes los reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Nos habla en concreto del Reglamento de Higiene del Trabajo, sin embargo por analogía se extiende a todos los demás reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en ésta se expone la situación que comentamos respecto a la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que el artículo 2º transitorio de la Ley Federal del Trabajo de 1970 ordena abrogar a la Ley anterior (Ley Federal del Trabajo 1931), y en ninguno de sus demás transitorios se da vigencia posterior al Reglamento de Higiene del Trabajo o a cualquier otro reglamento, por tanto los reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931 no tienen vigencia y no pueden servir de base para imponer una multa, ya que insistimos no tienen vigencia.

2326 REGLAMENTOS. CESAN DE ESTAR VIGENTES CUANDO ES ABROGADA LA LEY EN QUE SE SUSTENTAN Y CUYOS PRECEPTOS PORMENORIZAN.- Según lo previene el artículo 9º del Código Civil, la vigencia de una ley no sólo puede cesar en cuanto a una parte de sus disposiciones, si son contrarias a las normas de la nueva ley ("derogación"), sino también de manera total ("abrogación"). Ahora bien, el artículo 2º transitorio de la Ley Federal del Trabajo promulgada el 23 de diciembre de 1969, declara explícitamente que "se abroga" la Ley anterior, lo que significa que dejan de

regir todos y cada uno de sus preceptos (aun aquellos que no pugnarán en nada con ninguna de las normas que contiene el nuevo ordenamiento, ni con el sistema de éste), y dicha situación trae asimismo aparejada la insubsistencia del Reglamento de Higiene del Trabajo que se expidió sobre la base de la Ley del 18 de agosto de 1931. De conformidad con lo que se concluye de las enseñanzas de los tratadistas Gabino Fraga y Felipe Tena Ramírez (y salvo casos excepcionales; por ejemplo, los "reglamentos autónomos", como lo son los denominados gubernativos y de policía), el reglamento supone siempre la preexistencia de una ley cuyas disposiciones desarrolla y pormenoriza. El concepto mismo del reglamento exige por necesidad, como requisito esencial e ineludible, la previa existencia de la ley a que aquél se refiere, y es, por tanto, lógicamente inadmisibles pensar en un reglamento que desarrollara los preceptos de una futura ley. El reglamento tiene su medida, su único fundamento y su sola justificación en la respectiva ley, a cuyo espíritu y a cuya estructura debe apegarse estrictamente, dado que la única función de aquél consiste en determinar, de manera general y abstracta, los medios que han de emplearse para llevar a la práctica las prescripciones de la ley, desarrollando y detallando éstas. Así, se reitera que el reglamento debe apoyarse, específicamente, en una determinada ley, que se haya emitido con anterioridad, y que continúe en vigor cuando pretende aplicarse el propio reglamento. Por su parte, otro autor, Alberto Trueba Urbina, ha aclarado que "la abrogación de la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931 trae consigo, no sólo la derogación de todos sus preceptos y, disposiciones conexas, sino de los reglamentos expedidos en relación con la misma, sino de los reglamentos de inspección del trabajo, de higiene del trabajo... y otros más, que pierden su vigencia a partir del 1º de mayo de 1970", razón por la cual "se deberán dictar los reglamentos que sean menester", referidos al nuevo ordenamiento legal. En estas condiciones, y puesto que el Presidente de la República no ha expedido, con

posterioridad al 1º de mayo de 1970, ninguna disposición por la que decidiera mantener en vigor el Reglamento de Higiene del Trabajo a que se alude, cabe reiterar que es indebida la pretensión de aplicar, en perjuicio de la promovente, el mencionado Reglamento.

Amparo directo 755/77. Cía. Industrial Mercerizadora, S.A. 13 de octubre de 1977. Mayoría de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz. Disidente: Manuel Castro Reyes.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Tribunales Colegiados Séptima Epoca, Volumen Semestral 103-108, Sexta Parte, Pág. 198.

Tesis que ha sentado precedente:

Amparo en revisión 765/75. Gutiérrez Torres, S.A. 23 de enero de 1976. Mayoría de votos. Ponente: Jesús Toral Moreno.

Tribunales Colegiados Séptima Epoca, Volumen 85, Sexta Parte, Pág. 81.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO MANUEL CASTRO REYES

La abrogación de la ley no trae como consecuencia automática la abrogación de los reglamentos, cuando la primera es sustituida, de inmediato, por una nueva, con disposiciones iguales a la anterior. En estas situaciones, el reglamento subsiste entre tanto no sea derogado, o desaparezcan los motivos que lo hicieron necesario, lo que no acontece en el caso del Reglamento de Higiene de la Ley Federal del Trabajo, que continúa vigente.

La tesis antes citada, confirma nuestro punto de vista para que un reglamento pueda existir legalmente es requisito indispensable que se

encuentre fundado en una ley preexistente al mismo. Así lo concluimos en el capítulo primero, de lo expuesto por Gabino Fraga y Felipe Tena Ramírez autores que son citados en esta tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Igualmente señala la necesidad de que el reglamento debe apoyarse en una determinada ley, emitida con anterioridad, y que continúe en vigor cuando se aplique el reglamento de lo anterior se desprende que es imposible sustentar un reglamento con base en otro reglamento como sería el caso del Reglamento de Higiene "sustentándose" en el artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene, ya que es indispensable que exista una ley anterior al reglamento para que éste tenga sustento legal.

Asimismo, expone que para Alberto Trueba Urbina, la abrogación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, trae como consecuencia la derogación de todas sus disposiciones conexas, incluyendo a todos los reglamentos que perdieron vigencia a partir del 1º de mayo de 1970 y concluyó que deberán ser dictados los reglamentos que sean necesarios referidos a la nueva Ley Federal del Trabajo.

De lo anterior, esta tesis sostiene finalmente que el Presidente de la República no ha expedido una disposición por la que decidiera mantener en vigor el Reglamento de Higiene del Trabajo y reitera que es indebido aplicar dicho reglamento, por analogía nosotros concluimos que cualquier otro reglamento de la Ley Federal del Trabajo de 1931 no es aplicable.

Hay que hacer notar que esta tesis tiene dos precedentes el primero de 1975 y el segundo de 1977, hacemos notar esta situación porque en 1978 fue expedido el Reglamento General de Seguridad e Higiene, precisamente por el Presidente de la República y en su artículo cuarto transitorio, dice que, en lo que no contemple el mismo se aplicarán las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Como dijimos con anterioridad, no es posible el que un reglamento encuentre su sustento en otro reglamento, por lo que diferimos de la parte final

de esta tesis que sostiene que "el Presidente de la República no ha expedido una disposición por la que decidiera mantener en vigor el Reglamento de Higiene del Trabajo a que se alude", ya que aunque el Presidente de la República expidió en 1978 el Reglamento General de Seguridad e Higiene, y le trata de dar sustento a los reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, dicha tesis resulta contradictoria; ya que por un lado señala que el Reglamento debe fundarse en una ley preexistente el mismo y cita inclusive a tratadistas que opinan en el mismo sentido y por otro lado dice que el Presidente de la República no ha expedido disposición para darle vigencia a los Reglamentos, sin embargo, éste último sólo puede expedir reglamentos y no leyes formales, y por tanto, resulta carente de lógica el sostener que el Ejecutivo dé vigencia a Reglamentos ya abrogados. Por ello nosotros concluimos y estamos de acuerdo con el maestro Trueba Urbina (citado en este criterio) cuando dice que, "se deberán dictar los reglamentos que sean menester" referidos a la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.

A mayor abundamiento, los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931 podrían seguir siendo aplicados si se hubiese contemplado, de manera específica, así en la Nueva Ley Federal del Trabajo; de otra manera si el Ejecutivo quiere que sean aplicados debe volver a expedirlos con base en la Ley Federal del Trabajo de 1970, pero de ninguna manera tratar de darles vigencia por medio de un diverso reglamento.

Acerca del voto disidente que aparece en esta tesis, manifestamos no estar de acuerdo con el mismo, ya que al abrogar la Ley Federal del Trabajo de 1931, se abrogan al mismo tiempo los reglamentos sin que sea un factor preponderante el que las nuevas disposiciones de la Ley sean iguales o parecidas a la anterior para que sigan vigentes los reglamentos, por tanto diferimos del voto disidente porque carece de sustento, como analizamos en la segunda tesis del Tribunal Fiscal de la Federación bajo el rubro "abrogado expresamente el texto de una ley no puede subsistir ninguno de sus preceptos por la semejanza que tengan con el texto de la ley abrogatoria" igual situación se explica en la primera tesis de este apartado bajo el nombre de "Reglamentos.

Se extinguen cuando se deroga la ley con la que se vinculan, aún cuando se emita otra en igual sentido".

4.3 Análisis sobre la Inconstitucionalidad

En este capítulo hemos visto que los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931 siguen siendo aplicados, especialmente los Reglamentos de Higiene del Trabajo y el Reglamento de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, situación con la que hemos manifestado nuestra inconformidad, ya que dichos reglamentos resultan inaplicables, pero además de ello la "vigencia" o "aplicabilidad" que pretende dar el Ejecutivo a través del artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene resulta inconstitucional.

En efecto, el artículo cuarto transitorio señala:

DE LA EXPEDICION DE INSTRUCTIVOS

En aquellos casos en que la aplicabilidad de las nuevas disposiciones contenidas en este Reglamento requiera de la expedición de instructivos y ésta no se haya llevado a cabo, serán aplicables las disposiciones que sobre la materia contengan otros ordenamientos expedidos durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931, o de la Ley Federal del Trabajo de 1970. Asimismo, se aplicarán en lo general estos ordenamientos en todo lo que no se oponga a las disposiciones contenidas en el presente Reglamento.

Afirmamos que resulta inconstitucional, porque con dicho artículo se violan los artículos 14, 16, 49, 72 inciso "F", 73 fracción X, 89 fracción I y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Analizaremos las violaciones a dichos artículos en base a los principios en ellos consignados, hacemos notar que los artículos citados tienen estrecha vinculación entre sí.

a) VIOLACION AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Los artículos 14 y 16 de la Constitución establecen lo siguiente:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora, a la disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna

autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Como se puede apreciar al tratar de darles vigencia el citado artículo cuarto a reglamentos que fueron abrogados y que por tanto quedan efecto alguno, infringe la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

La garantía de legalidad se enmarca dentro de aquéllas que corresponden al género de la seguridad jurídica, tiene por objeto regular los actos de autoridad para que éstos no causen una afectación indebida, injusta o arbitraria a la esfera jurídica de los gobernados, afectación que puede darse desde una simple molestia, en los derechos, en la persona o sus posesiones hasta la privación de tales derechos o posesiones.

De aquí que nuestra Constitución consigna en su artículo 16 primera parte, la obligación de la autoridad de no causar molestia alguna (acto de perturbación en cualquier forma a un particular si no es con apoyo en un acto de autoridad competente (facultado para ello por el propio ordenamiento jurídico) que funde, con apoyo en preceptos jurídicos válidos y, motive (exposición de razones y hechos por los que se justifique la aplicación de los principios invocados al caso concreto), la causa del procedimiento por el cual se infiera dicha molestia.

Por su parte, el artículo 14 Constitucional, con una expresión menos amplia a lo anterior, se dirige a impedir el acto de privación de la vida, derechos o posesiones del gobernado si no es mediante el juicio seguldo ante Tribunales previamente establecidos en los cuales se respete la garantía anterior, es decir, que haya una exacta aplicación de la norma al caso concreto.

Una vez expresados estos conceptos, al actuar la Inspección de Trabajo, aplicando los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931 al supuesto amparo del artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene, y al emitir sanciones con base en dichos reglamentos, se violan flagrantemente los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que dichos actos carecen totalmente de fundamentación, ya que se están aplicando preceptos jurídicos carentes de validez, ya que los reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931 quedaron abrogados con la misma y por tanto no son aplicables.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.- Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que lo llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las originan, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

Sexta Epoca, Tercera parte, volumen CXXXII, pág. 49. A.R. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 5 votos.

Vol. CXXXIII pág. 63 AR. 7228/67. Comisariado Ejidal del Poblado de San Lorenzo Tezonco, Iztapalapa D.F. y otros. 5 votos.

Vol. 14 pág. 37. A.R.3717/69 Elías Chafn 5 votos.

Vol. XXVIII pág. 111 A.R. 4115/68 Emeterio Rodríguez y Rodríguez y Coags. 5 votos. Séptima Epoca, Tercera Parte.

Ahora, si bien es cierto que la consignación de la Inspección de Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social puede citar y "fundamentarse" en los artículos de los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, debe recordarse que estos fueron abrogados y por lo mismo no pueden servir de base legal para la imposición de multas, tal como se comentó con amplitud al analizar los criterios del Tribunal Fiscal de la Federación y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Como hemos podido apreciar, se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución cuando se pretende aplicar una multa con base en los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, y este argumento nos sería útil cuando nos afecte la multa (acto de aplicación).

Sin embargo, lo que pretendemos es demostrar la Inconstitucionalidad del artículo cuarto transitorio del Reglamento General de

Seguridad e Higiene y con ello la inaplicabilidad e inconstitucionalidad de los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El problema aquí se presenta más complejo, ya que estaríamos entrando directamente al amparo contra leyes.

Comenzaremos por ver la fundamentación y motivación que requieren los reglamentos, al respecto existe la siguiente tesis:

LEYES Y REGLAMENTOS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE. La fundamentación y motivación de las leyes, y, por extensión, de los reglamentos, no puede entenderse en los mismos términos que la de otros actos de autoridad, puesto que para que aquéllas se consideren fundadas y motivadas basta que la actuación de la autoridad que expide la ley o reglamento se ajuste a la Constitución respectiva en cuanto a sus facultades y competencia.

Amparo en Revisión 2170/81. José Manuel Cardoso Ramón y otro. 24 de octubre de 1984. Unanimidad de 4 votos.

Informe de 1984. Segunda parte. Segunda Sala. Pág. 105.

Como podemos apreciar, el concepto de fundamentación y motivación difiere del que primeramente mencionamos, ya que para considerar a una ley o bien a un reglamento fundado y motivado basta que la autoridad que lo expida se ajuste a la Constitución en cuanto a sus facultades y competencia.

En el caso que nos ocupa, el Ejecutivo Federal, al expedir el Reglamento General de Seguridad e Higiene, y tratar de dar vigencia a los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931 en el artículo cuarto transitorio de aquél no se ajusta a la Constitución y se excede de sus facultades y competencia.

En efecto, como comentamos al comienzo de este apartado, se violan los artículos 14, 16,, 49, 73 fracción X, 89 fracción I y 133 de nuestra Constitución, el Presidente, excediéndose de sus facultades al tratar de dar vigencia (art. cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene) a reglamentos ya abrogados, comete una violación flagrante al principio de legalidad, que conlleva a que se violen los principios de División de Poderes y el de Supremacía de la Ley.

b) VIOLACION AL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES

A continuación transcribimos los artículos constitucionales que nos servirán para nuestro análisis.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

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

El artículo 89 fracción I de la Constitución preve que la facultad reglamentaria del Presidente de la República tiene como propósito simplificar la aplicación de las leyes, mediante las disposiciones reglamentarias que tienen las características de ser generales y obligatorias, pero que en ningún momento dichas normas reglamentarias pueden ir más allá de lo dispuesto por la ley, esta situación quedó analizada a fondo en nuestro capítulo primero.

Si las disposiciones reglamentarias pretenden ir más allá de la Ley, ello conllevaría a que se transgrediera o en su caso, derogara a la ley emanada del Congreso de la Unión que le sirve de sustento con lo cual el principio de división de poderes (artículo 49 Constitucional) sería violado. Esta situación surge con el artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e

Higiene que pretende servir de base a los reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, y este artículo por sí es contrario al artículo dos transitorio de la Ley Federal del Trabajo de 1970, que dispone que la Ley Federal del Trabajo de 1931 (y con ella sus reglamentos) queda abrogada.

De lo anterior, se concluye que la facultad legislativa consagrada en la fracción X del artículo 73 Constitucional, confiere al Congreso de la Unión la facultad y competencia necesarias para crear en materia de trabajo normas de carácter general, y en la especie los reglamentos que al respecto emita el Ejecutivo sólo traen por objeto el facilitar la aplicación de dichas normas generales, resultando que el reglamento no pueda restringir ni condicionar los derechos de los gobernados por encima del sentido y alcance de las normas generales respectivas ni mucho menos podrá servir de sustituto.

El Congreso de la Unión tiene asignada la facultad legislativa en forma exclusiva, formalmente hablando, en virtud del artículo 73 de la Constitución, aún cuando material y formalmente dicha facultad legislativa la puedan ejercer los otros poderes de la Unión en términos de la propia Constitución.

El Maestro Tena Ramírez en su obra explica que "la división de poderes implica una separación de órganos pero no de funciones; es pues una división flexible y no rígida" y más adelante cita "De aquí que las funciones de los Poderes deban considerarse desde el punto de vista del órgano al que corresponden y desde el punto de vista de la naturaleza misma de la función. El primer aspecto es el formal o subjetivo, el segundo es el material u objetivo. Es este último el que por el momento nos interesa, a fin de clasificar los actos del Congreso (todos formalmente legislativos) de acuerdo con su contenido intrínseco (materialmente legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales).⁵¹

⁵¹ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. México 1976. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Cuarta Edición, Págs. 329..

Siguiendo a Tena Ramírez, todos los actos del Ejecutivo son formalmente ejecutivos y materialmente pueden ser legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales, serán materialmente legislativos cuando el ejecutivo ejercite la facultad reglamentaria, situación que estudiamos en el capítulo primero de este trabajo.

Corroboro lo expuesto por el Maestro Tena Ramírez la siguiente tesis:

DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la república es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las

facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Séptima Epoca. Tercera Parte:

Vols. 115-120. Pág. 65. Amparo en Revisión 4277/77. Héctor Mestre Martínez y coags. (acumulados). 5 votos.

Vols. 151-156. Pág. 117. Amparo en Revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huarte Osorio y otro. Unanimitad de 4 votos.

Una vez expuesto lo anterior, hacemos notar que la facultad legislativa del Congreso de la Unión, jerárquicamente es superior a la que corresponde al Presidente de la República a través de la facultad reglamentaria, ya que ésta última sólo puede referirse a la creación de disposiciones que desarrollen los preceptos legales para facilitar el cumplimiento y la aplicación de la ley, pero de ninguna manera la facultad reglamentaria, que como se expuso materialmente resulta legislativa, podrá en forma alguna elevarse al rango de la facultad legislativa que le corresponde al Congreso de la Unión para limitarlo o condicionarla, ya que ello implicaría en forma clara que la facultad legislativa del Congreso de la Unión se estaría delegando en el Poder Ejecutivo y por tanto, se incurre en una violación al Principio de la División de Poderes contemplado en el artículo 49 de nuestra Constitución.

Esto sucede con el Reglamento General de Seguridad e Higiene que en su artículo cuarto transitorio, contradice a la Ley Federal del Trabajo de 1970, ya que esta última como lo hemos dicho, derogó a la Ley Federal del Trabajo de 1931 y con ella a sus reglamentos y el multicitado artículo cuarto transitorio pretende dar vigencia a reglamentos abrogados por ello afirmamos que se viola de manera flagrante a la Constitución, en los artículos 73 fracción X, 89 fracción I y 49.

A mayor abundamiento, en el capítulo primero se expuso que el Reglamento no puede ir más allá de la Ley, lo cual quedó plenamente demostrado por medio de la opinión de diversos autores y con base en las tesis que fueron transcritas y si el Reglamento no puede excederse de la Ley mucho menos puede el Reglamento General de Seguridad e Higiene condicionar la vigencia o aplicación de la Ley Federal del Trabajo vigente, ya que la Ley Federal del Trabajo tiene cierta preferencia que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un Reglamento.

Asimismo, en el Capítulo Primero vimos que el Reglamento se subordina a la Ley, de donde depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar o restringir el contenido de la misma. Así las cosas, si el Reglamento se subordina a la Ley al ser abrogada la Ley Federal del Trabajo de 1931, de manera lisa y llana, se abrogaron con la misma los reglamentos que a su amparo se expidieron, resultando ilógico e imposible que después de abrogados pretenda darles vigencia el artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene, contraviniendo lo dispuesto por el segundo transitorio de la Ley Federal del Trabajo.

A efecto de corroborar lo que se ha expuesto, transcribimos las siguientes tesis:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República y a los gobernadores de los estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus

disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Séptima Epoca, Tercer Parte:
Vols. 163-168, Pág. 77. Amparo en Revisión. 59/81.
Playa Sol Vallarta, S.A. 5 votos.

REGLAMENTOS DE LEY, SON INCONSTITUCIONALES SI SOBREPASAN LOS PRECEPTOS DE ESTA. De conformidad con lo previsto en el ordenamiento legal de referencia, el Titular del Poder Ejecutivo de la Federación tiene el derecho de fijar precios máximos de venta a los artículos y servicios, determinar la forma como debe realizarse su distribución, imponer racionamientos, establecer prioridades, definir el uso preferente que deba darse a las mercancías, imponer restricciones a la importación o exportación y decretar la ocupación temporal de las negociaciones industriales para mantener e incrementar la producción. En cambio, el Decreto que le reglamenta confiere a la Comisión Nacional del Azúcar, facultades para regular los financiamientos del azúcar y demás derivados de la caña y para coordinar, encauzar y vigilar los servicios sociales relacionados con los productores de caña y azúcar, que la ley reglamentada no otorga a las comisiones consultivas a que se refiere, y tampoco asigna al Presidente de la República ni a la Secretaría de Industria y Comercio. De esta suerte, el Decreto, apartándose de sus finalidades reglamentarias, instituye nuevas atribuciones que deposita en la prenombrada Comisión; no obstante que el ordenamiento legal, que es el supuesto constitucional necesario de su expedición, no las consigna en favor de institución, comisión, Secretaría o Poder algunos. Al contrarior, en un caso, y sobrepasar, en otro, las normas legales que reglamenta, no se ajusta al artículo 89 fracción I Constitucional, porque los reglamentos, sólo pueden hacer efectivas las leyes y están subordinados a éstas, sin que válidamente puedan modificarlas o alterarlas. Esta Sala, en el toca *3878/959, (al No. 2123 corresponde en esta

compilación) a propósito de la Ley del Impuesto sobre la Reventa de Lubricantes y Grasas, sostuvo el criterio, publicado en el informe del Presidente de la Suprema Corte el año de 1959, páginas 112 y 113, de que si el "...Reglamento modifica la disposición respectiva de la Ley, aquél tiene que ser inconstitucional, por cuanto no es permitido, en los términos del artículo 89 Constitucional, que el Ejecutivo Federal modifique la ley, aunque sea a título de proveer a su exacta observancia, en sus disposiciones esenciales, pues para tal modificación el único facultado es el Poder Legislativo".

Amparo en revisión 7239/960, Ingenio Tala, S.A., y Coags, Resuelto el 11 de agosto de 1961, por unanimidad de 4 votos.

2a. SALA. Informe 1961. Pág. 109.

Como vemos la primer tesis que habla de los límites de la facultad reglamentaria, expone que el reglamento no debe excederse o contrariar a la Ley ya que ésta es la medida y justificación de aquel, lo que no sucede en el caso que nos ocupa, ya que por un lado el artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene excede a la Ley Federal del Trabajo al "dar" vigencia a reglamentos abrogados y por otro lado, al disponer "la aplicación de las normas de la Ley Federal del Trabajo de 1931" contrariando a la Ley Federal del Trabajo vigente que dispuso su abrogación, y con ella la de sus reglamentos.

La Segunda Tesis nos dice que el Reglamento resulta inconstitucional si modifica disposiciones de la Ley, situación que ocurre al pretender dar vigencia a reglamentos abrogados con la Ley Federal del Trabajo de 1931 por disposición de la Ley Federal del Trabajo de 1970.

c) VIOLACION AL PRINCIPIO DE SUPREMACIA DE LA LEY

Ahora analizaremos el por qué se viola el artículo 133 de la Constitución, nosotros afirmamos que existe una violación al principio de supremacía de la Ley sobre los reglamentos previsto en la fracción I del artículo

89 y en el artículo 133 de la Carta Magna, asimismo esta violación tiene relación estrecha con el artículo 49 Constitucional que contempla la división de poderes.

Los artículos 133 y 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen claramente el principio de la supremacía de la Ley frente al Reglamento, al disponer el primer artículo que la Constitución, las leyes que de ella emanan, y los tratados internacionales que se celebren de acuerdo a la misma, constituyen la suprema ley en nuestro país, mientras que la indicada en segundo término, es decir el artículo 89 fracción I, preve que la facultad Reglamentaria del Ejecutivo, tiene como propósito simplificar la aplicación de las leyes, mediante disposiciones que tienen características iguales a la Ley, pero en ningún momento estas disposiciones pueden ir más allá de lo dispuesto por la propia ley, ya que ello conllevaría que se transgrediera, o en su caso, derogara a la ley emanada del Congreso de la Unión que le sirve de sustento, con lo cual el principio de división de poderes (artículo 49 Constitucional) no sería respetado, igualmente no se respeta el inciso "F" del artículo 72 de la Constitución, que previene que la Ley tiene preferencia sobre el reglamento, esto es, sus disposiciones no pueden ir más allá ni ser modificadas por el reglamento y dice que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites que para su formación, esto último no ocurre en el caso que nos ocupa, ya que en todo caso el Ejecutivo debe volver a promulgar los reglamentos, pero no fundarlos en uno diverso cuando ya están abrogados.

Dicha violación resulta manifiesta con el artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene, ya que este trata de dar vigencia a reglamentos ya abrogados por la Ley Federal del Trabajo de 1970, ya que el nuevo reglamento de Higiene del Trabajo de 1946 y el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión de 1936 fueron abrogados junto con la Ley Federal del Trabajo de 1931 y estos quedaron sin Ley que les diera sustento, siguiendo el principio de que no puede existir el reglamento sin ley formal, entendiéndose por ésta la que emana del Congreso de la Unión, los reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, incluidos los antes mencionados, carecen de sustento jurídico al no tener ley que los

fundamente, ya que no pueden fundarse en un diverso reglamento y mucho menos puede un reglamento exceder a la Ley Federal del Trabajo de 1970.

Decimos que resulta manifiesta la violación a los artículos 49, 72 inciso "f", 89 fracción I y 133, porque al tratar de darles vigencia el Ejecutivo a reglamentos abrogados por medio del artículo cuarto transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene, excede su facultad reglamentaria, llevándola más allá de la naturaleza de la misma.

En efecto, transgrede el artículo 133 Constitucional violando el Principio de Supremacía de la ley sobre los reglamentos, ya que con la disposición transitoria del Reglamento General de Seguridad e Higiene lo único que hace es contraponer a la Ley Federal del Trabajo vigente con dicho reglamento, y no respeta a su vez el artículo 72 inciso f de la Constitución, ya que éste establece que en el procedimiento para la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación.

Todo ello trae por consecuencia la violación al principio de la División de poderes consagrada en el artículo 49 de la Carta Magna, ya que al exceder el Ejecutivo la Facultad reglamentaria y tratar de dar vigencia a reglamentos ya abrogados viene a violar el régimen constitucional de separación de funciones.

Sirve de sustento a lo antes expuesto la siguiente tesis:

LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS. El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter pueden tenerlo también los reglamentos, sí consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del Poder Administrativo. Los reglamentos deben estar

sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar; así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, según nuestro régimen constitucional. Algún tratadista dice: que la ley es una regla general escrita, a consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la Nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad; el reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario; (hasta aquí el tratadista). Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al Poder Legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones. La ley tiene cierta preferencia que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio es reconocido en el inciso "F" del artículo 72 de la Constitución, que previene que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Conforme a la misma Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo pueden hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley, en sentido formal; del mismo modo que se necesita una ley para imponer contribuciones y penas para organizar la guardia nacional, etcétera. De modo que si bien existen algunas relaciones entre el reglamento y la ley, no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por razón de la materia que consignan, ni por la fuerza y autonomía que en sí tienen, ya que el

reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar o restringir el contenido de la misma, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión, de donde se deduce que si el artículo 4º Constitucional, exige una ley previa para que se restrinja la libertad de comercio y trabajo, y la ley que establece la restricción no es más que un reglamento, como los artículos constitucionales no pueden ser reglamentados sino por una ley, está fuera de duda que la reglamentación administrativa está en pugna con la Constitución, pues el artículo 89, fracción I, de la Constitución vigente, sólo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y el mismo espíritu impero en todas las Constituciones anteriores.

Tomo LXXII. Amparo administrativo en Revisión 58/33. Revendedores de boletos. Noviembre 15 de 1935. Mayoría de 3 votos. Pág. 6715.

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al presidente de la República y a los gobernadores de los estados, en sus respectivos ámbitos competenciales consiste exclusivamente, dado el principio de la división de poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales abstractas e impersonales que tiene como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Revisión fiscal 59/81. Playa Sol Vallarta, S.A. 4 de octubre de 1982. 5 votos.

Finalmente cabe reiterar que los reglamentos nunca pueden tener la misma jerarquía que una ley expedida por el Congreso de la Unión, puesto que por las características de los reglamentos su validez (material y temporal) en todo momento está subordinada a la validez de la ley a la que debe desarrollar en el ámbito administrativo para facilitar su cumplimiento, por lo que si la Ley Federal del Trabajo de 1931 fue abrogada, los reglamentos emanados a su amparo carecen de validez y el Reglamento General de Seguridad e Higiene no puede de manera alguna darles vigencia.

Y por otro lado, la aplicación de los Reglamentos no pueden ir más allá de la ley que le da origen, por lo que el artículo 4º transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene resulta incongruente con este principio, ya que la Ley Federal del Trabajo de 1970 abrogó a la Ley Federal de 1931 (y con ella a sus reglamentos) y el citado artículo expresa que serán aplicables disposiciones ya abrogadas, contraviniendo con ello, como ya apuntamos a la Ley Federal del Trabajo de 1970.

CONCLUSIONES

- 1.- El reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal que es expedida por el Poder Ejecutivo para facilitar la aplicación de una ley previa.

El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer; en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.

El Reglamento debe siempre fundarse en una ley previa.

- 2.- El Reglamento General de Seguridad e Higiene y sus Instructivos tienden a la Seguridad y Salubridad de los trabajadores en los centros de trabajo. La Inspección del Trabajo dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encarga de vigilar que las disposiciones en materia de Seguridad e Higiene sean cumplidas y en caso de no ser observadas, aplicar las multas a los patrones que no las observen.

- 3.- Contra la consignación que impone multas efectuadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Reglamento General de Seguridad e Higiene prevé un recurso en sus artículos 266 a 271 que se presenta ante la propia Secretaría y que nosotros consideramos, en un principio, como optativo el presentarlo.

Sin embargo, concluimos que el mismo está derogado por el Artículo Tercero transitorio del Reglamento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, ya que el primer Reglamento se opone a este último.

Por tanto, el único medio de impugnación para nosotros es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

- 4.- Como asentamos en el último capítulo de este trabajo, nosotros planteamos la Inconstitucionalidad del Artículo Cuarto Transitorio del Reglamento General de Seguridad e Higiene, lo que trae por consecuencia que los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 28 de agosto de 1931 resulten inaplicables.

En efecto, como se planteó en un principio, no puede existir ningún reglamento sin una ley previa, además al abrogarse la Ley Federal del Trabajo de 1931, se abrogan de manera automática los reglamentos expedidos a su amparo, y no existe disposición alguna en la Ley Federal del Trabajo de 1970 que los deje vigentes.

Pasando a resultar inconstitucional, el antes citado artículo 4 transitorio, ya que un reglamento no puede servir de sustento a otros reglamentos.

Todo ello trae por consecuencia que los Reglamentos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, resulten inaplicables y que se viole a la Constitución de manera flagrante al disponer el multicitado artículo transitorio que serán aplicables las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

- 5.- Nosotros manifestamos la violación a la Constitución en sus Artículos 14, 16, 49, 72 inciso "f", 73 fracción X, 89 fracción I y 133 y por ende la violación al principio de Legalidad, de División de Poderes y al principio de Supremacía o Primacía de la Ley, todas estas violaciones se dan de manera estrecha entre sí.

Todo lo anterior sucede con el hecho de que el Presidente de la República se excede totalmente de la facultad reglamentaria, consagrada en el 89 fracción I de nuestra Carta Magna, al expedir el Reglamento General de Seguridad e Higiene en especial su artículo 4º transitorio.

Dicho artículo resulta inconstitucional porque modifica y se contrapone a la Ley Federal del Trabajo de 1970 que dispone la abrogación de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y con ella, automáticamente la abrogación de sus reglamentos.

- 6.- Por lo expuesto con anterioridad, podemos concluir que el Ejecutivo, deberá expedir nuevos reglamentos actualizados en las materias que sean menester y en base a la Ley Federal del Trabajo de 1970.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- Alvarez Gendín Sabino. Teoría y Práctica de lo Contencioso-Administrativo. Bosch Casa Editorial. Barcelona, España, 1958.
- Buen L. Nestor de. Derecho del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1991.
- Buen L. Nestor de. Derecho del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1991.
- Carpizo Jorge y Madrazo Jorge. Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, D.F., 1991.
- Coronado Mariano. Elementos de Derecho Constitucional. México, Guadalajara, 1899. Escuela de Artes y Oficios del Estado.
- Cueva Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México, 1977.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel. Elementos del Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Limusa, S.A. de C.V. Primera Edición. México, 1989.
- Entrena Cuesta Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Vol. I. Tecnos. Madrid, 1984.
- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Sexta Edición. México, 1987.
- Fundación Tomás Moro. Diccionario Jurídico Espasa. Espasa, Calpe. Madrid 1991.
- García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Trigésima Octava Edición. México, D.F., 1986.
- Garza Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

Guerrero Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. Sexta Edición. México, 1973.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. Tercera Edición. S.A. UNAM México, 1989.

Krotoschirn Ernesto. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Ediciones de Palma. Tercera Edición. Buenos Aires, 1976.

Lucero Espinosa Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1990.

Palomar de Miguel Juan. Diccionario para Juristas. Editorial Mayo. México 1981.

Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla. Segunda Edición. México, 1986.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1965.

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Sexta Edición. México 1963.

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición. México 1976.

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Primera Edición. México, 1985.

Trueba Urbina Alberto. Diccionario de Derecho Obrero. Ediciones Botas. México, 1957.

Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. Sexta Edición. México, 1981.

OTRAS FUENTES

Revista I.D.C. Información Dinámica de Consulta, Sección Laboral.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Editada por Colección Popular, Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, en Coedición con el Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México, 1993

Ley Federal del Trabajo Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Editorial Porrúa, S.A. Sexagésima Segunda Edición Actualizada. México, D.F. 1990.

Ley Federal del Trabajo Comentarios y Jurisprudencia de Juan B. Climent Beltrán. Editorial Esfinge, S.A. de C.V. Quinta Edición. México, 1992.

Ley Federal del Trabajo de 28 de agosto de 1931. Edición del Diario Oficial de la Federación 1991.

Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Editorial Dofiscal Editores, S.A. de C.V., Séptima Edición. México, 1991.

Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión. Edición del Diario Oficial de la Federación, 1936.

Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo. Edición del Diario Oficial de la Federación, 1946.