

301809

5.
2ej



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL SAN RAFAEL

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ANALISIS JURIDICO Y PROPUESTAS
AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR EN MATERIA LABORAL FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO EN:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUCIA PATRICIA ALMAZO SOSA

ASESORES DE TESIS:

LIC. ANA LUISA LOPEZ GARZA

LIC. LETICIA ARAIZA MENDEZ

MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

**MIGUEL ALMAZO MORAN
BERTA ROSA MORAN**

**COM AMOR, CARIÑO Y AGRADECIMIENTO
POR EL APOYO QUE SIEMPRE ME HAN BRINDADO**

A MIS HERMANOS:

**CRISTINA, JORGE, ALEJANDRO,
GUADALUPE, JESUS Y ALBERTO**

POR SU MOTIVACION Y ESTINULO

A LA LIC. ISABEL LOPEZ DE SOLIS:

**EL MAS GRANDE AGRADECIMIENTO POR EL APOYO
QUE ME HA BRINDADO Y HACER POSIBLE MI
FORMACION PROFESIONAL**

**A LA LIC. ISABEL LOPEZ DE SOLIS:
EL MAS GRANDE AGRADECIMIENTO POR EL APOYO
QUE ME HA BRINDADO Y HACER POSIBLE MI
FORMACION PROFESIONAL**

I N D I C E

ANALISIS JURIDICO Y PROPUESTAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA LABORAL FEDERAL

PAG.

INTRODUCCION..... I A II

**CAPITULO I AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES
DEL TRABAJO**

A. ANTECEDENTES DE LA SITUACION OBRERA
EN NUESTRO PAIS..... 2

B. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION
SOCIAL.....14

1. ORGANIZACION.....14

2. ATRIBUCIONES.....16

3. JURISDICCION.....31

4. COMPETENCIA.....36

C. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.....41

CAPITULO II LA INSPECCION DEL TRABAJO

A. ANTECEDENTES DE LA INSPECCION DEL
TRABAJO.....49

1. EUROPA.....49

2. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....50

B. LEGISLACION ACTUAL.....52

1. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....52

2. REGLAMENTO DE INSPECCION FEDERAL
DEL TRABAJO.....63

CAPITULO	III	AUTORIDADES FEDERALES DEL TRABAJO VINCULADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	
	A.	DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.....	69
	B.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.....	71
	C.	DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD.....	73
	D.	DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.....	75
	E.	DIRECCION GENERAL DE DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.....	78
	F.	DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.....	84
CAPITULO	IV	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	
	A.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL	111
	B.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA LABORAL.....	116
		1. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.....	117
		2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970	122
		3. REFORMAS PROCESALES DE 1980 A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	127
	C.	REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	132
	D.	SUSTANCIACION ACTUAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	138

INTORDUCCION

El presente estudio que se somete a la alta consideración del Honorable Jurado, representa el interés que ha despertado en la sustentante el tema que se analiza, derivado de la oportunidad que se le ha brindado de conocerlo en forma directa a través de la actividad que desempeña en el servicio público, función que se considera ubicada dentro de la materia del derecho administrativo laboral.

En su desarrollo, se pretende describir en forma breve y somera, los principales antecedentes históricos de la inspección del trabajo y de la aplicación de sanciones por violaciones a las normas laborales; el ámbito de competencia de las autoridades administrativas federales; legislación aplicable en el derecho mexicano; sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, desahogado por la autoridad administrativa central y organos desconcentrados, así como recursos y juicios que se le derivan y finalmente propuestas de modificaciones y reformas a la regulación vigente.

En nuestro entusiasmo de coadyuvar a los cambios de los sistemas de trabajo, que en la actualidad se vienen aplicando en el servicio público, los que se consideran inapropiados y contrarios a los principios doctrinarios del Derecho Administrativo, originados por la

obsolescencia y lagunas de las disposiciones que las regulan, el análisis que se considera de las normas jurídico-administrativas relativas y aplicables al procedimiento sujeto a estudio, se traduca en las modificaciones que se proponen a la Ley Federal del Trabajo, al Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, las que considero desde luego una aportación sencilla y modesta, pero en la que he puesto todo mi empeño y dedicación, animada por el deseo que con la venia del Honorable Jurado que las examinará, su veredicto sea benevolente.

CAPITULO I

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES DEL TRABAJO

A. ANTECEDENTES DE LA SITUACION OBRERA EN NUESTRO PAIS

B. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

1. ORGANIZACION .

2. ATRIBUCIONES .

3. JURISDICCION .

4. COMPETENCIA .

C. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

C A P I T U L O I

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES DEL TRABAJO

A. ANTECEDENTES DE LA SITUACION OBRERA EN NUESTRO PAIS

B. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

1. O R G A N I Z A C I O N .
2. A T R I B U C I O N E S .
3. J U R I S D I C C I O N .
4. C O M P E T E N C I A .

C. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

A. ANTECEDENTES DE LA SITUACION OBRERA EN NUESTRO PAIS.

La situación del obrero a lo largo de la historia se ha visto inmersa en una serie de movimientos, revoluciones, etc., que han provocado en algunas ocasiones la protección de sus derechos y en muchas otras la explotación de esta clase social, que de acuerdo a lo que mencionan algunos tratadistas ha sido la más desprotegida a través de la historia. Pasaremos a continuación a mencionar brevemente algunos antecedentes de los derechos de la clase trabajadora.

Durante la época colonial se expidió el ordenamiento jurídico conocido con el nombre de "Leyes de Indias", en las que podemos encontrar disposiciones que establecían la protección de los indígenas, tanto a mujeres y niños, en el desempeño de sus trabajos. Cabe hacer mención de que dicha protección solo se encontraba en el ordenamiento jurídico, toda vez que el español conquistador era omiso frente a los derechos que estipulaba, debido a la esclavitud en que había sometido a los indígenas; del mismo modo debemos mencionar que ante tal explotación, los frailes que acompañaron a los españoles conquistadores eran los que en gran medida trataban de proteger a los indígenas, sobre todo de los abusos cometidos por los encomenderos.

Durante los tres siglos del coloniaje, menciona Mario de la Cueva que : "En la Nueva España las

actividades estuvieron regidas por las ordenanzas de los gremios. Las ordenanzas y la organización gremial fueron un acto de poder de un gobierno absolutista para controlar mejor la actividad de los hombres". (1)

Después de tres siglos de injusticia en la época colonial, la clase obrera empieza a revelarse y el primer movimiento social importante que surge es la lucha por la independencia en 1810 y cuya prioridad fue la abolición de la esclavitud, porque no eran considerados como personas sino como cosas.

En esta época Don José María Morelos, con un espíritu humanista tuvo especial interés por la clase desprotegida y plasma las bases fundamentales en 23 puntos en la Constitución y entre uno de los puntos más importantes es la justicia social, por ende estableció el aumento del jornal del pobre entre otras prestaciones.

Durante gran parte del siglo la situación de los trabajadores no tuvo cambio alguno, debido a que las autoridades se encontraban enfrascadas en otro tipo

(1). CUEVA Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, Pág. 39

de problemas, como lo fue la lucha por el poder político, integración de bandos y partidos, invasiones, etc.

Tuvieron que pasar muchos años hasta que la Constitución de 1857 en sus artículos 4o. y 5o. se asientan algunos conceptos en beneficio de los trabajadores, como fue la libertad de profesión, industria y trabajo; asimismo el principio de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Después surgen otras disposiciones para mejorar las condiciones de vida de los campesinos y trabajadores, como es la legislación social de Maximiliano de Habsburgo y según Mario de la Cueva menciona: "Que esta legislación representa un esfuerzo generoso en defensa de los trabajadores y campesinos; y el 10 de abril de 1865 suscribió el Estatuto Provisional del Imperio y en sus artículos 69 y 70, incluidos en el capítulo de las garantías individuales, prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores. El primero de noviembre del mismo año expidió la que se ha llamado la ley del Trabajo del Imperio.

La Ley del Trabajo del Imperio contemplaba lo siguiente: "Libertad de los campesinos para

separarse en cualquier tiempo de la finca a la que prestaran sus servicios, jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo, descanso hebdomadario, pago del salario en efectivo, reglamentación de las deudas de los campesinos, libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo, supresión de cárceles privadas y de los castigos corporales, escuelas en las haciendas en donde habitaran veinte o más familias, inspección del trabajo, sanciones pecuniarias por la violación de las normas antecedentes y algunas otras disposiciones complementarias". (2)

Respecto a ésta Ley, cabe hacer mención de que su vigencia fue del todo efimera por las condiciones políticas del país.

No obstante de que ya existían varias disposiciones para mejorar las condiciones sociales de la clase trabajadora aún se daban injusticias, abusos para los trabajadores, toda vez que estas disposiciones estaban redactadas a favor de los patrones; por lo que empieza a suscitarse a principios del siglo XIX varios movimientos sociales, al respecto Trueba Urbina mencionan "La Huelga de

(2). Oper Citato, CUEVA Mario de la, Pág. 41.

Cananea de 1906, en la que los trabajadores exigían la obtención de mejores salarios, entre otras prestaciones. El segundo suceso fue el 7 de enero de 1907 en Río Blanco en la región de Orizaba, Veracruz, así como en Puebla, los que se declararon en huelga por la imposición de un reglamento de fábrica que pasaba sobre la libertad y dignidad de los trabajadores; los obreros de Orizaba protestaron enérgicamente contra el procedimiento industrial, pero los patrones veracruzanos en convivencia con los de Puebla, aprovecharon la oportunidad para fijar en sus fábricas el reglamento poblano, como consecuencia de este acto, los obreros abandonan sus labores, para solidarizarse con sus compañeros de Puebla y defenderse también del ataque que entrañaba la actividad patronal". (3)

Después de éstos movimientos sociales el descontento popular fue acrecentándose día con día por no haber obtenido beneficio alguno.

Asimismo en 1906 se revela un documento muy importante en el cual se establece el derecho social de los obreros y campesinos y es denominado como Programa y

(3). TRUEBA Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1972, Págs. 9 y 10.

Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, que suscribieron los hermanos Flores Magón entre otras personas; en el cual se plasmó la jornada máxima de ocho horas, percepción del salario mínimo, prohibición del trabajo de menores de 14 años, indemnizaciones por accidentes de trabajo, entre otras prestaciones. Cabe mencionar que en este documento se manifestaba indicios para mejorar las normas jurídicas de los trabajadores.

Posteriormente en Yucatán, Salvador Alvarado promulgó dos leyes para el Estado, Nestor de Buen menciona al respecto: "La primera el 14 de mayo de 1915 creó el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje. La segunda el 11 de diciembre del mismo año, la Ley del Trabajo conocida como las cinco hermanas (Las leyes agrarias, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo), las cuales perseguían un mismo propósito: contribuir a la transformación del régimen económico". (4)

Posteriormente en el periodo de Victoriano Huerta surge la necesidad de crear un organismo

(4). BUEN Nestor de, Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, Pág. 321.

para la vigilancia de las condiciones en la que se prestaba el trabajo, por lo que es menester presentar una iniciativa de reformas a diversas leyes como es la de crear la Secretaria de Industria y Comercio a su vez el Departamento del Trabajo, el cual conocería de las siguientes materias: trabajo comercial, trabajo minero, trabajo industrial o fabril, estadística general e instituciones y congresos relativos al mejoramiento de las condiciones en las que prestaba sus servicios los obreros. Asimismo el 11 de septiembre de 1914 se designa por vez primera al Jefe del Departamento del Trabajo que fue Don Antonio Valero y cuyas funciones encomendadas fueron las de promover e integrar todo aquello que fuera conveniente para el bienestar y progreso de la clase trabajadora.

No es hasta principios de este siglo cuando se establecieron disposiciones más justas y dignas para la clase trabajadora, como lo fue la declaración de Derechos Sociales de 1917 en un gesto de rebeldía del hombre que sufría las injusticias en el campo y en las minas y en todo tipo de trabajo, por lo que fue declarado el Derecho del Trabajo y Agrario como la fuente del Derecho Social.

GENESIS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El artículo 123 constitucional tiene su origen en el artículo 50. de la constitución de 1857, en virtud de que la comisión encargada de dictaminar sobre proyecto del artículo quinto incluyó en este, el principio de la jornada máxima de ocho horas, prohibió el trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños y consiguió el descanso hebdomadario.

Posteriormente se inscribieron 14 oradores para el debate del artículo anterior y uno de ellos fue Fernando de Lizardí que no estuvo de acuerdo con las adiciones del artículo 50.; después abordó la tribuna el diputado obrero de Yucatán, Héctor Victoria y en su discurso propone: "El artículo 50. debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanario, higienización en talleres, fabricas y minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etcétera". (5)

(5). DAVALOS José, Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa S.A., México, 1990, Pág. 64.

En este discurso de Victoria se encuentra la idea fundamental del artículo 123 constitucional.

Asimismo Froylan C. Manjarez, insinuó la convivencia de que se dedicará un capítulo o título de la constitución a las cuestiones de trabajo y propone que lo relacionado a derechos de los trabajadores debe separarse del artículo 50. y se integra un título especial. También Jose Natividad Macías apoyó la idea de consagrar un título de la Constitución a la materia laboral y presentó un proyecto del mismo, que contenía lo que en su conceptualización debían de constituir las bases del derecho del trabajo. Posteriormente se sometió a debate el proyecto del artículo 123 constitucional y después de varias discusiones con diversos grupos de diputados, por unanimidad de votos, fue aprobado el artículo 123 constitucional, el 23 de enero de 1917 por el constituyente de Querétaro y actualmente se encuentra contemplado en el título sexto denominado del Trabajo y de la Previsión Social.

Después de la aprobación del artículo 123 constitucional se continúan promulgando y publicando diversas disposiciones jurídicas para coordinar, observar y vigilar las normas de trabajo y el 25 de diciembre de 1917 Venustiano Carranza promulga una nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que se publicó el 31 del mismo

mes y año en el Diario Oficial de la Federación, en la cual se establecen siete Secretarías y cinco Departamentos de Estado. Entre las siete Secretarías publicadas se encontraba la de Industria y Comercio y Trabajo; posteriormente el 18 de enero de 1918 se publican diversas disposiciones para regular el funcionamiento de dicha Secretaría, quedando a cargo de la Dirección del Trabajo la responsabilidad de vigilar la aplicación y observancia de las normas laborales.

"Durante la presidencia del General Plutarco E. Calles se reestructura la Dirección del Trabajo y para que desempeñe de una manera mejor y eficaz sus atribuciones se crearon las siguientes oficinas: industria minera; industrias varias no especificadas y profesiones diversas; investigaciones; informes sociales, inspección; agregados obreros en el extranjero y colocación administrativa ". (6)

En el periodo de 1926 y 1927 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo emite tres circulares, sirven de base y antecedente para la aprobación y promulgación de la primera Ley Federal del Trabajo de 1931.

(6). GUZMAN Guerrero Josué, Las Autoridades del Trabajo y su Desarrollo Histórico, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1981, pág. 27.

Con el proyecto de reforma a Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y una vez aprobado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940 y con esta reforma se convierte el Departamento del Trabajo en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con sus respectivas atribuciones que le confirió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el 9 de abril de 1941 se publica en el Diario Oficial de la Federación el reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión.

Después se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el 9 de abril de 1957, en cuyo articulado se expresa que las funciones que son competencia de la Secretaría estarán a cargo de la Secretaría del Ramo, y podrá auxiliarse, para el desempeño de sus labores por un Subsecretario, un Oficial Mayor y los Directores Generales, Jefes de Departamento y demás funcionarios a que se refiere dicho Reglamento Interior.

No es hasta 1964 cuando se crea el Departamento que tiene por objeto vigilar la aplicación de las normas relacionadas con la participación de utilidades a los trabajadores, así como el cumplimiento de las normas relacionadas con los salarios mínimos. Este Departamento dependía de la Dirección General del Trabajo de la Secretaría

del Trabajo y Previsión Social. Cabe hacer mención que actualmente quien tiene la función de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo es la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, así como la Dirección General de Asuntos Jurídicos la de instaurar el Procedimiento Administrativo por presuntas violaciones a las normas de Trabajo.

Posteriormente es aprobada la vigente Ley Federal del Trabajo de 1970 y entró en vigor el 10. de mayo del mismo año.

Respecto al tema que nos ocupa, pasaremos a hacer un breve análisis de las diferentes autoridades que en materia laboral federal tienen competencia, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

B. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.**1. ORGANIZACION .**

Para el despacho de los asunto de competencia, la Secretaria del Trabajo y Previsión Social contará con los siguientes servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados:

- Secretario;
- Subsecretario "A";
- Subsecretario "B";
- Oficial Mayor;
- Coordinación General de Funcionarios Conciliadores;
- Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo;
- Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales;
- Dirección General de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Capacitación y Productividad;
- Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo;
- Dirección General de Empleo;
- Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización

Social para el Trabajo;

- Dirección General de Inspección Federal del Trabajo;
- Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo;
- Dirección General de Programación y Presupuestación;
- Unidad de Comunicación Social;
- Delegaciones Federales del Trabajo;
- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;
- Comités Integrados por Instrucciones del Secretario.

2. ATRIBUCIONES .

Las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en el Reglamento Interno de la propia Secretaría.

El artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

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

2. ATRIBUCIONES .

Las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en el Reglamento Interno de la propia Secretaría.

El artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

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

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

V. Promover el incremento de la productividad del trabajo;

VI. Promover el desarrollo de la capacitación y adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieren los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

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

VIII. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación de la Federal y Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;

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

X. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación.

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

XII. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

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

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

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

XVI. Establecer la política y coordinar

los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley;

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

XVIII. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y su familia;

XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Cabe mencionar que del contenido del numeral antes transcrito, se puede considerar que las atribuciones genéricas y demás trascendencia asignadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión social se encuentran consignadas en las fracciones I y II, consistentes en vigilar que se cumplan cabalmente las disposiciones del artículo 123 constitucional, así como los de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos y procurar con ellas se realice la armonía entre los factores de la producción.

La vigilancia a que antes se alude recae en la práctica de la inspección federal del trabajo que como función principal se desahoga a nivel central y foránea con la consecuente verificación de las violaciones en que

incurren las empresas y que habrán de recaer en la sustanciación del Procedimiento Administrativo por presuntas violaciones a las normas de trabajo que en la misma forma se vienen instruyendo por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y que constituye el tema de la presente tesis.

En lo que se refiere a la Ley Federal del Trabajo, el artículo 524 establece que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los Departamentos y Direcciones del Trabajo, tendrán las atribuciones que les asignen sus leyes orgánicas y las normas de trabajo.

Y en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emitido el 29 de enero de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del mismo año establece en quien recae su representación; sus atribuciones generales, delegables y no delegables, según se puede advertir en las siguientes disposiciones:

Artículo 4o. El Secretario del Trabajo y Previsión Social tendrá el carácter de Titular de la Secretaría y ejercerá las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. Se auxiliara por el Subsecretario "A" y por el Subsecretario "B", el Oficial Mayor, el Procurador Federal de la Defensa del Trabajo, los Coordinadores Generales, los Directores Generales, los

Delegados Federales del Trabajo y demás funcionarios subalternos.

Artículo 50. Que corresponde originalmente al Secretario el trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría, pero para la mejor organización del trabajo podrá delegar, en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, cualesquiera de sus facultades, sin perjuicio de su ejercicio directo. Los acuerdos delegatorios se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 60. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

I. Conducir, controlar y evaluar las políticas de la Secretaría; coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades agrupadas en el sector a su cargo. Las anteriores facultades las ejercerá de conformidad con las políticas que determina el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

II. Someter al acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector que así lo ameriten.

III. Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le confiera, e informarle oportunamente sobre el desarrollo de las mismas.

IV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativa de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector.

V. Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuando se refiere a asuntos de la competencia de la Secretaría.

VI. Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informar siempre que se le requiera para ello por cualesquiera de las Cámaras que lo integran, cuando se discuta un proyecto de ley o se estudie un asunto del ámbito de competencia de la Secretaría.

VII. Coordinar y determinar la participación de los Subsecretarios, Oficial Mayor y de las unidades administrativas y órganos desconcertados, en los programas y actividades de la Secretaría.

VIII. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento.

IX. Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el artículo 3o. del Reglamento Interior entre el propio Secretario, los Subsecretarios y el Oficial Mayor, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

X. Determinar la organización interna de la Delegaciones Federales del Trabajo y disponer la publicación del acuerdo respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

XI. Expedir los manuales de organización, de procedimiento y de servicio al público, necesarios para el funcionamiento de la Secretaría y disponer la publicación en el Diario Oficial de la Federación del manual de organización general de la propia Secretaría.

XII. Decidir sobre la creación, modificación, fusión o extinción de unidades administrativas de nivel jerárquico equivalente o inferior a Dirección de

Area, a efecto de procurar una mejor organización y funcionamiento de la Secretaría y decidir sobre la integración de comités para el mejor desempeño de las atribuciones otorgadas a la Secretaría o para cumplir con las disposiciones legales o reglamentarias.

XIII. Nombrar y remover a los servidores públicos con nivel superior al de director de área, o sus equivalentes en órganos desconcentrados, cuyo nombramiento no corresponda o no sea hecho directamente por el Presidente de la República, así como aprobar la creación de plazas de la Secretaría.

XIV. Aprobar el anteproyecto de programa y de presupuesto de egresos de la Secretaría y los del sector, así como, en su caso, las de sus modificaciones y vigilar que se presenten ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la legislación aplicable.

XV. Intervenir en la celebración de convenios entre la Federación y los Estados que incluyan materias de la competencia de la Secretaría a su cargo.

XVI. Representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los juicios constitucionales en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

XVII. Resolver en definitiva sobre la interpretación y aplicación del presente Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo.

XVIII. Las demás que por disposición legal o del Reglamento Interior deban ser ejercidas presisamente por el Secretario.

Por lo anterior, resulta conveniente formular los siguientes comentarios:

En lo que respecta a las atribuciones contempladas en el artículo 4o. de la reglamentación interna de referencia, se encuentran apegadas a lo previsto por el diverso 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En relación al artículo 5o., las atribuciones que se establecen tienen su origen en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con base a este numeral se han delegado facultades a los Delegados Federales del Trabajo, en el ámbito de jurisdicción territorial en cada una de las entidades Federativas del País, en materia de sustanciación del procedimiento Administrativo por presuntas violaciones a las normas de trabajo, en los acuerdos delegatorios número 01-1769 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20

de abril de 1979, así como el número 01-2768 publicado por el mismo medio el 30 de abril de 1981 de los cuales se hará especial mención en el presente capítulo, subtema de la desconcentración (de funciones con delegación de facultades).

En lo que se refiere al artículo 6o. las facultades que le conceden al titular de la secretaría del Trabajo y Previsión Social, en especial las señaladas en las fracciones de la I a la V y XVI, se puede considerar como de carácter de coordinación y apoyo al ejecutivo Federal, quién determinará las Políticas que habrá de instrumentarse para el desempeño de la función de su competencia, con apego a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La fracción VI contempla, que el Secretario del Trabajo acudirá a informar al Congreso de la Unión del desahogo de sus funciones, cuando así se requiera por la importancia de estudiar o discutir un asunto de la competencia de la Secretaría.

Por lo que respecta a las fracciones VII a la X, se trata de funciones de coordinación y administración con los órganos internos de la propia Secretaría.

La fracción XV menciona la coordinación

entre las Entidades Federativas del país, a fin de concertar apoyo en el desempeño de la función que incluya materia de la competencia de la propia Secretaría.

Según se podrá advertir que en las atribuciones conferidas al titular de la Secretaría, se excluyó la facultad de resolver en definitiva los recursos administrativos que se interpongan, en contra de las resoluciones que dicte esta propia autoridad, siempre que los mismos se encuentren establecidos en los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables en materia laboral; la facultad que se encontraba prevista en los anteriores reglamentos, en el último de ellos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1985 en el artículo 5o. fracción XX; omisión que se considera una laguna del Reglamento vigente, en virtud de que los recursos administrativos en la práctica se vienen interponiendo, de los cuales conoce y resuelve el titular de la referida dependencia del Ejecutivo Federal, en especial los que se refieren y derivan del Procedimiento Administrativo Sancionador como en la actualidad se denomina, los que tienen su fundamento legal en el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que para esta única materia procede su interposición en el término de 15 días hábiles; es necesario por tanto y así se propone en el presente estudio, se incluya esta atribución, en la que habrá de corregirse esta deficiencia reglamentaria, con la

consecuente modificación y reformas del Reglamento Interior vigente.

Las últimas reformas de que fuera objeto el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se establecieron mediante decreto expedido el 10. de julio de 1994 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto del mismo año, entre otras, las que atañen y guardan relación con el tema del presente estudio, se advierten en el artículo 14 que corresponde a las atribuciones conferidas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos en las fracciones XII y XIV.

La disposición citada en primer término, confiere a la referida unidad administrativa, la facultad de representar a las autoridades de la Dependencia que tengan el carácter de demandadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación e interponer el recurso de revisión fiscal y en las Delegaciones Federales del Trabajo, estas facultades podrán ejercerse por las Jefaturas Jurídicas; tal disposición reglamentaria en su parte final se considera contraria a lo previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que en su parte conducente, señala que las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica,

interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva; en la especie y en lo que respecta a que el recurso de revisión fiscal podrá interponerse por las Jefaturas Jurídicas de las Delegaciones Federales del Trabajo, contraría el contenido del artículo del Código Fiscal referido, toda vez que según lo establece el artículo 28 del propio Reglamento Interior de la Dependencia que prevé que es el Delegado Federal del Trabajo en cada entidad federativa del ámbito de su circunscripción territorial, quien tendrá la representación de la Secretaría y desempeñará las funciones que le delegue su titular, por lo que el encargado de la defensa jurídica a nivel foráneo lo es éste funcionario y no el Jefe Jurídico, que carece de esta representación, por lo que se considera que el Reglamento Interior de esta Dependencia siendo un ordenamiento inferior jerárquico al del Código Fiscal de la Federación lo rebasa en forma ilegal; a mayor abundamiento a fin de que este ordenamiento reglamentario pueda tener efectos jurídicos, tendrá que ser delegada la facultad que se atribuye en un acuerdo secretarial publicado en el Diario Oficial de la Federación según lo prevé el artículo 16 en su parte final de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo cual a la fecha de elaborado el presente estudio no se ha efectuado.

Por lo que hace a la fracción del

numeral que se comenta citada en segundo lugar que establece la atribución de sustanciar el Procedimiento Administrativo por presuntas violaciones a las normas de trabajo, de previsión social, y las contractuales; así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por nuestro país y la determinación y firma de sus acuerdos y resoluciones, serán realizados por los servidores públicos en que el Titular de la Secretaría delegue facultades, que podrá recaer en el Director General, Director y Subdirector de Sanciones de la referida Dirección General de Asuntos Jurídicos y en cada Delegación Federal del Trabajo también en el Delegado, Subdelegado, Jefe Jurídico y Coordinador de Dictámenes; el contemplar en esta disposición reglamentaria a los funcionarios de las Delegaciones Federales del Trabajo jerárquicamente inferiores al Delegado se considera acertado, en virtud de que en caso de ausencias temporales se concede la delegación de facultades para suscribir los acuerdos y resolución definitiva, que recaigan a la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador; no obstante si esta delegación de facultades, no se lleva a efecto en acuerdo secretarial publicado en el Diario Oficial de la Federación, en términos del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la fracción X del artículo 6o. del Reglamento Interior de la Dependencia, nó podrá surtir efectos tal delegación de facultades; a la fecha de la elaboración del presente estudio no se ha realizado lo conducente.

3. JURISDICCION .

El maestro Rafael de Piña Vara define la jurisdicción en general como: "La potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir. La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto." (7)

"Nuestro país es una República Federal y por lo mismo existen normas jurídicas que son aplicables en toda la República y que se denominan Federales." (8)

Asimismo la fracción XXXI del artículo 123 constitucional del apartado "A", establece que la aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativo a ramas industriales

(7). PINA Vara Rafael de, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, Pág. 318.

(8). DAVALOS José, Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa

S.A., México, 1990, Pág. 446.

que en seguida se describiran. Y también el artículo 527 de la ley Federal del Trabajo dispone: La aplicación de las normas de trabajo corresponden 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.- Químicas, 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 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 maderas;

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.

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.

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.

Para el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la jurisdicción del Trabajo es administrativa, porque ésta institución depende del Poder Ejecutivo.

Cabe mencionar que únicamente se evocará al estudio de autoridades federales, sin embargo se mencionará un breve comentario sobre las autoridades locales.

La fracción XXXI del artículo 123 constitucional del apartado "A" y 527 de la Ley Federal del Trabajo, establecen que corresponde a las autoridades Federales del Trabajo conocer de los asuntos cuando se trate de ramas industriales, empresas o materias contemplados en estos numerales, que con anterioridad ya se comentó; por exclusión le compete a las autoridades locales todas aquellas no contenidas en dichos artículos, como ejemplo tortillerías, dulcerías.

4. COMPETENCIA .

La competencia se determinará por la materia, el grado, la cuantía y el territorio.

LA MATERIA.- Se refiere a las diferentes ramas del derecho como la penal, fiscal, civil y dentro de esta última existen diversas especialidades por ejemplo los juzgados de lo familiar, que conocen únicamente de cuestiones familiares.

EL GRADO.- Se realiza como función especial por el órgano que en grado superior o inferior coadyuva para administrar la justicia, en que se cumplan los requisitos de las instancias, y se conozcan de los recursos.

LA CUANTIA.- En atención a la importancia económica del litigio.

Por lo que respecta al **TERRITORIO.**- Le corresponde a un determinado juzgado, en atención a un perímetro territorial, para los efectos de comodidad del demandado por su domicilio.

La doctrina del derecho del trabajo afirma que : "Que la jurisdicción es como el poder del juez, y la competencia es la jurisdicción limitada para el

conocimiento de cierta clase de negocios, por ello, la competencia es la facultad y deber del tribunal de resolver determinados negocios". (9)

Sobre el particular se ha sostenido criterio en la Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia (Tomo XXV, página 1647), que a continuación se transcribe:

"jurisdicción y competencia.- Frecuentemente se confunden estos dos conceptos; pero debe entenderse que la jurisdicción es la potestad de que se hallan investidos los jueces para administrar justicia y la competencia la facultad que tienen para conocer de ciertos negocios, ya que por la naturaleza misma de las cosas, o bien por razón de las personas. La jurisdicción es el género, y la competencia la especie."

La competencia en materia de trabajo es en razón de la materia, se rige por lo dispuesto en el apartado "A" fracción XXXI del artículo 123 constitucional ya citado, el cual se refiere a las ramas industriales y servicios antes transcritos.

(9). TENA Suck Rafael e ITALO Morales Hugo, Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Trillas, México, 1986, Pág. 52.

Asimismo la competencia en materia de trabajo es en razón del territorio, de conformidad al artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo se rige por las normas siguientes: I. Si se trata de Juntas de Conciliación, la del lugar de prestación de servicios. II. Si se trata de la Junta de Conciliación y Arbitraje, el actor puede escoger entre: a) La Junta del lugar de prestación de los servicios; si éstos se prestaron en varios lugares, será la Junta de cualquiera de ellos; b) La Junta del lugar de celebración del contrato; c) La Junta del domicilio del demandado. III. En los conflictos colectivos de jurisdicción federal, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos del artículo 606 de la Ley; en los conflictos colectivos de jurisdicción local, la del lugar en que esté ubicada la empresa o establecimiento. IV. Cuando se trate de la cancelación del registro de un sindicato, la Junta del lugar donde se hizo. V. En los conflictos entre patrones o trabajadores entre sí, la Junta del domicilio del demandado. VI. Cuando el demandado sea un sindicato, la Junta del domicilio del mismo.

En lo que se refiere a la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con el artículo 5o. del Reglamento Interior, establece que el Secretario delega facultades a sus funcionarios y la fracción I del numeral 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone vigilar el cumplimiento de las normas

de trabajo, lo cual se realiza a través de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y en materia de aplicación de sanciones la Dirección General de Asuntos Jurídicos a nivel Central y en lo foráneo, por medio de las Delegaciones Federales del Trabajo, en sendas funciones.

Por ende la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo es competente para vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, así como programar y practicar las inspecciones de todo tipo, en los establecimientos y centros de trabajo de patrones sujetos a la competencia de las autoridades federales del trabajo.

Le compete a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, entre otras facultades, instaurar el procedimiento administrativo a la empresa, patrón o establecimiento que incurra en presuntas violaciones a las normas de trabajo.

Como ya se transcribió anteriormente, las Delegaciones Federales del Trabajo son competentes a nivel foráneo a través de sus respectivas coordinaciones como es la inspección y conciliación, cuyas funciones son las mismas que se aluden en el párrafo que le compete a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y la Coordinación de Dictámenes que tiene la función de sustanciar

dicho procedimiento Administrativo, que a nivel central le compete a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Es conveniente hacer notar que la competencia en materia administrativa, es un principio de orden jurídico y únicamente puede derivarse en forma expresa de la ley y su reglamento reglamento, en virtud de que estas autoridades solo pueden realizar lo que la ley les permite, es decir, lo que esta les confiera en su propia competencia. Y es aquí donde se puede aplicar en forma precisa, el principio general de derecho que establece: que donde la ley no distingue la autoridad tampoco puede hacerlo.

C. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La desconcentración de la administración pública federal se encuentra prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La doctrina del derecho administrativo señala como caracteres de la desconcentración administrativa los siguientes, es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa, es decir, el órgano desconcentrado no se desliga de este régimen; la relación jerárquica disminuye, pero no se elimina para limitar su actividad, el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión de vigilancia y de competencia; el órgano desconcentrado no ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa; no gozan de autonomía económica con algunas excepciones; la competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal y se origina entre órganos superiores de la administración pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los superiores ;

tiene su régimen por una ley, un decreto, o un acuerdo del ejecutivo federal o el régimen general de una Secretaría de Estado.

"Los estudiosos del Derecho Administrativo afirman, que la desconcentración por suponer un nuevo reparto de competencia, ha de realizarse por una norma jurídica y no por un mero acto administrativo del órgano superior" (10); el ejercicio de facultades exclusivas se realiza por medio de las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central, normalmente por el órgano correspondiente; el poder central está facultado para fijar la política, desarrollo, y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la administración pública, pero sí interferir en la competencia exclusiva; el sostenimiento económico corre a cargo del presupuesto de egresos de la federación o el de la institución que lo crea, en los órganos administrativos federales, sus ingresos se incorporan al patrimonio federal.

El maestro Andrés Serra Rojas clasifica a la desconcentración administrativa en dos grupos: a) La

(10). SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Decimotercera Edición, Tomo I, México, 1985
Pág. 500

desconcentración horizontal o periférica, llamada también externa o regional, que comprende una extensión territorial limitada; b) La desconcentración vertical o central llamada también interna o funcional, es decir el órgano central superior cede su competencia en forma limitada y exclusiva a un órgano inferior que forma parte de la misma organización centralizada, que sendas se conjugan en la desconcentración territorial y desconcentración administrativa.

"A fin que se pueda distinguir la centralización, desconcentración y descentralización administrativa, es conveniente delimitar sus diferencias; la centralización administrativa es el poder que deviene del Estado, considerado como la única persona jurídica titular de derechos, centralizar equivale a concentrar facultades en una entidad que actúa en forma unitaria o poder central, del cual emanan las relaciones administrativas; la descentralización consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas, se crean personas morales a las cuales se transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central; por el contrario en la desconcentración no se crean personas morales sino un órgano inferior y subordinado, a quien se le asigna una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos sin que se rompan los vínculos jerárquicos"

(11); es decir el organismo no se desliga del régimen central, la relación jerárquica se atenúa pero no se elimina para limitar su acción dicho poder se reserva facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia; no goza de autonomía económica con casos de excepción; gozan de autonomía técnica que resulta la justificación de esta figura administrativa; su competencia la ejerce dentro de las facultades del gobierno federal y se origina entre órganos superiores de la administración pública y órganos inferiores, que ven aumentada su competencia a costa de aquellos, es decir que los superiores; su régimen jurídico tiene su base en una ley, un decreto, un acuerdo del ejecutivo federal o de una Secretaría de Estado; el ejercicio de facultades entre el órgano desconcentrado y el poder central pueden ser directas a través del órgano correspondiente y el poder central está facultado para fijar la política, desempeño y orientación de sus acciones, a fin de mantener la unidad y desarrollo de la buena marcha de la administración pública.

Para que la figura administrativa de desconcentración tenga validez real, es necesario otorgarle facultades por medio de la delegación de éstas, asignada por

(11). Oper Citato. SERRA Rojas Andrés, Pág. 499.

el órgano superior al inferior, quien realiza una competencia que no posee y que le es transmitida, sin embargo no puede exceder a las facultades de quien le delega; por lo que se puede considerar que la delegación de facultades, es la vía para llegar a una verdadera desconcentración de funciones, las cuales se pueden extender hasta llegarlos a dotar de facultades de decisión, es decir mientras más facultades se les otorguen al órgano ésta tendrá mayor poder de ejecución.

En el estudio que nos ocupa se puede advertir, que la desconcentración administrativa en materia laboral federal, la lleva a cabo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social através del acuerdo emitido el 17 de junio de 1977 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, al crearse delegaciones regionales, así como subdelegaciones oficinas federales del trabajo, en aquellas entidades federativas en cuyos lugares fue necesaria su creación por el número de empresas de esta competencia, organizaciones sindicales y patronales, así como por los conflictos laborales que en ellos se originaban; posteriormente en el Reglamento Interior de la Dependencia del Ejecutivo Federal antes aludida reformado el 2 de junio de 1978 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 del mismo mes y año, en sus artículos 29, 30 y 31 preven que en cada Entidad Federativa se instalara una delegación, cuyo titular tendrá la representación de la Secretaría del Ramo y desempeñará sus funciones que directamente o por

conducto de la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo le señale el Secretario del Ramo.

En los acuerdos secretariales emitidos el 16 de abril de 1979 publicado el 20 del mismo mes y año, complementado con el diverso emitido el 30 de abril de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de mayo del mismo año, se otorgan facultades a los Delegados Federales del Trabajo en las diferentes entidades federativas del país, del ámbito territorial de su adscripción entre otras en materia de seguridad e higiene en el trabajo; la de programar y ordenar las inspecciones a los centros de trabajo de la competencia federal así como de sustanciar el procedimiento para la aplicación de sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos.

No obstante lo anterior, es preciso dejar asentado que en la práctica esta delegación de facultades ha sido limitada, en virtud de que en materia de sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, como antes quedo anotado a la fecha no se ha delegado la facultad de emitir el dictamen en materia de capacitación y adiestramiento en términos de lo previsto en el inciso g) de la fracción III del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, omisión que trae por efecto que la resolución que recae al referido procedimiento, sea dictada hasta en tanto la Dirección General de Capacitación y Productividad a nivel

central lo formule y lo envié a las diversas Delegaciones que así lo requieran.

Por otra parte, es conveniente hacer notar que la delegación de facultades cedidas a los referidos Delegados Federales del Trabajo, se encuentran tan limitadas que prácticamente carecen de toda decisión, toda vez que las unidades administrativas centrales ejercen totalmente el poder de decisión, aún pasando por la unidad coordinadora, que en este caso resulta la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, que constituye la abogada para coordinar las funciones y actividades encomendadas al órgano desconcentrado; por lo que se considera y así se propone en la presente tesis, que a fin de que se modernice la desconcentración administrativa laboral federal, es necesario se actualicen los referidos acuerdos secretariales a que antes se hizo referencia, otorgándoles a las representaciones foráneas de la dependencia delegación de facultades integrales con poder de decisión.

C A P I T U L O I I

LA INSPECCION DEL TRABAJO

A. ANTECEDENTES DE LA INSPECCION DEL TRABAJO

1. EUROPA.

2. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

B. LEGISLACION ACTUAL

1. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

2. REGLAMENTO DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.

A. ANTECEDENTES DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

1. EUROPA

Los antecedentes más remotos que se pueden invocar de la aparición o creación de la inspección del trabajo, datan del enorme aumento de la producción que se da en la revolución industrial, con la consecuente introducción de la maquinización que reemplaza a la producción artesanal, lo cual trae por efecto el surgimiento y un gran número de trabajadores para operar las máquinas que se introducen en el nuevo sistema del trabajo; este fenómeno trae consigo también que surjan necesidades para los trabajadores; en virtud de que se dan enormes injusticias en las condiciones laborales, principalmente en las remuneraciones, jornadas de trabajo; a principios del siglo XIX se empezaron a dictar las primeras medidas de protección al trabajo, con el cual aparece la reglamentación laboral y con ello se origina la inspección del trabajo, a fin de que vigile se cumplan las disposiciones protectoras de la fuerza del trabajo; se puede señalar que el primer país de Europa que estableció la inspección del trabajo en su concepción actual con carácter coercitivo, fue Inglaterra en el año 1802 y posteriormente en 1833 se reglamentó en forma especial, medida que después fue aplicada en otros países de Europa.

2. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

a). En nuestro país la aplicación de las Leyes de Indias expedidas durante la Colonia para la protección de los indígenas, principalmente para aquellos que laboraban en la explotación de las minas, labor en la cual existían mayores riesgos de trabajo y condiciones de inseguridad y al establecer una reglamentación protectora de estas condiciones de labores, se puede considerar un antecedente de la inspección del trabajo que fue establecida más en la práctica, seguramente no se aplicó en sus términos, por la explotación de que fueron objeto los trabajadores indígenas.

b). Ley sobre Trabajadores y Ley sobre Política General del Imperio promulgada por Maximiliano de Habsburgo, las cuales contemplan medidas de seguridad e higiene, así como labores de inspección desempeñadas a cargo del Estado, y la aplicación de sanciones para los infractores.

c). Ley del Trabajo del Estado de Veracruz expedida por el General Cándido Aguilar en 1914, señala las disposiciones sobre inspección del trabajo, en las que se menciona número de inspectores que sean necesarios para el cumplimiento de esta Ley.

d). " Ley del Trabajo del Estado de Coahuila expedida en 1916 por su Gobernador Gustavo Espinoza Mireles, prevé la inspección para vigilar el cumplimiento en materia de higiene y seguridad". (12)

e). Ley de Secretarías de Estado de 1917 crea el Departamento de Trabajo dependiente de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo, con el propósito de vigilar el cumplimiento del artículo 123 recientemente redactado por el Constituyente de Querétaro en la que se concedieron facultades de vigilancia de la aplicación de sus disposiciones para proteger a la clase trabajadora, así como normas de previsión y seguridad social.

f). Es la Ley Federal del Trabajo expedida en 1931, en la que se reglamenta con mayor amplitud la función de vigilancia de la inspección del trabajo, en su capítulo VII denominado de los Inspectores del Trabajo, en el cual se señala como principal función, la vigilancia en los centros de trabajo de que se observen las disposiciones sobre higiene y seguridad, los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y menores.

(12). Foro Laboral, Introducción a la Administración Pública del Trabajo, Primera parte, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1981

B. LEGISLACION ACTUAL.**1. LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

En la Ley Federal del Trabajo de 1970 se introduce el capítulo V, denominado inspección del Trabajo, en la que se prevén sus funciones generales, las cuales fueron adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo y que se puede dividir en tres modalidades; de vigilancia, de asesoría y de información, que se encuentran señaladas en el artículo 540: "Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo; facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo; poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos; realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente, para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones; y las demás que le confieran las leyes". (13)

(13). Ley Federal del trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 10a. Edición, México, 1993 Pág. 254

La función de vigilancia se considera como la de mayor importancia asignada a esta autoridad laboral, que consiste en practicar visitas a las empresas con el propósito de verificar si se cumplen las normas laborales de condiciones de trabajo (salarios, jornada, descansos, vacaciones, pago de participación de utilidades y demás prestaciones que se deriven de la relación laboral) y de seguridad e higiene que se estimen de gran relevancia a fin de que se eviten riesgos de trabajo, es decir, se protege la salud y la integridad física de los trabajadores.

La función de información es considerada como medida preventiva, de que se eviten conflictos laborales o de que se incurra en violación a la ley de la materia o a sus reglamentos, es decir, que debe existir comunicación constante entre el inspector federal del trabajo y los trabajadores y patrones.

La asesoría legal también es considerada de primordial importancia, toda vez que esta función apoya a los que la solicitan para resolver dudas y en su caso, también potenciales conflictos laborales.

El artículo 541 y 542 de la Ley de la materia antes aludida, señala las atribuciones y obligaciones que se asignan a los inspectores del trabajo, las que

resumidas tienen como propósito, la primera citada; vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, en especial los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones, del trabajo de las mujeres y menores y que se cumplan las medidas preventivas de seguridad e higiene, por medio de las visitas que se practiquen a las empresas o establecimientos previa identificación, formular interrogatorio en caso de que sea necesario a trabajadores y patrones, exigir la presentación de documentos que obliguen las normas; sugerir que se corrijan violaciones o eliminar defectos en las instalaciones y métodos de trabajo que constituyan peligro para la salud y seguridad de los obreros, así como examinar sustancias y materiales utilizados en el trabajo. Las obligaciones de los referidos funcionarios se pueden resumir en: identificarse con credencial debidamente autorizada; inspeccionar periódicamente a las empresas o en forma extraordinaria a solicitud de parte por violaciones a las normas de trabajo levantar acta de cada inspección que practiquen con intervención de representantes de los trabajadores y del patrón en la que se haran constar las violaciones a las normas de trabajo en general, de la cual proporcionará copia a las partes que hayan intervenido y turnarlas en su caso a la autoridad que habrá de imponer la sanción; el artículo 543 de la ley de la materia señala, que los hechos certificados por los inspectores del trabajo en las actas que levanten, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario.

a). PROHIBICIONES.- El artículo 544 de la Ley Federal del Trabajo establece, que queda prohibido a los inspectores federales del trabajo tener interés directo o indirecto a las empresas sujetas a vigilancia; revelar secretos industriales y los procedimientos de fabricación y explotación, que se enteren con motivo de su actuación y representar y patrocinar a los trabajadores y patronos en los conflictos laborales.

b). REQUISITOS.- El artículo 546 de la Ley de la materia señala los requisitos de los inspectores federales del trabajo, ser mexicano, mayor de edad y estar en ejercicio pleno de sus derechos; haber terminado la educación secundaria; no pertenecer a organizaciones obreras o patronales; contar con conocimientos suficientes de derecho de trabajo de seguridad social y tener preparación técnica necesaria; no pertenecer al estado eclesiástico y no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal.

c). RESPONSABILIDAD Y SANCIONES.- Los artículos 547 y 548 de la Ley antes aludida establece, respectivamente, las causas especiales de responsabilidad: No identificarse con la credencial antes requerida y negarse a practicar las inspecciones extraordinarias que le sean requeridas; asentar hechos falsos, violar las prohibiciones que le establece la ley; recibir dádivas o gratificaciones,

incumplir ordenes de sus jefes inmediatos, omitir denunciar al Ministerio Público el incumplimiento del patrón del pago del salario mínimo de sus trabajadores y las sanciones que deben imponerse a los inspectores son amonestación, suspensión hasta por tres meses y destitución del cargo, independientemente de las que señale la legislación penal correspondiente.

Los artículos 545 y el 549 prevén la integración de la inspección del trabajo y que los nombramientos se harán por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por los Gobiernos de las Entidades Federativas, así como la forma de imposición de las sanciones, atribuyéndole tal facultad al Director General de la Inspección Federal del Trabajo, quien practicará una investigación con audiencia del interesado, e impondrá la sanción que corresponda y en caso de destitución, dará cuenta al Secretario del Trabajo y Previsión Social o al Gobernador de los Estados o al Jefe del Departamento del Distrito Federal para su decisión.

Resulta necesario referirse a otras disposiciones legales consignadas en la Ley Federal del Trabajo, en la que se conceden atribuciones y facultades a los inspectores del trabajo, fuera del capítulo a que antes nos hemos referido, según se puede advertir en los artículos de la Ley antes invocada: el 125 fracción II en el que se

establecen facultades decisorias para el inspector del trabajo, en caso de que la comisión integrada por los representantes de los trabajadores y del patrón, no se pongan de acuerdo para determinar la participación de utilidades de cada trabajador, así como de integrar la misma, cuando el patrón se negare a designar representante, esta autoridad administrativa podrá hacerlo en su rebeldía; el artículo 173 le otorga facultades específicas de vigilancia y protección a los mayores de 14 años y menores de 16; los artículos 317, 320 y 321 otorgan atribuciones de registro de los patrones que conceden trabajo a domicilio, con los datos que señalan los reglamentos respectivos y autorizar los libros con que deben de contar esta clase de patrones, así como de la libreta que éstos deben proporcionar a sus trabajadores para que anoten el nombre y domicilio del patrón, días y horario de entrega y recepción de trabajo, así como pago de monto de salario; el artículo 504 fracción V le concede al inspector del trabajo el derecho de recibir aviso de los patrones de los accidentes que ocurran y su consecuente investigación; el artículo 511 concede atribución especial de vigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre previsión de riesgos de trabajo, seguridad de la vida y salud de los trabajadores, así como que colaboraran con trabajadores y patrones en la difusión sobre esta prevención; los artículos 657 y 658 confieren la facultad de certificar la exactitud de los patrones y votos para la elección de representantes de sindicatos de trabajadores y patrones ante las Juntas Federal

y Local de Conciliación y Arbitraje, así como las Juntas de Conciliación Permanentes. Y finalmente el artículo 1003 párrafo segundo, le impone la obligación al igual que a las Juntas de Conciliación y Arbitraje (federal o local en su caso), de denunciar ante el Ministerio Público al patrón que omita cubrir o pague a sus trabajadores cantidad inferior al señalado como salario mínimo general.

Según lo hemos afirmado con anterioridad, la inspección del trabajo resulta una función social importante de la autoridad administrativa laboral tanto federal como local y de que la atribución principal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es la vigilancia, del cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia de trabajo, así como de la legislación laboral y reglamentos relativos y aplicables, cuyo motivo ha dado origen, que esta función se haya desconcentrado a nivel nacional, con la consecuente delegación de facultades a sus representaciones foráneas, en la especie a las Delegaciones Federales del Trabajo, instaladas en las capitales de las Entidades Federativas del País y en su caso, a sus unidades auxiliares, subdelegaciones y oficinas Federales del Trabajo, en acuerdos secretariales publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1979 y 30 de abril de 1981, con el propósito de llevar a cabo la desconcentración administrativa y territorial, que promoviera en esas fechas el Ejecutivo

Federal; así como de atender las necesidades sociales y económicas de los factores de la producción, es decir, de que los conflictos laborales se atendieran y resolvieran en el lugar de origen.

No obstante lo anterior, el capítulo V del Título Décimo de la Ley Federal del Trabajo ha permanecido sin actualización, según se puede advertir en el contenido de los artículos 545, 546 y 549 de la legislación antes invocada; el precepto en primer término citado, señala que la inspección del trabajo se integrará con un Directorio General, lo cual resulta incongruente con las disposiciones administrativas existentes para la competencia federal, toda vez que como antes lo hemos señalado, esta función ha quedado desconcentrada y la adscripción de los inspectores federales del trabajo desconcentrados, tiene su adscripción administrativa en las diversas Delegaciones Federales del Trabajo y su superior jerárquico no lo es el Director General a que se refiere el numeral antes aludido, sino el Titular de la Delegación de que se trata, lo cual en la práctica en materia de recepción de instrucciones de trabajo y aplicación de sanciones se da a confusión y resulta incongruente con otras disposiciones legales, que prevén que es el superior jerárquico quién debe girar instrucciones administrativas para el desempeño de la función y el que levante las actuaciones previas a la aplicación de las sanciones, a que se refiere el diverso artículo 548 de la Ley Federal del

Trabajo; así como que también se considera que esta disposición laboral, resulta discriminatoria e inconstitucional al establecer distinción de sexo entre los referidos inspectores, lo cual es prohibitivo de la fracción VII del artículo 123 Constitucional; por lo anterior, se sugiere que este precepto debe ser modificado, proponiéndose la siguiente redacción:

" Artículo 545.- La inspección del trabajo se integrará con el número de inspectores que se juzgue necesario para el cumplimiento de las funciones que se mencionan en el artículo 540 de esta ley, quienes administrativamente estarán asignados al superior jerárquico del área de su adscripción. Los nombramientos que se realizarán por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por los Gobiernos de las Entidades Federativas o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su caso".

Por lo que hace los requisitos que señala el artículo 546 de la Ley de la materia antes invocada, para desempeñar el cargo de inspector del trabajo, se insiste de nueva cuenta, que si la función asignada es de relevancia para el cumplimiento de las normas de trabajo y protección a la salud e integridad física de los trabajadores, la preparación de esta autoridad laboral debe de resultar a nivel profesional técnico, sin embargo, la fracción II del numeral que se comenta, establece como requisito de conocimientos el haber terminado la educación secundaria, precepto que en la práctica ya no es aplicable, en virtud de que las necesidades del servicio requieren que el perfil profesional de este funcionario sea con

conocimientos profesionales en ingeniería, requisito que se solicita en la contratación que viene realizando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por el desempeño de esta función principalmente en materia de seguridad e higiene en el trabajo, en el que la vigilancia de las calderas y recipientes sujetos a presión y de maquinaria correspondiente, es requisito ineludible, contar con conocimientos técnicos en la materia; en consecuencia, se precisa la modificación de esta fracción, proponiéndose para tal efecto la siguiente redacción:

" Artículo 546 fracción II.- Contar con conocimientos técnicos en ingeniería industrial, con escolaridad mínima de pasante de ingeniería".

En la imposición de las sanciones a que alude el artículo 549 a que antes nos hemos referido, se insiste en las fracciones I, II, y III, que le compete al Director General practicar una investigación con audiencia del interesado, quien impondrá la sanción de amonestación y de suspensión hasta por tres meses y que dará cuenta al Secretario del Trabajo y Previsión Social, al Gobernador del Estado o al Jefe del Departamento del Distrito Federal para su decisión.

El mismo comentario es aplicable al numeral antes aludido, ya que el citar al Director General como autoridad competente, para realizar la investigación

previa para la subsecuente aplicación de sanciones, además de resultar casuística la disposición, también es incierta, toda vez que los inspectores federales del trabajo a nivel foráneo, se encuentran adscritos y bajo la subordinación del superior jerárquico, que lo es en la especie el Delegado Federal del Trabajo en la circunscripción territorial del ámbito de su competencia; es improcedente por tanto, y resulta incongruente con otras disposiciones legales, de que sea el Director General de Inspección Federal del Trabajo, quien realice la investigación previa y aplique la sanción que corresponda, lo cual en la práctica no se viene realizando, en virtud de que estas actuaciones resultarían ilegales e improcedente, por los motivos antes aducidos.

Por lo anterior, se considera necesaria la modificación de este precepto proponiéndose la siguiente redacción:

" Artículo 549.- En la imposición de las sanciones se observará las normas siguientes:

I. El superior jerárquico practicará una investigación con audiencia del interesado.

II. El superior jerárquico podrá imponer las sanciones señaladas en las fracciones I y II del artículo anterior.

III. Cuando a juicio del superior jerárquico la sanción aplicable sea la destitución dará cuenta al Secretario del Trabajo y Previsión Social, al Gobernador del Estado o al Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su caso, para su decisión".

2. REGLAMENTO DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO

Esta disposición reglamentaria fue emitida el 5 de noviembre de 1982 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 del mismo mes y año; se encuentra conformado de VIII capítulos; el primero contempla las disposiciones generales, el ámbito de su competencia que regirá en todo el territorio nacional y su aplicación corresponderá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; se establece la integración administrativa y se define lo que debe entenderse por patrón, centros de trabajo y establecimiento o negociación en los que se llevará a cabo en la práctica las visitas inspectivas.

Consideramos de especial comentario el artículo 30., que prevé la integración de la inspección federal del trabajo en el ámbito federal, disposición que se remite al artículo 540 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que es aplicable la observación y propuesta que se realizara con anterioridad en el subtítulo B. apartado 1. del presente capítulo, es decir, debe tomarse en cuenta a los inspectores que se encuentran adscritos en las Delegaciones Federales del Trabajo, en las diversas entidades federativas del país; por lo que hace al artículo 60. correlativo al diverso 11 de este reglamento, que señalan que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los gobiernos de los Estados y el Departamento del Distrito Federal, podrán celebrar convenios

para unificar criterios, sistemas y procedimientos para llevar a cabo la inspección sobre vigilancia en general de las normas de trabajo, disposición que en la práctica no se viene realizando, y la que se considera de trascendencia, a fin de complementar el apoyo que las autoridades estatales deberán brindar a la autoridad federal, principalmente en materia de seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento a que se refiere la parte final de la fracción XXXI inciso b) apartado 3 del artículo 123 Constitucional; por lo que se propone que estos convenios deben pactarse, a fin de que la disposición no resultare nugatoria, es decir que no sea letra muerta.

Los capítulos II y III establecen los requisitos, funciones y atribuciones de los inspectores del trabajo; las cuales se remiten a los mismos que señala la Ley Federal del Trabajo, para lo cual se ratifica el comentario y propuesta que se realizara para el artículo 546 de la misma Ley.

En los artículos 10 fracción V, 12 y su correlativo 25. se puede advertir que el reglamento que se comenta, contempla otras funciones de la inspección federal del trabajo, que no señala la Ley de la materia, toda vez que le atribuye la obligación de recabar la información necesaria para mantener actualizado el sistema estadístico laboral; verificar que el servicio para la colocación de los

trabajadores sea gratuito así como que las tarifas sean las fijadas por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

Los capítulos IV y V prevén las obligaciones y prohibiciones de los inspectores federales del trabajo, las cuales también se remiten a las que prevé la Ley Federal del Trabajo.

Por lo que hace al capítulo VI denominado de la práctica de las inspecciones, se trata en forma pormenorizada el desahogo de las visitas inspectivas a los centros de trabajo de competencia federal, estableciendo que deberán estar previstos los inspectores federales del trabajo de ordenes escritas por sus superiores jerárquicos, dirigidas a los centros de trabajo, su ubicación, el objeto y el alcance de la inspección; en la práctica se llevan a cabo esta inspección en forma programada en la que se señalan las visitas iniciales, periódicas y de verificación, el término, en que éstas deben llevarse a cabo, así como las visitas extraordinarias que se realizan de oficio y a petición de parte interesada, las horas en que deben practicarse es decir, durante el tiempo de labores, la obligación de las empresas de concederle facilidades para su desahogo; la validez de que se encuentran investidas las actas que se levanten; la solicitud de los documentos que acrediten la personalidad de los patrones o sus representantes; los interrogatorios que deben efectuar a los que intervengan en

la diligencia; la documentación que deben de requerir, a fin de que se verifique el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de la materia; la verificación que debe llevar a cabo de las medidas de seguridad e higiene a que están obligados los patrones para salvaguardar la salud y la integridad física de los trabajadores; los requisitos de forma y de fondo que deben estar investidas las actas inspectivas; las circunstancias que se lleven a cabo en el desahogo de la diligencia; la toma de firma de los que intervengan en la misma, la entrega de copias a las partes, la valoración y calificación de las actas y su turno a las autoridades correspondientes.

Otra atribución conferida a los inspectores federales del trabajo que no se encuentra contemplada en la ley de la materia, la establece el capítulo VII de la reglamentación de referencia, la cual se refiere a la práctica de notificaciones de acuerdos derivados de las propias visitas inspectivas, así como de las actuaciones relativas a la sustanciación del procedimiento sancionador, función propia de la fé pública de que se encuentra investido y que en la práctica resulta de gran importancia administrativa, según se podrá advertir del contenido del artículo 44 del aludido reglamento, consignadas en las fracciones de la I a la VII, los artículos 45 al 50 prevén la forma y términos en que deben practicarse las notificaciones, las que se dividen en personales, y por instructivo que son

practicadas por los inspectores federales del trabajo y las que se realizan por correo certificado con acuse de recibo; los requisitos que debe reunir las notificaciones personales son las mismas que prevé la Ley Federal del Trabajo en los artículos 741, 742, 743, 747, 748, 749, 751 y 752.

Las responsabilidades y sanciones en que incurrén y deben ser aplicadas a los inspectores federales del trabajo se encuentran consignadas en el capítulo VIII del multicitado reglamento en los artículos 51 a 55 y que constituyen las mismas que señala la Ley Federal del Trabajo, con la salvedad de que los artículos 54 y 55 señalan que para la aplicación de sanciones correspondientes, es la autoridad del trabajo, la que se encuentra facultada para aplicarlas y no el Director General, como erróneamente lo prevé la Ley Federal del Trabajo, con lo cual queda de manifiesto que el reglamento en cuestión, en este sentido se encuentra jurídicamente más avanzado, actualizado y congruente con la desconcentración administrativa y territorial, efectuada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

C A P I T U L O I I I

**AUTORIDADES FEDERALES DEL TRABAJO VINCULADAS EN EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

- A. DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO**

- B. DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS**

- C. DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD**

- D. DIRECCION GENERAL DE MEDICINA Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO**

- E. DIRECCION GENERAL DE DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO**

- F. DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO**

A. DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.

En el reglamento Interior vigente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1993, en su artículo 21 señala la competencia de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, las que tienen fundamento legal en los artículos previstos en la Ley Federal del Trabajo, de los que con anterioridad se ha hecho mención en el presente estudio, que contiene XII fracciones, las cuales corresponden principalmente: "vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo, reglamento, convenios, acuerdos y contratos de trabajo; brindar información técnica y asesorar a los trabajadores y patrones sobre el cumplimiento de las normas de trabajo; fomentar las actividades educativas, culturales y deportivas; programar y practicar las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo en los establecimientos y centros de trabajo de la competencia federal; realizar estudios e investigaciones; certificar los padrones relacionados con la elección de representantes obrero patronales, ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje así como de las Comisiones Nacionales de Salarios Mínimos y Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; vigilar el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene; señalar plazos para que se

cumplan las medidas de seguridad e higiene contenidas en las actas inspectivas y formular los emplazamientos correspondientes; proteger y vigilar el trabajo de los menores; sus autorizaciones para laborar, vigilar y verificar la expedición de certificados médicos de actitud para el trabajo, así como el trabajo de las mujeres y denunciar al Ministerio Público los hechos que se deriven de sus diligencias que puedan configurar la comisión de un delito".

(14)

Del resultado de la practica de las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación y extraordinarias, la unidad administrativa de referencia a nivel central valora y califica las actas inspectivas en la que se detecten violaciones a las normas de trabajo que deban ser sujetas al procedimiento de aplicación de sanciones, según lo señala el artículo 43 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, turnándolas para tal efecto a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, acto que se denomina como consignación a la autoridad competente

(14) Reglamento Interior, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Segunda Edición, México, 1993, Págs. 19 y 20.

B. DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.

El artículo 14 fracción XV del Reglamento Interior de la Dependencia, le otorga a la Dirección General de Asuntos Jurídicos atribuciones para instaurar el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo de previsión social y las contractuales; así como la de los tratados y convenios internacionales en materia laboral, ratificados por México y en caso de violación aplicar las sanciones correspondientes.

Por su parte la Dirección General de Asuntos jurídicos antes mencionada, a través de la Dirección de Sanciones después de calificar, si el acta inspectiva consignada por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo o de otra autoridad laboral, carece de los requisitos legales, la mandará archivar y cursará copia a la autoridad consignada para su conocimiento, si reúne los referidos requisitos legales de fondo y de forma, sustancia el Procedimiento Administrativo Sancionador, previo emplazamiento girado a la empresa o patrón presunto infractor, a fin de que comparezca en día y hora indicados a la audiencia de defensa y excepciones, así como de ofrecimiento de pruebas, apercibido que de no realizar lo propio, se continuará el procedimiento en su rebeldía, teniéndose por cierto los hechos materia de la consignación.

B. DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.

El artículo 14 fracción XV del Reglamento Interior de la Dependencia, le otorga a la Dirección General de Asuntos Jurídicos atribuciones para instaurar el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo de previsión social y las contractuales; así como la de los tratados y convenios internacionales en materia laboral, ratificados por México y en caso de violación aplicar las sanciones correspondientes.

Por su parte la Dirección General de Asuntos jurídicos antes mencionada, a través de la Dirección de Sanciones después de calificar, si el acta inspectiva consignada por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo o de otra autoridad laboral, carece de los requisitos legales, la mandará archivar y cursará copia a la autoridad consignada para su conocimiento, si reúne los referidos requisitos legales de fondo y de forma, sustancia el Procedimiento Administrativo Sancionador, previo emplazamiento girado a la empresa o patrón presunto infractor, a fin de que comparezca en día y hora indicados a la audiencia de defensa y excepciones, así como de ofrecimiento de pruebas, apercibido que de no realizar lo propio, se continuará el procedimiento en su rebeldía, teniéndose por cierto los hechos materia de la consignación.

En caso de comparecencia del presunto infractor y de acreditar su personalidad en término de ley se tendrán por opuestas las defensas y excepciones hechas valer, así como se aceptaran las pruebas que se encuentren ofrecidas conforme a derecho, desahogándose por su naturaleza las que así lo ameriten o las que en su caso sean objeto de desahogo especial, se tendrá por cerrada la instrucción y se ordenará se dicte resolución definitiva, la cual habrá de dictarse conforme a los principios legales de análisis, a fin de que exista congruencia entre las violaciones detectadas en el acta inspectiva, las defensas opuestas, las pruebas aportadas con la fundamentación legal y motivación a que se refiere el artículo 16 Constitucional.

Emitida la resolución administrativa se ordenará su notificación a la empresa o patrón interesados por conducto del Departamento de notificaciones, que tiene asignada la referida Dirección de Area antes mencionada.

C. DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD

Entre otras funciones asignadas a la Dirección General de Capacitación y Productividad, que prevé el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría del Ramo, la disposición íntimamente relacionada con el Procedimiento Administrativo Sancionador, es la fracción XV que establece como atribución de la aludida unidad administrativa, " la de dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el capítulo III Bis, del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo y comunicar el dictamen a la autoridad encargada de imponer la sanción" (15) que se contempla de los artículos 153-A al 153-X de la Ley Federal del Trabajo, cuya violación da motivo legal a emitir dictamen en el que se establezcan las violaciones a las disposiciones que se preven en los referidos numerales.

Tal función tiene su fundamento en el inciso g) fracción III del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo; el dictamen que emite la mencionada unidad

(15) Oper Citato, Reglamento Interior, Pág. 17.

administrativa, constituye el elemento base en que habrá de fundarse la resolución que recaiga en el Procedimiento Administrativo Sancionador por violaciones a las normas de capacitación y adiestramiento, el cual podrá elaborarse a petición de la autoridad sancionadora o de oficio, a fin de que constituya la consignación para instaurar el procedimiento y aplicar la sanción correspondiente.

D. DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el artículo 22 le otorga a la antes mencionada unidad administrativa en XXI fracciones, las atribuciones que en materia de seguridad e higiene habrá de promover, establecer, impulsar y apoyar todas las disposiciones que en dicha materia tengan como objetivo principal contribuir a la prevención y conservación de la integridad física de los trabajadores, abatiendo los riesgos de trabajo en todas las empresas del país, con la consecuente elevación de la productividad.

Las fracciones XIV y XVI del antes referido artículo de la reglamentación interna de la dependencia, tienen íntima relación con el tema de esta tesis profesional, en virtud de que en ellas se contempla la coordinación que existe ante esta unidad administrativa y la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, en la programación de las visitas inspectivas en materia de seguridad e higiene, así como el funcionamiento de maquinaria, de equipo y de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión, esta función desde luego apoyada en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978, el cual regula en forma específica y detallada, todas las normas que en esta materia se

contemplan; el Título Décimo Tercero del referido reglamento en sus capítulos I y II se prevé la vigilancia e inspección y sanciones administrativas, que en materia de seguridad e higiene se deben aplicar, las que tienen directa coordinación con los diversos reglamentos de Inspección Federal del Trabajo y el de Procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la ley Federal del Trabajo, que con anterioridad se ha referido, con la única diferencia de que el citado en primer término si contempla y señala plazos determinados en que deben agotarse las etapas del procedimiento administrativo de referencia, según podrá advertirse en los siguientes artículos: " 252, se prevé de que en caso de reincidencia de la empresa infractora a las normas en esta materia, se dará vista por tres días de anticipación a la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene del centro de trabajo de que se trate, para que formule opinión, la que se tomará en cuenta para proceder en su caso a la clausura del centro de trabajo; el 261 señala como término a la empresa emplazada al procedimiento, para que dentro de los treinta días hábiles siguientes a su notificación, comparezca a acreditar su personalidad en términos del artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo; el 262 establece que en la notificación respectiva, se señalará la fecha en que tendrá verificativo la audiencia de defensa y excepciones y ofrecimiento de pruebas, cuyo plazo para su celebración no podrá ser menor de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la notificación; el 263 prevé que

desahogadas que sean las pruebas aportadas, se dictará resolución dentro de los cuarenta días hábiles siguientes; el 266 señala que después de dictada la resolución definitiva en caso de que esta resulte sancionadora, la empresa infractora podrá recurrirla dentro del término de quince días hábiles ante el titular de la dependencia de que se trata en el recurso administrativo correspondiente". (16)

(16) Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1978, Pág. 74, 75, y 76

E. DIRECCION GENERAL DE DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.

El antecedente de esta unidad administrativa es la creación de la Coordinación General de Delegaciones Federales del Trabajo, dependiente de la Oficialía Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, establecida el 10. de diciembre de 1975, en virtud de que las necesidades de cargas de trabajo de las unidades foráneas que en ese entonces existían, debían ser dirigidas por una unidad central que las coordinara; la cual se encontraba estructurada con un Departamento de Economía Laboral; la Unidad de Operación y Control que atendía las funciones de inspección asignada en las Delegaciones, que se compartía con la Dirección General de Inspección; la Unidad Administrativa que controlaba el fondo revolvente para el pago de viáticos y pasajes y otros gastos controlados directamente por la Dirección General de Administración; la Unidad de Promoción y Desarrollo que tenía asignada la función de establecimiento de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, y actividades culturales; las necesidades económicas y políticas del país requerían de que los conflictos de trabajo se resolvieran en el lugar que se originaban; por lo que la política laboral con base en la reforma administrativa dió formalidad institucional a fortalecer las unidades foráneas de la Secretaría del Ramo y de que a nivel central las dirigiera una unidad administrativa, con facultades específicas, establecidas en

el reglamento interior de la misma, así el 10. de marzo de 1977 se crea la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, la que en el artículo 17 se le asignan las atribuciones de vigilar el funcionamiento de las Delegaciones Federales del Trabajo y sus unidades auxiliares, estas facultades se incrementan en las reformas del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978 y 22 de septiembre del mismo año, toda vez que se le otorgan facultades de dirigir y controlar el funcionamiento de las referidas Delegaciones y sus unidades auxiliares.

Siendo preciso destacar que el actual Reglamento Interior vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990 reformado el 3 de febrero de 1993 y 5 de julio de 1994 en su artículo 18 disminuye las atribuciones de esta Dirección General, toda vez que se le concede únicamente la facultad de coordinar el funcionamiento de las Delegaciones y de vigilar que se ejecuten las acciones y programas que le encomiendan las unidades normativas centrales, a las que deberá dar oportuna noticia sobre sus resultados; tales disposiciones se consideran contrarias a los lineamientos de la doctrina del derecho administrativo, de que el órgano desconcentrado, debe estar regido por el poder central a través de un organismo determinado y en la especie, se advierte que otras unidades normativas centrales son las que determinan el funcionamiento

de las referidas Delegaciones y sus unidades auxiliares y que la Dirección General de Delegaciones Federales se trata de una unidad intermediaria, con lo que se rompe el principio de representatividad, poder de decisión en el ejercicio de mando y de simplificación administrativa.

En la actualidad la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo se encuentra estructurada por una Dirección General, Subdirección Técnica, Coordinación Administrativa y los siguientes Departamentos de: Relaciones Laborales, Consultoría Jurídica, Salud y Seguridad en el Trabajo, Productividad Capacitación y Adiestramiento, Empleo y Organización Social para el Trabajo, Desarrollo y Fortalecimiento, Recursos Financieros, Recursos Materiales, Recursos Humanos; estas unidades internas se coordinan por materia a las funciones asignadas a las Delegaciones Federales del Trabajo.

Esta estructura y personal adscrito resultan inadecuados, toda vez de que siendo la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, el órgano central coordinador de las representaciones Foráneas de la Dependencia, cuyas funciones abarcan las diversas que les han sido asignadas a las referidas Delegaciones por las unidades centrales involucradas, su coordinación, vigilancia y evaluación requiere de áreas internas específicas, especializadas con personal capacitado, en la especie de

Direcciones de Area con sus respectivas Subdirecciones y Departamentos por materia, las que se avocarían a la función, coordinándose con las unidades normativas centrales a fin de unificar criterios, los que a su vez les serían girados al órgano desconcentrado de referencia; lo cual evitaría las múltiples instrucciones y lineamientos que en la actualidad, les giran por su parte cada una de las multicitadas unidades centrales normativas, sin que estas sean concertadas previamente con la mencionada Dirección General coordinadora

A partir de la desconcentración de facultades otorgadas a las Delegaciones Federales del Trabajo, en los acuerdos delegatorios a que antes se ha hecho referencia en materia de inspección, de sustanciación de procedimiento administrativo sancionador y de seguridad e higiene en el trabajo, se han venido desempeñando las funciones referidas en forma programada concertando su ejecución, con las unidades administrativas centrales por materia competentes, en cumplimiento a la reforma administrativa que en esa fecha implantara el Ejecutivo Federal, que diera base jurídica el artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su parte conducente prevé: "que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y para-estatal conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y

prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal", (17) así como se incluyeron las actividades que en materia de Capacitación y Adiestramiento y Empleo y Organización Social para el Trabajo, le corresponde en su competencia a la Secretaría de que se trata y que en la actualidad no han sido delegadas en su integridad; los diversos departamentos antes mencionados coordinan por materia el control del programa asignado a las Delegaciones Federales, vigilando, asesorando y evaluando su funcionamiento por medio de lineamientos establecidos en una normatividad de control del programa, por medio de la información mensual que proporcionan las representaciones foráneas, de la cual se deriva la evaluación que de las mismas se efectúa en forma trimestral y de la que se da cuenta a su vez, al Secretario del Ramo y a las unidades normativas centrales involucradas.

En lo que se refiere a la función relativa al Procedimiento Administrativo Sancionador, tema de la presente tesis profesional, éste es coordinado por el Departamento de Consultoría Jurídica el cual supervisa, vigila y evalúa su desahogo, por medio de los lineamientos

(17) Ley Organica de la Administración Pública Federal, Leyes y Codigos de México, Editorial Porrúa, México, 1994,

jurídico-administrativos concertados entre la Dirección de su Dependencia y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la que es considerada Unidad Central Normativa, es decir que las directrices que norman la sustanciación del referido procedimiento son las mismas con la que opera a nivel central; no obstante, es preciso comentar que esta función no la desempeña en forma programada y de que en la práctica se ha advertido que el aplicar este sistema en las Delegaciones Federales demora y no da fluidez a su desahogo, en virtud de que tiene que sujetarse a una calendarización anual y mensual que habrá de cumplirse en sus términos, lo cual se considera impropio toda vez de que las violaciones a las normas de trabajo que puedan darse, no es posible preverlas con antelación, por lo que la rigidez del programa entorpece el principio general de derecho de que la justicia debe ser pronta y expedita en su aplicación, por lo que se propone que esta función debe desempeñarse fuera de programa, a fin de que sea congruente con la forma en que se viene sustanciando este procedimiento, ante la unidad central normativa por su trámite legal.

F. DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.

La desconcentración territorial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene su antecedente más remoto, con la creación de su Titular el Licenciado Adolfo López Mateos de 13 Delegaciones Federales del Trabajo, que el año de 1954 se instalaron en diferentes Entidades Federativas del País, en cuyas regiones se encontraba mayor población obrera y patronal y las funciones asignadas consistían principalmente en actuaciones inspectivas y en la conciliación administrativa, la cual se vino llevando a cabo hasta el 10. de diciembre de 1975, fecha en la que por necesidades del servicio, se creara la Coordinación General de Delegaciones Federales del Trabajo, dependiente de la Oficialía Mayor de la Dependencia antes aludida; así como también las necesidades, económicas, sociales y políticas del país obligaron a que los conflictos laborales se resolvieran en el lugar en que se originaban, a fin de evitar a los factores de la producción a desplazarse de sus domicilios ante las autoridades centrales a solicitar la solución de sus asuntos laborales, con los consecuentes gastos de recursos, fue necesario conceder formalidad jurídica administrativa a estas unidades foráneas, en el acuerdo Secretarial emitido el 17 de junio de 1977 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, que establece la estructura y funciones de las Delegaciones Federales de la Secretaría del Trabajo y

Previsión Social.

En la disposición administrativa de referencia, en el acuerdo Primero se señalan como principales funciones de las unidades administrativas de referencia "ejecutar a nivel regional los programas de la Secretaría, de acuerdo a los criterios técnicos que señalen las unidades administrativas centrales vinculadas; practicar inspecciones programadas y extraordinarias; vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales Permanentes de Conciliación y de las Procuradurías Federales Auxiliares Foráneas de la defensa de Trabajo; prestar el servicio público de conciliación en los conflictos individuales y en aquellos colectivos que le solicitará la Dirección General de Conciliación; auxiliar a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, en cuyas entidades se carezca de autoridad laboral; participar en los comités promotores del desarrollo socioeconómico creadas por Acuerdo Secretarial emitido el 11 de marzo de 1977". (18)

En el acuerdo segundo se establece la estructura de las precitadas Delegaciones, las que se integran con un Delegado Federal del Trabajo, y con las

(18) Diario Oficial de la Federación - Acuerdo de la Secretaría del Trabajo y previsión Social, 22 junio 1977 Pág.

coordinaciones regionales de: Relaciones Laborales; de Bienestar; Empleo Productividad y Organización Social para el Trabajo y Administrativa; así como se incrementa en 23 el número de subdelegaciones y en 16 la de oficinas Federales del Trabajo; es importante destacar que el acuerdo Décimo prevé que la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, unidad administrativa que coordina en su funcionamiento a las propias Delegaciones, constituye el canal de comunicación entre estas y las unidades normativas centrales de la Dependencia.

El reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emitido el 22 de septiembre de 1978 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año en los artículos 29 y 30, disponen que en cada una de las Entidades Federativas del País se instalara una Delegación Federal del Trabajo, cuyo titular tendrá la representación de la Secretaría y desempeñará las funciones que directamente o por conducto de la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo le señale el Secretario; en las reformas de que fuera objeto el Reglamento Interior de la Dependencia de que se trata, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1985, se advierte en el artículo 28 que se excluye a la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, como la entidad administrativa que las coordina a nivel central, lo

cual resulta incongruente con el diverso numeral 18 de la propia reglamentación interna en sus fracciones I y II que prevén que a esta unidad administrativa central, se le otorgan facultades de: dirigir y controlar el funcionamiento de las Delegaciones Federales conforme a las políticas y directrices que señale el Secretario y establecer, la debida coordinación entre estas y las Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo supervisando la intervención del personal foráneo en los programas establecidos.

En el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990 y en las reformas publicadas por el mismo medio el 3 de febrero de 1993 y 5 de julio de 1994, prevalecen en los mismos términos la circunscripción, la estructura y las atribuciones conferidas a las Delegaciones Federales del Trabajo.

El Manual General de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1993, establece la estructura de las Delegaciones Federales integrada en forma interna por el Delegado Federal del Trabajo, la Jefatura Jurídica con la asignación de las Coordinaciones de: Inspección y Conciliación y de Dictámenes; así como la Jefatura de Programas de Apoyo al Aparato Productivo de la que dependen las Coordinaciones de

Capacitación y Productividad, de Salud y Seguridad y de Empleo y Organización Social para el Trabajo. En forma externa y en el ámbito de su circunscripción territorial las propias Delegaciones son auxiliadas en su caso, por Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, cuando por necesidades del servicio así se requieran. Las funciones en general que le son asignadas en el Manual de referencia se consideran las siguientes: "dirigir, coordinar y supervisar las acciones encomendadas a las propias Delegaciones y sus unidades auxiliares en su caso, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, en relación a los programas: impartición de justicia y vigilancia de la legislación laboral, bienestar de los trabajadores y sus familias; nacional de capacitación y productividad, seguridad e higiene en el trabajo; empleo y organización social para el trabajo, administración; apoyo técnico, planeación y coordinación sectorial; así como desarrollar conjuntamente con las autoridades estatales la ejecución de los programas convenidos con la Secretaría del Ramo". (19)

El 9 de noviembre de 1994 se expide el actual Manual General de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 del mismo mes y año, el cual entró en

(19) Manual General de Organización, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Segunda Edición, México, 1993. Pág. 38

vigor al día siguiente de su publicación; en su parte conducente se señala la estructura y funciones de la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, que resultan las mismas que se establecieron en el anterior Manual General del que antes se hizo referencia; no así para la estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones Federales del Trabajo, las que se modifican notablemente.

"Las Delegaciones Federales del Trabajo se clasifican en dos tipos "A" y "B", el primero se sitúa en la circunscripción territorial señalada para los estados fronterizos de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, así como los Estados de México y Jalisco y su estructura orgánica se integra con una Delegación Federal del Trabajo, Dirección de Inspección cuatro Subdirecciones de Inspección: de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de Condiciones Generales del Trabajo, de Dictamen Técnico de Actas, de Enlace con la Localidad; la Dirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo la conforman tres Subdirecciones: Control y Apoyo a Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de Tramite y Control de Autorizaciones y de Asesoría Médico Técnica.

La Dirección de Asuntos Jurídicos; Subdirección de Capacitación y Productividad; Subdirección de Empleo y Organización Social para el Trabajo y Subdirección de Apoyo Administrativo.

vigor al día siguiente de su publicación; en su parte conducente se señala la estructura y funciones de la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, que resultan las mismas que se establecieron en el anterior Manual General del que antes se hizo referencia; no así para la estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones Federales del Trabajo, las que se modifican notablemente.

"Las Delegaciones Federales del Trabajo se clasifican en dos tipos "A" y "B", el primero se sitúa en la circunscripción territorial señalada para los estados fronterizos de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, así como los Estados de México y Jalisco y su estructura orgánica se integra con una Delegación Federal del Trabajo, Dirección de Inspección cuatro Subdirecciones de Inspección: de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de Condiciones Generales del Trabajo, de Dictamen Técnico de Actas, de Enlace con la Localidad; la Dirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo la conforman tres Subdirecciones: Control y Apoyo a Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de Trámite y Control de Autorizaciones y de Asesoría Médico Técnica.

La Dirección de Asuntos Jurídicos; Subdirección de Capacitación y Productividad; Subdirección de Empleo y Organización Social para el Trabajo y Subdirección de Apoyo Administrativo.

Las Delegaciones Federales del trabajo consideradas como de tipo "B" se integran orgánicamente en su estructura en los siguientes términos: Delegación Federal del Trabajo, auxiliada por: Subdirección Jurídica de la que dependen dos Jefaturas de Inspección y Conciliación y de Dictamen; Subdirección de Programas de Apoyo al Aparato Productivo con las unidades auxiliares de tres Jefaturas de Capacitación y Productividad; de Seguridad e Higiene en el Trabajo y de Empleo y Organización Social para el Trabajo, refiriéndose a este tipo las que le corresponden como jurisdicción territorial a los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas."(20)

Por su parte las Subdelegaciones Federales del Trabajo con residencia en Torreón, Coahuila, Reynosa y Tampico, Tamaulipas con excepción de Veracruz se determina su estructura orgánica con: Subdelegación Federal del Trabajo de la que dependen Subdirección de Inspección auxiliada por dos Jefaturas de Inspección: en Seguridad e Higiene y Condiciones Generales de Trabajo y Subdirección de

(20) Manual General de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, Noviembre 18, México, 1994. Pág. 94 a 96.

Seguridad e Higiene en el trabajo integrada con tres Jefaturas de: Control y Apoyo a Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, de Trámite y Control de Autorización y Asesoría Médica Técnico y finalmente por una Jefatura de Apoyo y Control de Gestión.

No obstante que esta disposición administrativa entró en vigor al día siguiente de su publicación, a la fecha de concluido el presente estudio, continúan desempeñándose las funciones y actividades asignadas a las referidas Delegaciones y Subdelegaciones Federales del Trabajo en los términos que a continuación se describirán con lineamientos establecidos en la Normatividad Jurídico Administrativa aplicable para el ejercicio presupuestal anual de 1994, en virtud de que también no se han realizado los trámites administrativos para los cambios de nombramientos al personal que habrá de integrar la plantilla de las aludidas representaciones foráneas de la Dependencia y sus unidades auxiliares; siendo preciso presuponer que con el cambio de la nueva estructura orgánica seguramente habrá de modificarse el Reglamento Interior de Trabajo de la Dependencia, que en su parte conducente fracción XV del artículo 14 señala las denominaciones actuales de Jefe Jurídico y Coordinador de Dictámenes, que en el referido manual ya no se contemplan.

Los programas antes aludidos se

encuentran encomendados a cada una de las unidades internas a que antes nos hemos referido y que constituyen la estructura orgánica de las Delegaciones Federales del Trabajo, los cuales se contemplan en el Manual Específico de Organización de tales representaciones foráneas.

Las anteriores funciones y actividades han sido delegadas por lo que hace a la inspección federal, sustanciación del procedimiento administrativo por presuntas violaciones a las normas de la materia y a la seguridad e higiene en el trabajo, según Acuerdos Secretariales publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1979 y 10. de mayo de 1981; así como otras actividades no delegadas que se vienen ejecutando en forma programada, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 90. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte las Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, que se encuentran adscritas a las Delegaciones Federales que por necesidades del servicio así lo han requerido, desempeñan los subprogramas, acciones, funciones o actividades que le encomiendan las Delegaciones de su circunscripción territorial, principalmente en la práctica de la Inspección Federal del Trabajo, notificaciones, promoción del empleo y cooperativismo, así como de la capacitación y adiestramiento.

Las actividades y funciones antes aludidas, se desahogan en los términos en que los señalan las unidades centrales normativas correspondientes, siendo preciso destacar que en la práctica estos lineamientos no son puestos a la consideración de la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, en virtud de resultar ésta la unidad coordinadora, lo cual trae por efecto que se multipliquen las instrucciones que reciben las representaciones foráneas y de que con éste proceder, se rompa el principio de unidad en el ejercicio del mando que debe influir en la buena marcha de la administración pública; que se evite un caos administrativo; así como que resulte nugatoria la representatividad de la aludida unidad central coordinadora.

Se han asignado a las Delegaciones Federales del Trabajo actividades programadas y no programadas; sobre las primeras se ha puesto especial interés coordinando su control a través de la Dirección General de Programación y Presupuestación con el propósito de que exista una relación entre los programas y metas y el presupuesto anual asignado; las Delegaciones Federales proponen con antelación a la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, su calendarización de metas y presupuesto para su ejercicio anual, la cual a su vez se coordina con las unidades centrales normativas involucradas a fin de pactar los compromisos programáticos

que habrán de ejecutarse, estas ratifican o rectifican sus metas a ejecutar para el próximo ejercicio presupuestal.

En lo que concierne a la sustanciación del Procedimiento Administrativo Sancionador, el cual es desahogado por la Coordinación de Dictámenes de la adscripción correspondiente a cada Delegación, y coordinado por las Direcciones Generales de Delegaciones Federales del Trabajo y de Asuntos Jurídicos de la Dependencia, no obstante que esta unidad administrativa desempeña tal función sin sujetarla a programa, las Delegaciones lo vienen instruyendo a partir de que les fuera delegada esta facultad en el acuerdo secretarial antes mencionado, aplicando los lineamientos de ejecutar metas que le han señalado las aludidas unidades centrales y que se les ha asignado bajo los siguientes números y enunciados: "7.- Tramitar el Procedimiento Administrativo Sancionador por violaciones a las normas de Trabajo; 8.- Emitir acuerdo de recepción del recurso de inconformidad en materia de seguridad e higiene, con la consecuente remisión a la Dirección General de Asuntos Jurídicos; 9.- Atender los juicios de amparo que se promuevan contra actos de las Delegaciones; 10.- Atender los juicios de Nulidad Fiscal que se promuevan contra resoluciones dictadas por los Delegados; 11.- Interponer recursos en juicios y procedimientos; 12.- Cumplir las resoluciones del recurso en materia de seguridad e higiene; 13.- Cumplir las ejecutorias del Poder Judicial; 14.- Cumplir las sentencias del Tribunal

Fiscal de la Federación, las tres últimas derivadas del Procedimiento Administrativo Sancionador; 15.- Rendir informe mensual de los asuntos tramitados en el Procedimiento Administrativo Sancionador." (21)

Las anteriores funciones se ejecutan sujetas a una calendarización anual, desglosada por los meses del año del ejercicio presupuestal que corresponda, la cual en principio debe cumplimentarse mes a mes y de su resultado habrá de informarse a la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, en igual forma a la Unidad de Contraloría Interna de la Dependencia las que a su vez, concentrará la información recibida por Delegación y de cuyo resultado en copia, informará al C. Secretario del Ramo y a la Dirección General de Asuntos Jurídicos; el control del programa que se comenta, está sujeto a un documento que se denomina Normatividad de Control Interno de la Coordinación de Dictámenes que en forma anual, proporciona a las representaciones foráneas la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo.

Con fundamento en las disposiciones señaladas en la Ley de la materia y en el reglamento que

(21) Normatividad de Control Interno de la Coordinación de Dictámenes 1994, Concentrado de Avance Programático, Pags. 11 a 17

establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, las Delegaciones Federales lo sustancian en los siguientes términos: la mencionada Coordinación de Dictámenes de cada Delegación, recibe el acta inspectiva o el documento que constituye la consignación de las violaciones incurridas por las presuntas empresas infractoras a las normas de trabajo, por la Coordinación de Inspección y Conciliación de la propia Delegación, (por actas inspectivas levantadas en las representaciones foráneas); de las unidades normativas centrales (Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, Inspección Federal del Trabajo y Capacitación y Productividad); y de las diversas Delegaciones (en el caso de que el Domicilio Social de la Empresa corresponda a esa Delegación).

Previo la calificación y valoración del acta inspectiva consignada y de reunir los requisitos legales de forma y de fondo, procederá a formular el emplazamiento, el cual consiste en el requerimiento que por oficio formula a la empresa presunta infractora de las normas laborales, a fin de que en plazo determinado comparezca por escrito a la audiencia de defensa y excepciones y ofrecimiento de pruebas, acto de autoridad que debe estar debidamente fundado y motivado, es decir que se deben invocar los preceptos constitucionales, de la Ley Federal del Trabajo y de los reglamentos respectivos y aplicables en el caso, así como

puntualizar con claridad las presuntas violaciones incurridas; para el caso de que en la calificación y valoración del acta inspectiva o documentación correspondiente (violaciones detectadas por la Dirección General de Capacitación y Productividad por monitoreo con dictamen respectivo), resulte sin los requisitos legales antes mencionados, el Coordinador de Dictámenes emitirá acuerdo de improcedencia debidamente fundado y motivado, ordenando archivarla como asunto concluido, circunstancia que habrá de notificarla por oficio a la unidad interna o autoridad consignante.

Para el caso de que en la valoración y calificación del acta inspectiva, se advierta que el domicilio social de la empresa presunta infractora corresponda a otra Entidad Federativa, se formulará oficio remitiéndose a la diversa Delegación Federal del Trabajo respectiva.

El emplazamiento a que antes se ha hecho referencia, será turnado por la Coordinación de Dictámenes a la Coordinación de Inspección y Conciliación para que preceda a practicar la notificación a la empresa presunta infractora, la que se llevará a cabo en términos de lo previsto en los artículos 45, 46, 47, 48 y 49 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo "y dentro de los cinco días hábiles que

como término administrativo se señala en la normatividad de control interno para la coordinación de dictámenes", (22) el desahogo de la audiencia de defensa y excepciones y ofrecimiento de pruebas se celebrará dentro del periodo de diez días hábiles, según plazo administrativo citado en la referida Normatividad de Control Interno, en virtud que como en capítulo anterior quedó señalado, el Reglamento aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionador carece de términos legales.

A la audiencia de defensa y excepciones, así como de ofrecimiento y desahogo de pruebas, para el caso de violaciones a Condiciones Generales de Trabajo y de Seguridad e Higiene, "comparecerá la empresa emplazada por escrito (según lineamiento girado por la unidad central Normativa Dirección General de Asuntos Jurídicos) en la que acreditará su personalidad en los términos del artículo 80. del Reglamento aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionador", (23) es decir, en caso de que el compareciente actúe como apoderado de persona física, presentará poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos; en caso de que comparezca como representante legal de persona moral, deberá exhibir el testimonio notarial

 (22) Oper Citato, Normatividad de Control Interno, Coordinación de Dictámenes, Pág. 84.

(23) Ibidem. Pág. 98.

de persona moral, deberá exhibir el testimonio notarial respectivo que así lo acredite y para el evento de que el que comparece, actué como apoderado de persona moral, podrá acreditar su personalidad mediante testimonio notarial y carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación de que quien le otorga el poder, esta legalmente autorizado para ello; el artículo 9o. del reglamento invocado, concede a la autoridad administrativa del trabajo que podrá tener acreditada la personalidad del compareciente, sin sujetarse a las reglas del artículo anterior, en caso de que los documentos exhibidos o de las actuaciones que obren en el expediente se llegue al convencimiento de que representa a la empleada; si el compareciente no llegare acreditar su personalidad o que no compareciera a la audiencia de que se trata, se dictará acuerdo en ese sentido y se continuará el procedimiento en rebeldía, teniéndose por ciertas las violaciones atribuidas; caso contrario, si es acreditada la personalidad del compareciente en los términos antes referidos, se emitirá acuerdo al respecto y se tendrá por formuladas sus defensas y excepciones hechas valer y por ofrecidas las pruebas aportadas, "las que después de analizadas se tendrá por admitidas únicamente aquellas que desvirtúen las violaciones asentadas en el acta inspectiva";(24) quedaran desahogadas por su propia naturaleza

(24) Oper Citato. Normatividad de control Interno, Pág. 99

las que no ameriten desahogo especial, actuación a la que recaerá el acuerdo correspondiente, teniendo por cerrada la instrucción del procedimiento y turnándose los autos para emitir resolución.

El Coordinador de Dictámenes formula el proyecto de resolución definitiva del procedimiento de que se trata, el cual estará sujeto a la supervisión del Jefe Jurídico; la resolución reunirá los requisitos previstos en los artículos del 14 al 16 del Reglamento aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionador y que consiste en señalar: nombre, razón o denominación social de la empresa, registro federal de contribuyentes, domicilio social, domicilio del centro de trabajo; la relación de resultandos y considerandos del asunto planteado y puntos resolutivos, estará debidamente fundada en términos constitucionales (artículos 14, 16 y 123); en las disposiciones relativas y aplicables de la Ley Federal del Trabajo de los Reglamentos: de Inspección Federal del Trabajo, del Procedimiento Administrativo Sancionador o de Seguridad e Higiene en el Trabajo en su caso; resumen de las presuntas violaciones atribuidas y de las defensas y excepciones opuestas; descripción de las probanzas ofrecidas y análisis pormenorizado de cada una de ellas y para el caso de que la empresa desvirtúe con prueba fehaciente las violaciones atribuidas se dictará resolución absolutoria; caso contrario de resultar la resolución sancionadora, se determinará al

final el apercibimiento a fin de que se subsanen las normas violadas; la cuantificación de las sanciones, se sujetará a lo previsto en los artículos del 992 a 1006 de la Ley Federal del Trabajo y se tomará en consideración como principales elementos: las circunstancias especiales, razones particulares que motivaron la imposición de la multa y su monto; la gravedad de la infracción incurrida o del acto u omisión que dió origen a la sanción; la capacidad económica y reincidencia de la empresa sancionada, así como de los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad. El proyecto discutido y supervisado en los términos anteriores será puesto a consideración del Delegado Federal del Trabajo para su determinación y firma; después de formalizada la resolución se turnará a la Coordinación de Inspección y Conciliación, a fin de que proceda a practicar su notificación a la empresa de que se trata y transcurridos 15 días de la fecha de su notificación se formulará oficio al que habrá de agregarse copia de la resolución, dirigido a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado que corresponda, a fin de que ejecute la sanción impuesta.

Es preciso destacar, que para el caso de que la violación sujeta al Procedimiento Administrativo Sancionador sea en materia de capacitación y Adiestramiento, se desahogará hasta la etapa de la audiencia de defensa y excepciones ofrecimiento de pruebas para su desahogo y se dictará al efecto auto de reserva para dictar resolución,

hasta en tanto la Dirección General de Capacitación y Productividad a nivel central, emita el dictamen respectivo en términos de lo previsto en el inciso g) fracción III del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, según petición de la Delegación formulada por oficio, al cual se le adjuntará copia del expediente respectivo, en virtud de que según en diverso capítulo quedó señalado que esta facultad no se encuentra delegada a los Delegados Federales del Trabajo; con lo cual se denota que el procedimiento en esta materia se divide en dos etapas, es decir se dicta resolución por lo que hace a otras violaciones de condiciones Generales de Trabajo y de Seguridad e Higiene y con posterioridad a la recepción del mencionado dictamen, se emite resolución por lo que se refiere a la violación en materia de capacitación y adiestramiento, proceder contrario a los supuestos normativos establecidos en el artículo 16 Constitucional que sostiene la unidad sustancial del procedimiento, con lo que queda de manifiesto la urgencia de que esta facultad sea delegada a los aludidos representantes de la Secretaría a nivel foráneo y que a mayor abundamiento, con tal facultad se daría economía procesal y agilización en el trámite del referido procedimiento.

En el evento de que la resolución sancionadora se refiera a la materia de seguridad e higiene en el trabajo, la empresa interesada podrá recurrirla acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 266 del Reglamento

de Seguridad e Higiene en el Trabajo, presentado su inconformidad por escrito en el término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución sancionadora, ante el titular de la dependencia, el cual se presentará por conducto de esta autoridad administrativa que la emitió; cuya función consiste únicamente en recibir el escrito presentado, del cual se dictará acuerdo correspondiente en el expediente respectivo, el que por oficio se turnará a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para su resolución, tal función le corresponde desahogar en cumplimiento a la meta No. 8 a que con anterioridad se hizo referencia.

Al recibo de la resolución emitida en el recurso antes mencionado por el C. Secretario, del Ramo, si ésta confirma la resolución sancionadora se notificará a la empresa recurrente y a la autoridad fiscal para la consecuente aplicación de la multa; si por lo contrario la resolución resultara modificando la sancionadora el coordinador de Dictámenes asociado del Jefe Jurídico procederan a emitir un nuevo fallo cumplimentando los extremos de la resolución emitida en el recurso administrativo, la que después de revisada y aprobada será suscrita por el Delegado Federal del Trabajo, la que será turnada a la Coordinación de Inspección y Conciliación, a fin de que se practique la notificación a la empresa y a la autoridad exactora con las copias de estas constancias y de

la resolución se formulará oficio a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para que sean integradas al expediente de su control y después de cumplida esta actuación se mandará archivar el expediente como asunto concluido; el cumplimiento de esta función se encuentra señalada en la meta No. 12, que señala como cumplir las resoluciones del recurso en materia de seguridad e higiene en el trabajo derivado de la impugnación del Procedimiento Administrativo Sancionador.

La meta No. 9 consiste en la intervención de los Delegados Federales del Trabajo en los juicios de amparo que se interpongan por los particulares, impugnando los actos de autoridad que estos funcionarios emitan en general, en la especie aquellos que se deriven de las actuaciones instruidas en el Procedimiento Administrativo Sancionador, en este caso, la representación foránea resulta autoridad responsable en el juicio constitucional y a requerimiento de la autoridad judicial federal se encuentra obligada a rendir el informe previo en el que habrá de señalar en forma clara y precisa la existencia o inexistencia del acto reclamado, el informe justificado será rendido dentro de los cinco días siguientes a su solicitud, en el que se expondrán los motivos y fundamentos legales que se estimen procedentes para sostener la constitucionalidad del acto de autoridad emitido o la improcedencia del juicio, debiendo acompañar copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar el informe, si el Delegado de que se

trata se abstuviera de proporcionar los informes de referencia se presumirá como cierto el acto reclamado salvo prueba en contrario y este funcionario se hará acreedor a una multa de 10 a 150 días de salario que será impuesta en la resolución correspondiente; el Jefe Jurídico de la Delegación respectiva vigilará el juicio constitucional hasta su terminación, es decir hasta recibir la ejecutoria que recaiga al referido juicio de amparo, la que estudiada y analizada se emitirá opinión sobre la procedencia o improcedencia de los recursos de revisión, de reclamación o de queja en su caso, si el fallo fuere contrario a los intereses de la Delegación, y de resultar procedente se interpondrá el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda y de obtener resultado favorable que revoque la ejecutoria de amparo se tendrá por confirmada la resolución sancionadora, esta etapa procesal se encuentra vinculada con la meta No. 11 de interponer recursos en juicios y procedimientos y en este caso se mandará notificar a la autoridad fiscal, a fin de que ejecute la sanción correspondiente y se ordenará archivar el expediente como asunto concluido .

Las resoluciones sancionadoras dictadas por el Delegado Federal del Trabajo, en materia de condiciones generales de trabajo, podran ser impugnadas por los particulares afectados en el juicio de nulidad ante la sala regional del Tribunal Fiscal de la Federación que

corresponda a la jurisdicción de la autoridad administrativa que la dictó dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que haya surtido efectos su notificación, según lo establece el artículo 198 y los relativos y los relativos y aplicables del Código Fiscal de la Federación, así como la fracción III, del diverso 23 de la Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación, en este juicio el Delegado Federal resulta parte demandada, por lo que se encuentra obligado despues de recibida la demanda a contestarla en el término de 45 días siguientes en que surta efectos la referida notificación, su emisión trae por efecto que se tenga por ciertos los hechos atribuidos salvo prueba en contrario, esta función se le ha encomendado en forma administrativa al Jefe del Area Juridica quien elaborará el proyecto respectivo, sujeto a la supervisión y firma del Delegado, se agregará al escrito las copias simples necesarias para el traslado de las partes, el documento que acredite la personalidad del referido funcionario (copias de su nombramiento y de los acuerdos secretariales delegatorios de facultades), se ofreceran las probanzas que acrediten las defensas y excepciones opuestas en el escrito de constestación; se vigilará el desahogo de las pruebas que así lo ameriten y al concluirse la instrucción del juicio, dentro de los cinco días concedidos a las partes, se formulará por escrito los alegatos, que consisten en la ilustración que habrá aportarse al magistrado instructor sobre las probanzas que acreditaron sus defensas y excepciones, a fin de conseguir sentencia favorable a los

intereses de la Delegación Federal del Trabajo.

Emitida y notificada la sentencia que recaiga al referido juicio de nulidad en caso de que esta sea obsolutoria, es decir favorable a la Delegación, ésta a través del Jefe Jurídico dictará acuerdo en el que se establezca el sentido de la misma y ordenará su archivo como asunto total y definitivamente concluido; por lo contrario si la sentencia resultare modificando la resolución sancionadora emitida en el Procedimiento Administrativo Sancionador, el propio funcionario antes referido procederá a emitir una nueva resolución ajustandose a los extremos del contenido de la sentencia con esta actuación se cumplimenta la meta señalada con el número 14 que se denomina: Cumplir sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, derivadas de la impugnación del Procedimiento Administrativo Sancionador; se formulará oficio dirigido a la Secretaría de Finanzas de jurisdicción territorial que corresponda, a fin de que se tenga por cancelada la sanción impuesta con anterioridad; si del estudio de esta sentencia se considerará que procede interponer el recurso de revisión por violaciones procesales que afecten las defensas del demandado y trasciendan al sentido del fallo o por violaciones cometidas en relación a la cuantía del asunto que exceda de 3500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente en la fecha de la emisión, la Delegación Federal del Trabajo formulará opinión por escrito,

la cual será remitida por oficio la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, junto con el expediente respectivo a fin de que con fundamento en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y la fracción XII del diverso 14 del Reglamento Interior de la Secretaría antes mencionada, en virtud de que esta unidad administrativa es la encargada de la defensa jurídica de las diversas que integran la propia Secretaría del Ramo, dicho recurso será presentado dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional que corresponda el ejercicio de este derecho se relaciona con la meta No. 11 que se denomina interponer recursos en juicios y procedimientos; para el caso de que el recurso de referencia sea concedido se le ordenará a la Sala Regional que corresponda a fin de que modifique su sentencia y después de notificada a la Delegación, ésta dictará acuerdo y procederá a elaborar oficio a la autoridad exactarora, es decir a la autoridad fiscal de su jurisdicción territorial, a fin de que imponga la sanción impuesta en la resolución sancionadora, de este oficio se marcará copia a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Dependencia.

En virtud que la meta No. 15 señala como obligación de la Delegación Federal del Trabajo elaborar informe mensual de las metas antes descritas, éste será

remitido a la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo la que concentrará el proporcionado por las 31 Delegaciones en un documento estadístico, así como de un análisis cualitativo, del que dará cuenta al Secretario del Ramo y a la Unidad Central Administrativa Dirección General de Asuntos Jurídicos.

C A P I T U L O I V

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- A. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

- B. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA
LABORAL
 - 1. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931
 - 2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970
 - 3. REFORMAS PROCESALES DE 1980 A LA LEY FEDERAL DEL
TRABAJO

- C. REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- D. SUSTANCIACION ACTUAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR

A. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL.

A fin de que la administración pública esté dotada de marco jurídico, es menester encausarla en un orden de legalidad que regule su actuación y que limite la acción de los órganos del Estado, protegiendo el interés general y el interés particular por medio de leyes administrativas, para facilitar la realización de sus fines; las leyes administrativas constan de tres partes esenciales o conjunto de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras, las cuales deben ser aplicadas ante un órgano competente, con las formalidades previas a la emisión de la decisión definitiva, es decir, respetar la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional; que el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y validez jurídica, así como para la realización de un fin.

Los procedimientos administrativos se caracterizan por su sencillez rapidez y eficacia, no obstante, debe cubrirse los cauces que señala la legislación administrativa aplicable al caso particular, en virtud de que cada ley administrativa corresponde a un procedimiento especial.

El maestro Andrés Serra Rojas señala "Que la naturaleza del procedimiento administrativo, es un conjunto de trámites establecidos, por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo y sus leyes administrativas son en buena parte disposiciones de procedimiento". (25)

Por su parte, el Doctor Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal define la naturaleza del procedimiento administrativo, como "aquel en que la administración es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en el se ventilan son de orden público por afectar directamente al Estado".

En conclusión el procedimiento administrativo en lo general, " es contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista; es contradictorio

(25) SERRA Rojas Andres, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., Decimotercera Edición, Tomo I, México, 1985, Pág. 262.

porque se está en presencia de procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas los regule; es inquisitivo porque, por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado y diligencia los motivos que rundan el acto administrativo; es escrito, en virtud de que es la forma normal y adecuada que deben revestir los actos administrativos, no obstante es preciso aceptar que pueden emitirse verbalmente ordenes o acuerdos de poca importancia; es poco formalista, toda vez, que así lo exige su rapidez y eficacia que debe existir en los actos de la administración pública, pero sujeto a las formalidades de seguridad jurídica". (26)

Sobre lo conducente las Dependencias del Ejecutivo Federal en el Estado Mexicano han venido regulando el procedimiento administrativo por medio de reglamentos internos según la materia de su competencia; no obstante los estudiosos e investigadores del Derecho Administrativo han venido propugnando ante la necesidad manifiesta de que el aludido procedimiento en materia federal sea uniforme y de carácter general, lo cual ha fructificado con la expedición de

(26) Oper citato. SERRA Rojas Andrés, Pág. 265

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el 3 de agosto de 1994 por Decreto Presidencial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 del mismo mes y año, el cual entrará en vigor el 1o. de junio de 1995, de cuyo contenido en forma resumida se puede advertir:

Que se integra con el Título Primero denominado del ámbito de aplicación y principios generales, el artículo 1o. párrafo segundo contempla las materias que habrán de excluirse en su aplicación, entre otras se señala la exclusión de justicia laboral; el Título Segundo en sus Capítulos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto regula el regimen jurídico de los actos administrativos de su nulidad y anulabilidad, eficacia y su extinción; el Título Tercero contempla del Procedimiento Administrativo, en los Capítulos Primero al Decimo Primero, que se integra con disposiciones generales; de los interesados; impedimento; excusas y recusaciones; de los términos y plazos, del acceso de la documentación e información; de las notificaciones; de la impugnación de notificaciones; de la iniciación; de la tramitación; de la terminación y de las visitas de verificación; el Título Cuarto prevé de las infracciones y sanciones administrativas; el Título Quinto establece las medidas de seguridad y el Título Sexto preceptúa el recurso de revisión.

Se considera que al entrar en vigor la aludida Ley Federal de Procedimiento Administrativo las Dependencias del Ejecutivo federal habrán de unificar sus reglamentos internos aún aquellas que han quedado excluidas de su aplicación, toda vez que esta legislación se integra con todos los requisitos de procedibilidad que debe existir en toda sustanciación de un procedimiento jurídico-administrativo, a fin de que resulte congruente con los supuestos normativos que establecen los Artículos 14 y 16 Constitucional.

**B. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA
LABORAL.**

El procedimiento administrativo sancionador laboral, está ligado a la aplicación de la práctica de la vigilancia para el cumplimiento de las normas de trabajo, surge cuando la autoridad inspectiva se percata por medio de sus actuaciones, en la que quedan asentadas las violaciones incurridas por los patrones, las que constituyen la base legal para instrumentar el procedimiento de que se trata, con la consecuente emisión de la decisión definitiva; en el derecho mexicano se puede citar como uno de los antecedentes de la aplicación de sanciones para los patrones infractores, derivados de la inspección del trabajo, las previstas en la Ley Sobre Trabajadores y Ley Sobre Policía General del Imperio, promulgadas en 1865 por el entonces emperador Maximiliano de Habsburgo.

1. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Sin embargo, la reglamentación formal que en materia de sanciones, se contempla en la Ley Federal del Trabajo emitida el 18 de agosto de 1931, la cual en su parte conducente Título Undécimo denominado de las sanciones; Regla para la aplicación de las mismas, éstas proveen en los artículos 673 al 685, de los cuales se puede comentar "a groso modo" que las disposiciones que en los numerales citados se contemplan, corresponden a violaciones a reglas fijadas en un contrato ley, sobre salarios, duración de la jornada y descansos, para la que se fija una multa de \$50.00 a \$5,000.00 pesos, con la salvedad que en la misma disposición se establece: sanción al patrón por no cumplir reglas de higiene y seguridad por la que se impondrá una multa hasta de mil pesos que se aumentará hasta dos mil pesos en caso de no cumplirlas en el plazo concedido por la autoridad respectiva; sanciones al patrón por diversas infracciones, protegiendo la maternidad, labores de mujeres y jóvenes, prohibición de ingerir bebidas, así como juego y prostitución en centros de trabajo, dar informes falsos, emisión de otorgar habitación y asistencia medica para peones, incumplir obligaciones en el trabajo del campo, la infracción de estas disposiciones será objeto de multa hasta por quinientos pesos; por infracciones a la jornada máxima,

descanso y vacaciones, trabajo de niños, listas negras, preferencia a trabajadores mexicanos en ferrocarriles, leña, agua y madera para peones, mercados, fiestas regionales, propaganda política y animales de la propiedad de los peones; estas infracciones serán objeto de multa de veinte hasta cien pesos, sanciones por infracciones en materia de comisiones sindicales u oficiales encargadas a trabajadores, local para guarda de herramienta y útiles de trabajadores, local para sindicatos, deducción de cuotas sindicales o para cooperativas, becas para hijos de trabajadores, coacción antigremial, colectas en centros de trabajo, propaganda política o religiosa, certificados de trabajo, asistencia de domésticos a escuelas nocturnas e informes y datos sobre trabajo a domicilio por estas infracciones se aplicará una multa de diez a cincuenta pesos.

Es preciso destacar que el artículo 679 aplicaba sanción a los sindicatos y a sus federaciones que no cumplieran con los informes requeridos por las autoridades de trabajo que incurrieran en coacción gremial que fomentaran actos delictuosos y que omitieran remitir los datos correspondientes a la Secretaría de Industria, imponiéndoles como sanción por violación a las citadas obligaciones.

Sanción al patrón por efectuar paro

ilícito a quien se le aplicará una multa hasta de dos mil pesos; sanción al patrón por violar el reglamento de trabajo, a quien se le impondrá una multa de cincuenta hasta doscientos pesos; sanción al patrón por negarse a firmar un contrato a quien se le impondrá una multa de veinte a cincuenta pesos; sanción por violaciones no previstas en el presente capítulo con multa de cinco hasta cien pesos.

Las sanciones anotadas con anterioridad se impondrían por los gobiernos de los estados y territorios, por el Jefe del Departamento Autónomo del Trabajo o el Secretario de Educación Pública en su jurisdicción respectiva.

Cabe destacar que el antecedente que regula la ley que se comenta y que crea la imposición de sanciones a los infractores de las normas de trabajo, lo es el artículo 685 que en su contenido expresa que "Ninguna sanción podrá imponerse sin que haya recabado antes la información suficiente y oído al interesado a quien se concederán todas las facilidades para su defensa". (26)

(26) ley Federal del trabajo de 1931, Colección de Leyes Mexicanas, Séptima Edición, México, 1940, Págs. 302 a 307.

Del texto del precepto antes descrito se puede advertir, que el espíritu que animó al legislador para su redacción, fue el principio ineludible de la garantía legal constitucional y administrativa en su doble aspecto, que conlleva como objetivo principal asegurar el interés general y el interés de los particulares, es decir el Estado vela por la eficiencia y seguridad de los servicios públicos y el particular asegura a su vez los intereses que le conceden las disposiciones legales, para evitar la arbitrariedad de los funcionarios.

A fin de aplicar los anteriores principios, la autoridad administrativa en forma previa se allega de los elementos necesario antes de sustanciar el procedimiento administrativo de que se trata, en la especie de la constancia en que se asienten las violaciones que lo es, en el caso particular el acta inspectiva, en que incurra la empresa o patrón, presuntos infractores de las normas de trabajo, lo cual constituye la información suficiente a que se refiere el numeral que se comenta y oír al interesado constituye el requerimiento dentro de los términos legales para que el presunto infractor concurra a defender su interés y derechos en términos en que lo prevé el artículo 14 constitucional, para que sea oído en audiencia y tenga posibilidades de ofrecer las pruebas que acredite su derecho

o interés alegado.

Por lo anterior se considera que el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 reúne los requisitos de legalidad que señala la doctrina del derecho administrativo, toda vez que prevé la información suficiente y defensa de los interesados en términos constitucionales; con base a esta disposición se vino sustanciando el Procedimiento Administrativo Sancionador en materia laboral en la competencia Federal por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Oficina de Sanciones, dependiente de la Dirección General del Trabajo.

2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

La Ley Federal del Trabajo de 10. de mayo de 1970, contempla en el Título Dieciséis denominado Responsabilidades y Sanciones; en sus artículos 876 en el que señala como sujetos susceptibles de sanción a los trabajadores y patronos que incurran en incumplimiento a sus obligaciones, y el 877 se introduce multa para el patrón de quinientos a cinco mil pesos, que no cumpla con las normas que determinan el porcentaje en la utilización de trabajadores mexicanos.

El artículo 878 prevé multa de cien hasta diez mil pesos al patrón que incurra en violación relativas a jornada de trabajo, descanso semanal con prima adicional y cumplimiento de jornadas especiales; el artículo 879 prevé multa de cien a cinco mil pesos para el patrón que viole las normas de trabajo para las mujeres y menores; el artículo 880 señala como multa para el armador, naviero, o fletador de cien a cinco mil pesos, que incumpla con las obligaciones de condiciones de trabajo para los trabajadores que prestan servicio en buques o naves; el artículo 881 establece multa de quinientos a cinco mil pesos para el patrón que viole las normas del trabajo del campo y del trabajo a domicilio; el artículo 882 se impondrá multa de cien a quinientos pesos para el patrón que no facilite al

trabajador domestico para que reciba instruccion primaria; el articulo 883 se impondra multa al patron de cinco a cinco mil pesos que viole las normas protectoras de trabajo en hoteles restaurantes, bares y otros similares; el articulo 884 se sancionara con multa de quinientos a diez mil pesos a los que incumplan a las normas relativas o remuneracion de trabajo, duracion de jornada, descansos, contenidas en contrato-ley, si este incumplimiento se prolonga por dos o mas semanas se acumularan las multas y su reincidencia se sancionara con un aumento de 255; el articulo 885 se impondra multa de cien a diez mil pesos al patron que viole normas del reglamento interior del trabajo; el articulo 886 dispone que las violaciones no contempladas en este capitulo seran sancionadas de cien a diez mil pesos segun la gravedad de la falta y las circunstancias del caso; el articulo 887 establece que las sanciones se impondran por el Secretario del Trabajo y Prevision Social, por los Gobernadores de los Estados y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; el articulo 889 senala que estas se haran efectivas por las autoridades que designen las leyes.

Es de especial comentario el contenido de los articulos 890 y 891 de la Ley de que se trata, en virtud de que en estos preceptos se introducen normas de derecho penal administrativo laboral, que faculta imponer a

las autoridades laborales, independientemente de las obligaciones que emanan de la Ley de la materia, toda vez que su omisión deben ser respondidas ante una autoridad judicial del orden penal, ya sea federal o local según el caso, en virtud de que la legislación penal ya contempla en su tipificación de delitos el fraude al salario, así el artículo 890 prevé la obligación de los trabajadores, patrones, sindicatos, federaciones y confederaciones de unos y otros, como obligación de denunciar ante las autoridades del Trabajo las violaciones de las normas de esta materia; los Presidentes de las Juntas Especiales, los de las Juntas Federales Permanentes de Conciliación, los de las Locales de conciliación y los inspectores de trabajo tienen la obligación de denunciar al Ministerio Público, al patrón de una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haya dejado de cubrir o pague a sus trabajadores cantidades inferiores a las señaladas como salario mínimo general; y el artículo 891 prevé las sanciones que deben aplicarse a los infractores de estos incumplimientos, con prisión de tres meses a dos años y multa hasta de dos mil pesos, cuando el monto de la omisión no exceda de un mes de salario mínimo general de la zona correspondiente; con prisión de tres meses a dos años y multa de cinco mil pesos, cuando el monto de la omisión sea mayor al importe de un mes, pero que no exceda de tres meses de

salario mínimo general de la zona correspondiente, todos estos montos con los intereses moratorios que se vayan generando hasta el pago de la multa.

Es el artículo 888 la norma jurídica que da base a la sustanciación del Procedimiento Administrativo Sancionador, que debe instruir la autoridad laboral sea federal o local para aplicar las sanciones que antes han quedado anotadas; el que en su parte conducente señala: "La autoridad después de oír al interesado impondrá la sanción correspondiente;" (27) no obstante que este precepto se encuentra planteado en forma somera; en virtud de que su contenido jurídico, es restringido lleva implícita la garantía constitucional que señala el artículo 14, al concederle al presunto infractor de ser oído en audiencia y aportar las pruebas que a su derecho convenga; con esta única regulación legal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social venía sustanciando el aludido procedimiento, sin más base procesal que la que en la práctica le concedía las formalidades elementales de todo juicio en general, es decir, de oponer excepciones y defensas y ofrecer las pruebas para

(27) Ley Federal del Trabajo de 1970, Comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Urbina Jorge, 27a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1975, Pág. 391

acreditarlas, a través del Departamento de Sanciones dependiente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos que en el reglamento interior de la dependencia antes aludida, emitido el 24 de febrero de 1977 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de marzo del mismo año, le concediera la fracción V del artículo 13.

3. REFORMAS PROCESALES DE 1980 A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

En virtud de las reformas procesales emitidas el 31 de diciembre de 1979, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, de que fuera objeto la Ley Federal del Trabajo, el Título dieciséis relativo a Responsabilidades y Sanciones, fue revisado en cuanto a la reubicación de sus artículos nominándose del 992 al 1010, con la consecuente actualización de la cuantificación de las sanciones pecuniarias impuestas a los infractores, las que fueron elevadas y traducidas tomando como base de cálculo la cuota diaria de salario mínimo general vigente en el lugar y tiempo en que se incurra la violación, que con anterioridad fueran aplicadas a los artículos del 992 al 1002 y que corresponden a las mismas violaciones previstas en sus correlativos del 877 al 885 de la ley Federal del Trabajo de 1970.

Es de especial comentario la redacción del artículo 1004. el cual introduce privación de la libertad, al patrón que entregue comprobantes de pago a sus trabajadores, que amparen sumas inferiores de las que en realidad les hizo entrega, estableciendo como sanción de seis meses a cuatro años y multa de 50 a 200 veces el salario

mínimo general, según el caso particular que en sus fracciones de la I a la III señala el numeral de referencia; el artículo 1005 introduce la novedad de proteger a los trabajadores frente a las personas que defienden sus intereses ante las juntas de conciliación y arbitraje, así se impone sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de ocho a ochenta veces el salario mínimo general que rija en el lugar y tiempo de la residencia de la junta del conocimiento del juicio, al Procurador de la Defensa del Trabajo o al apoderado o representante del trabajador, que sin causa justificada se abstengan de concurrir a dos o más audiencias y se abstengan de promover en el juicio por más de tres meses para impulsar al procedimiento; el artículo 1006 introduce sanción de seis meses a cuatro años de prisión y multa de 8 a 120 veces el salario mínimo general, que rija en el lugar y tiempo de residencia de la junta que conozca del caso, a toda persona que presente documentos o testigos falsos; el artículo 1007 introduce responsabilidad para los que incurran en las penas a que se refieren los artículos con anterioridad comentados, por daños y perjuicios que le resultaren al apoderado o representante de los trabajadores; el artículo 1008 prevé que las sanciones administrativas serán impuestas por las mismas autoridades laborales a que se refiere el numeral correlativo a la Ley Federal del Trabajo de 1970, con la salvedad de que estos podrán delegar el

ejercicio de ésta facultad en los funcionarios subordinados que estimen conveniente, mediante el acuerdo que se publique en el periódico oficial que corresponda; el artículo 1009 al igual que el 888 de la Ley de la materia de 1970, constituyen el marco jurídico que para esas fechas únicamente existía para la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, el que vino sustanciando en la competencia federal en igual forma por el departamento de sanciones dependiente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el artículo 1010 señala que las sanciones se harán efectivas por las autoridades que designen las leyes, en la especie, por las Tesorerías Municipales de las entidades federativas correspondientes.

En virtud de que el procedimiento administrativo sancionador en materia federal se venía sustanciando únicamente a nivel central, por la saturación de su desahogo, así como la carencia de recursos para su tramitación dió origen a que este tuviera un rezago desproporcionado, tal necesidad y la implantación del programa de desconcentración administrativa y de funciones determinó delegar esta facultad a los Delegados Federales del Trabajo, representantes de la Secretaría del Ramo ante las diversas entidades federativas del país, en los acuerdos

secretariales emitidos el 16 de abril de 1979 y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, así como en el diverso emitido y publicado el 30 de abril de 1981 y el cual entrará en vigor el 1o. de mayo del mismo año, los cuales en su parte conducente, respectivamente, establecen en los Acuerdos Primero apartados 7 y 8:

"PRIMERO: Se faculta a los Delegados Federales del Trabajo en los diferentes Estados de la República, para que dentro del ámbito territorial de su adscripción, lleven a cabo las siguientes funciones:

7.- Instaurar el procedimiento para la aplicación de sanciones, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y su Reglamento en materia del Trabajo, cuando se trate de empresas sujetas a la jurisdicción federal, ubicadas dentro del territorio de su jurisdicción.

8.- Aplicar sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuando se trate de empresas que por otros conceptos sean de jurisdicción local y se encuentren ubicadas dentro del ámbito territorial del Estado." (28)

(28) Diario Oficial de la Federación de 20 de abril de 1979,

"PRIMERO: Se faculta a los Delegados Federales del Trabajo en los diferentes Estados de la República, para que, independientemente de las facultades delegadas en acuerdo de fecha 16 de abril de 1979, dentro del ámbito territorial de su adscripción, instauren el procedimiento y apliquen las sanciones que correspondan por violaciones a las normas de la ley Federal del Trabajo y de sus ordenamientos reglamentarios; a la resolución emitida por la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, y a la de los Salarios Mínimos; a los contratos ley y a los contratos colectivos de trabajo; cuando se trate de empresas sujetas a la jurisdicción federal cuyo domicilio social se encuentre dentro del territorio de la entidad federativa a que corresponde su adscripción".(29)

(29) Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 1981
Pág. 15

C. REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La carencia de disponer de un ordenamiento legal en el que se determinaran las formalidades esenciales de la sustanciación del Procedimiento Administrativo Sancionador en cuestión, dió origen a la expedición del reglamento que se denomina procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, emitido el 14 de junio de 1983 por el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes y año.

El reglamento antes aludido se conforma de cinco capítulos, y de 29 artículos generales y 3 transitorios; el capítulo primero señala las disposiciones generales para el ámbito de su aplicación que rige en todo el territorio nacional con la competencia para las autoridades federales administrativas del trabajo; el capítulo segundo prevé la radicación del procedimiento, en el que se establece que es el acta inspectiva y otras constancias en las que se asientan las presuntas violaciones incurridas, las que constituyen el elemento base de éste procedimiento, para emplazar al presunto infractor a fin de que comparezca a defender su derecho, oponer defensas y excepciones y ofrecer

las pruebas correspondientes, asimismo se contemplan los requisitos legales que debe contener éste emplazamiento; por su parte el capítulo tercero establece los requisitos de personalidad que debe acreditar el emplazado, los cuales se remiten a los previstos en el juicio ordinario laboral que establece la Ley Federal del Trabajo, así como la forma y términos de su comparecencia, asimismo el ofrecimiento y admisión de las pruebas que consisten en todas las que se contemplan en el juicio laboral antes aludido, excepto la testimonial de los trabajadores, o de sus representantes sindicales, cuando hayan resultado afectados con el acto u omisión del infractor; el capítulo cuarto contempla los requisitos que deben contener las resoluciones administrativas, la cuantificación de éstas, fundadas en los artículos del 992 a 1006 de la Ley Federal del Trabajo y los requisitos legales y humanos que deben tomarse en cuenta como elementos esenciales: circunstancias especiales o razones particulares para imponer la multa, gravedad de la infracción cometida, perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, capacidad del sujeto sancionado, y la reincidencia en su caso y las razones por las que se aplica al caso particular el monto de la sanción y fundamentalmente, que estas resoluciones se encuentren debidamente fundadas y motivadas conforme a derecho, es decir que exista una adecuación entre los motivos considerados y las normas

aplicables al caso concreto que configuren la hipótesis normativa; asimismo se prevé en este capítulo la responsabilidad penal en que incurran en su caso, los infractores con la formulación de la denuncia de hechos ante el Ministerio Público competente; finalmente el capítulo quinto, que establece la forma de las notificaciones, dividiéndolas en personales que se refiera a los emplazamientos, a los acuerdos dictados dentro del procedimiento, las resoluciones definitivas o en la que exista orden o requerimiento en la aplicación del reglamento; por correo certificado aquellos acuerdos recaídos en las comparecencias por escrito y por instructivo, en caso de que el infractor no asista a la audiencia correspondiente, es decir cuando incurra en rebeldía; se señala la forma y términos en que habrán de practicarse las referidas notificaciones, las cuales también se remiten a las que prevé la Ley Federal del Trabajo para el procedimiento ordinario laboral.

Se considera que con la expedición de éste reglamento se enriquece y fortalece el Derecho Procesal del Trabajo, que tiende a mejorar la aplicación e impartición de la justicia laboral, al cual consideramos como la norma primicia procesal de éste procedimiento administrativo, considerando que puede ser perfectible su contenido y alcance

y con el entusiasmo que nos anima, el aportar su actualización y adecuación a las necesidades sociales, económicas y actuales, se sugiere las siguientes observaciones y propuestas:

Si la autoridad administrativa requiere al presunto infractor de las normas laborales, a fin de que en un procedimiento administrativo sea oído y se le conceda el derecho de acreditar su defensa con las pruebas que presente; el resultado de este procedimiento, será aquél que después de analizadas las excepciones y pruebas se decida si el emplazado es absuelto o sancionado en resolución administrativa, por lo que la denominación de este reglamento no reúne estos presupuestos jurídicos administrativos, en virtud de que señala que habrá de aplicar la autoridad laboral siempre una sanción; por lo que se propone se modifique su denominación en los siguientes términos:

"Reglamento que establece la sustanciación del procedimiento administrativo por presuntas violaciones a las normas de trabajo".

El artículo 80. en su primera parte, le concede, la libertad amplia al presunto infractor, para comparecer a la audiencia de defensa y excepciones y ofrecimiento de pruebas, al establecer que podrá comparecer personalmente o por escrito ante la autoridad administrativa

a defender su derecho; se considera que este numeral, no reúne los requisitos que debe contener una disposición jurídica, que concede a la autoridad requirente de que sea la que opte por la forma en que debe comparecer el presunto responsable, y en el caso particular que se comenta, esta facultad se le concede precisamente al requerido, con lo cual se pierde el principio de autoridad que debe regir en las normas legales y administrativas; por lo tanto se sugiere que la primera parte del artículo que se comenta debe modificarse con la siguiente redacción:

"Artículo 80.- La autoridad administrativa podrá requerir al presunto infractor, para que comparezca personalmente o por conducto de su apoderado a la audiencia de defensa y excepciones y ofrecimiento de pruebas, tratándose de persona física; si lo es de una persona moral a través de su representante legal o mediante apoderado. En sendos casos la comparecencia también podrá hacerse por escrito y se acreditará debidamente".

Del contenido de los capítulos II y III del reglamento que se comenta, se advierte la carencia de términos procesales, que debe señalarse para las etapas del referido procedimiento, señalándose como único plazo el que se prevé en el artículo 23 de 72 horas de anticipación para practicar las notificaciones de los emplazamiento, en virtud de que si la doctrina del derecho administrativo sostiene como requisito de formalidad su rapidez y eficiencia, se considera necesario se señalen plazos en que deben

desahogarse las referidas etapas; si bien es cierto, que el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo establece en sus artículos: 261 que en caso de que en el acta inspectiva se detecte violación, deberá citarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, dentro de los 30 días hábiles siguientes para que comparezca a defender su derecho; el 262 señala término de 10 días hábiles para la celebración de la audiencia, contados a partir de la fecha de recibida la notificación; y el 263 prevé que desahogadas que sean las pruebas, se dictará resolución dentro de los 40 días hábiles siguientes; también lo es, que estos plazos se refieren únicamente a las violaciones en que incurra el presunto infractor en materia de seguridad e higiene, y la laguna subsiste para las otras violaciones en materia de condiciones generales de trabajo en general que también se conoce, instituye y se resuelve en el procedimiento administrativo que se comenta, en la práctica las Delegaciones Federales del Trabajo se vienen sujetando a términos administrativos que le giran las Direcciones de: Asuntos Jurídicos y Delegaciones Federales del Trabajo dependientes de la Secretaría del Ramo, a fin de conceder celeridad a su trámite, no obstante estos lineamientos carecen de obligatoriedad jurídica, de los cuales se hará especial mención en el apartado siguiente.

D. SUSTANCIACION ACTUAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR

En cumplimiento a la desconcentración administrativa con delegación de facultades, a partir de que entraron en vigencia los Acuerdos Secretariales, emitidos el 16 de abril de 1979 y 30 de abril de 1981, sendos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1979 y el 1° de mayo de 1981, respectivamente, de los cuales se hizo mención en el apartado B. inciso J. del presente capítulo, las autoridades administrativas laborales foráneas, es decir las Delegaciones Federales del Trabajo instaladas en las diversas entidades federativas del país han venido sustanciando el procedimiento administrativo, materia de esta tesis profesional, con base jurídica en los numerales ya comentados de la Ley Federal del Trabajo, así como en el Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y conforme a las directrices y lineamientos administrativos, girados por las unidades centrales normativas vinculadas con anterioridad aludidas.

El personal jurídico asignado a esta función se encuentra, integrado por el Jefe Jurídico, Coordinador de Dictámenes y en su caso de Abogado

Dictaminador como apoyo auxiliar y de una mecanógrafa, todos ellos adscritos a la Delegación Federal del Trabajo del ámbito de su circunscripción territorial; su trámite se inicia con la recepción de la constancia o acta inspectiva que constituye la consignación, la cual le es turnada por la Coordinación de Inspección y Conciliación de la propia Delegación Federal del Trabajo o por diversa Delegación o por las unidades centrales de la Dependencia (Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, de Inspección Federal del Trabajo y de Capacitación y Productividad); se procede a su valoración y calificación y en su caso de que reúna los requisitos de forma y de fondo y de que se tipifiquen legalmente las violaciones incurridas, se formulará el emplazamiento por el cual se requiere por oficio al presunto patrón o empresa infractora, a fin de que comparezca en fecha indicada y por escrito (lineamiento administrativo girado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos) a la audiencia de defensa y excepciones y ofrecimiento de pruebas, requerimiento que debe estar fundado en términos legales y suscrito por el titular de la Delegación de que se trate; dentro del plazo concedido el emplazado comparecerá por escrito, en el que habrá de acreditar su personalidad y en que en su caso, opondrá las defensas y excepciones que considere pertinentes y las pruebas que acrediten su derecho; la autoridad laboral las analizará, tendrá por aceptadas las

pruebas que se encuentren apegadas a las disposiciones legales a que antes se ha hecho referencia, quedarán desahogadas por su propia naturaleza aquellas que no ameriten desahogo especial; en caso de que el presunto infractor no comparezca a esta audiencia, no obstante de encontrarse debidamente notificado, se continuará el procedimiento en su rebeldía, teniendo por ciertos los hechos materia de la consignación; se emitirá acuerdo de que queda cerrada la instrucción del procedimiento y se turnará a la Coordinación de Inspección y Conciliación, a fin de que por su conducto se le notifique al interesado.

Es oportuno hacer hincapié que en virtud de que la delegación de facultades para sustanciar el referido procedimiento en la actualidad se encuentra limitada, toda vez que en materia de capacitación y adiestramiento, no se ha delegado a estos funcionarios foráneos la facultad de emitir el dictamen a que se refiere el inciso g) fracción III del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, por tal laguna procesal el instructor de la audiencia de defensa y excepciones y ofrecimientos de pruebas, en caso de que se ventilen violaciones de condiciones de trabajo de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento, dictará resolución por lo que hace a las materias antes referidas y por la última, emitirá

acuerdo de reserva hasta en tanto le sea proporcionado el dictamen que habrá de formular la Dirección General de Capacitación y Productividad de la Secretaría del Ramo, autoridad administrativa facultada en el reglamento interior de la misma para emitirlo, dictará la resolución que esta materia corresponde, con tal proceder se divide el procedimiento en dos etapas que ninguna disposición contempla, por lo contrario resulta a todas luces violatorio del artículo 16 constitucional por que en la especie se rompe el principio de unisustancial del procedimiento, en consecuencia, resulta necesario y así se propone en la presente tesis, que esta facultad debe ser delegada a los Delegados Federales del Trabajo, para subsanar este vicio, así como para darle fluidez y celeridad al procedimiento de que se trata.

Después de cerrada la instrucción se procederá a realizar el estudio correspondiente de las excepciones y defensas opuestas por el presunto infractor, así como de un análisis pormenorizado de las pruebas aportadas, se procurará que las resoluciones deben dictarse debidamente fundadas y motivadas, es decir que debe existir un vínculo entre el motivo y el fundamento legal expresado, en caso de que la resolución resulte sancionadora se determinará el apercibimiento, a fin de que en lo subsecuente

se subsanen las normas violadas, la cuantificación de la sanción se sujetará a lo previsto en los artículos del 992 al 1006 de la Ley Federal del Trabajo, y en caso de que el patrón o empresa requerida acredite fehacientemente sus defensas y excepciones con las pruebas aportadas, se procederá a absolverla de las violaciones asentadas en el acta inspectiva o constancia correspondiente; es preciso también anotar los requisitos que deben contener las resoluciones de que se trata, los cuales se encuentran previstos en los artículos del 14 al 16 del Reglamento aplicable a este procedimiento y que consisten: nombre, razón o denominación social de la empresa requerida; registro federal de contribuyentes; domicilio social; domicilio del centro de trabajo; una relación de resultandos y considerandos del asunto y puntos resolutivos; se fundará en términos constitucionales (So., 14, 16, y 123) así como en las disposiciones relativas y aplicables a la Ley Federal del Trabajo y de los reglamentos de Inspección Federal del Trabajo y del Procedimiento Administrativo Sancionador y de Seguridad e Higiene en el Trabajo en su caso y finalmente, se procederá a la notificación correspondiente por conducto de la Coordinación de Inspección y Conciliación.

El último trámite administrativo que se realizará después de notificada la resolución será el de

remitir oficio con la copia de resolución sancionadora a la autoridad fiscal que corresponda la que se encuentra facultada para ejecutar la sanción impuesta por la autoridad administrativa laboral; en la práctica se han girado lineamientos administrativos a las Delegaciones Federales del Trabajo por la unidad central normativa (Dirección General de Asuntos Jurídicos), a fin de que la autoridad exactora, es decir, la autoridad fiscal estatal informe a estas el cumplimiento de la ejecución; este requerimiento no se cumple por la autoridad requerida, en virtud de que no les asiste obligación al respecto, sino por lo contrario la fracción IV del artículo 115 Constitucional, las exime de realizar lo conducente al señalar que los municipios administrarán soberana y liberalmente su hacienda y de que las leyes federales, no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que emanen de ingresos de participaciones federales y de prestación de servicios públicos; en consecuencia, el lineamiento de que se trata resulta nugatorio y en ningún caso se podrá conocer la certeza de la ejecución de la sanción; a fin de que la autoridad federal administrativa estuviera facultada para realizar tal solicitud y de que no se diera violación constitucional, tendría que existir base jurídica administrativa para realizar lo propio; por lo que se considera y así se propone en la presente tesis que esta

información sería dable si se concertaran convenios de coordinación entre las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público con los Gobernadores de las entidades federativas de la circunscripción territorial de las susodichas Delegaciones Federales del Trabajo, en los que se pactara la obligación de informar sobre las ejecuciones de las sanciones impuestas en el Procedimiento Administrativo Sancionador ante la autoridad administrativa laboral, todo ello lo propone la sustentante con el ánimo de que todo proceso de vigilancia así como la instrucción del Procedimiento Administrativo laboral se ventile con la mejor eficacia jurídica y que culmine con una resolución imparcial y justa, se desea asimismo que se cumpla debidamente la sanción que se impone para, que esta constituya una medida preventiva y que en lo subsecuente, se eviten las violaciones a las normas de trabajo.

Es preciso destacar que por la carencia de términos procesales previstos en el Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, han recurrido las unidades centrales normativas que coordinan a las referidas Delegaciones Federales del Trabajo de señalar plazos administrativos, con el propósito de que el procedimiento se ventile con rapidez y eficacia y éstos se

encuentran señalados en los lineamientos de normatividad administrativa y que se pueden resumir en los siguientes: a) de la recepción de la consignación a la formulación del emplazamiento no deberán de transcurrir 5 días hábiles; b) de la formulación del emplazamiento a su notificación el lapso no deberá ser superior a 5 días hábiles; c) de la notificación del emplazamiento al desahogo de la audiencia el periodo será de 10 días hábiles; d) de la celebración de la audiencia de defensa y excepciones así como de ofrecimiento de pruebas y su desahogo se turnará a notificación a la empresa interesada y dentro de los 7 días hábiles siguientes de recibida la notificación se dictará resolución; e) de la fecha de emitida la resolución a su notificación el término no será mayor de 10 días hábiles y dentro de los 15 días hábiles de recibida la notificación se remitirá oficio a la autoridad fiscal para su ejecución, los cuales podrían establecerse en un numeral que habrá de adicionarse al Reglamento que se comenta, a fin de que este procedimiento reúna los requisitos de celeridad, que señala la doctrina del Derecho Administrativo.

CONCLUSIONES

I. Se propone incluir en el artículo 60. del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, una fracción en la que se prevea la atribución no delegable de su Titular, de resolver en definitiva los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por esta Dependencia, siempre que se encuentren establecidos en disposiciones legales y reglamentarias aplicables en esta materia a fin de que este acto de autoridad se encuentre legalmente fundado; en la especie el recurso de inconformidad que se deriva del procedimiento administrativo sustanciado por presuntas violaciones a las normas de trabajo, que se contemplan en el diverso numeral 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el cual en la práctica se interpone por los particulares sancionados y se resuelve por el referido funcionario.

II. La fracción XII del artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en su parte final, concede la facultad a las Jefaturas Jurídicas de las Delegaciones Federales del Trabajo para interponer el recurso de revisión fiscal; atribución que se considera contraria a los supuestos normativos previstos en

el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, que prevé que este recurso deberá ser impugnado por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, en la especie, el funcionario que se encuentra investido de esta representación, lo es el Delegado Federal del Trabajo, según se la confiere el artículo 28 de la propia reglamentación interna de la dependencia que establece que tendrá la representación de la Secretaría y desempeñará las funciones que le delegue el Secretario del Ramo, por lo que esta disposición reglamentaria rebasa un precepto legal jerárquicamente superior.

III. Resulta necesario actualizar los acuerdos secretariales de 17 de junio de 1977, 16 de abril de 1979 y 30 de abril de 1981 emitidos por el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en que se establecen la estructura y funciones de las Delegaciones Federales del Trabajo y se les delegan facultades en materia de seguridad e higiene, inspección federal del trabajo y sustanciación del procedimiento administrativo por presuntas violaciones a las normas del trabajo, los que en la actualidad resultan anacrónicos omisos y limitados, lo que conlleva a que la función asignada no se desempeñe en forma ágil e integral y en el caso concreto, en relación al tema sujeto al presente estudio, se propone que se delegue a las referidas unidades administrativas foráneas la facultad de emitir el dictamen a que se refiere el inciso g) fracción III del artículo 539 de

la Ley Federal del Trabajo.

IV: El capítulo V del Título Décimo de la Ley Federal del Trabajo, que regula la inspección del trabajo resulta anacrónico con las técnicas actuales, incongruente y casuístico con las disposiciones que en materia de desconcentración administrativa se han emitido en la actualidad para las autoridades de la competencia federal, según se advierte en la redacción de los artículos 545, 546 y 549; por lo que se considera necesaria su modificación, en los términos de la propuesta que se señala al final del capítulo II subtítulo B, apartado 1 del presente estudio.

V. En virtud de las modificaciones que se proponen en la conclusión inmediata anterior, y a fin de que las disposiciones previstas en el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo resulten congruentes, se propone se vincule su adecuación con sus correlativos: artículo 3o. de la reglamentación de referencia con el 545 de la Ley Federal del Trabajo y el 9o. con el diverso 546 de la misma legislación laboral.

VI. Resulta de especial interés se cumplan los supuestos normativos previstos en los artículos 6o. y 11o. del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, de que las autoridades federales, estatales, y las del Distrito Federal, celebren convenios a fin de unificar criterios, sistemas y

procedimientos para llevar a cabo la adecuada vigilancia y aplicación en general de las normas de trabajo, preceptos que en la práctica resultan nugatorios.

VII. Se considera impropia la denominación actual de: "Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo", en virtud de que conlleva implícita la aseveración de que siempre la autoridad administrativa habrá de sancionar, y de que la sanción será aplicada únicamente por violaciones a la legislación antes mencionada, lo cual resulta incierto toda vez que si la emplezada desvirtúa la presunta violación que se le atribuye con probanza idónea, jurídicamente tendrá que absolverse y de que las supuestas infracciones abarcan todas las disposiciones reglamentarias que en esta materia se encuentren vigentes; por lo que se propone que esta reglamentación se señale como: "Reglamento que Establece las Sustanciación del Procedimiento Administrativo por presuntas violaciones a las normas de trabajo".

VIII. El párrafo primero del artículo 8o. del Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, carece de los requisitos que señala la técnica jurídica procesal, toda vez que nulifica la potestad de mando de la autoridad administrativa para solicitar la

comparecencia de la presunta infractora según corresponda legalmente, al concederle a ésta la facultad de optar por la concurrencia personal o escrita a la celebración de la audiencia de defensa y excepciones y ofrecimiento de pruebas; por lo que se considera que la redacción de este precepto en su parte conducente debe modificarse, concediéndole a la autoridad requirente fijar la forma y términos en que la emplazada deba comparecer a deducir su derecho a la referida audiencia, según propuesta señalada en el capítulo IV apartado C de la presente tesis.

IX. A fin de que la autoridad fiscal estatal, se encuentre obligada a informar a la autoridad laboral federal, del cumplimiento de la ejecución de la sanción impuesta por ésta en el procedimiento administrativo sancionador, se propone la celebración de convenios de coordinación entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social con los Gobernadores de las entidades federativas de la circunscripción territorial que corresponda a cada una de las Delegaciones Federales del Trabajo.

X. Con el propósito de que el procedimiento por presuntas violaciones a las normas de trabajo se ventile con celeridad, fluidez y eficacia, se considera que deben incluirse en el articulado de su reglamento términos procesales en sus diversas etapas, proponiéndose las que se

comentan en el apartado D del capítulo IV del presente estudio.

B I B L I O G R A F I A

- Buen Nestor De, Derecho del Trabajo I, Octava Edición, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1993.
- Cueva Mario De La, El Derecho Mexicano del Trabajo, Séptima Edición, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- Dávalos José, Derecho del Trabajo I, Tercera Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1990
- Euquerio Guerrero, Manual de Derecho del Trabajo, Decimo-Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990
- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa S.A., Tomo I, México, 1985
- Gúzman Guerrero Josué, Las Autoridades del Trabajo y su Desarrollo Histórico, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1981
- Tena Suck Rafael e Italo Morales Hugo, Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Trillas, México, 1986
- Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Pac, S.A. de C.V., México 1993
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa S.A., México, 1994
- Ley Federal del Trabajo, Publicada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 10a. Edición, México, 1993
- Ley Federal del Trabajo de 1931, Colección de Leyes Mexicanas, Séptima Edición, México, 1940
- Ley Federal del Trabajo de 1970, Comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Urbina Jorge, Editorial Porrúa S.A., 27a. Edición, México, 1975
- Nueva Legislación de Amparo Reformada, Editorial Porrúa S.A., 62 Edición, México, 1994
- Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación Editorial Porrúa, S.A., 45a. Edición, México, 1994
- Código Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, S.A., 45a. Edición, México, 1994.
- Reglamento Interno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 3a. Edición, México, 1994
- Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1994

- Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1978
- Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la ley Federal del trabajo, Diario Oficial de la Federación, junio 17, México, 1983

O T R A S Y U E N T E S

- Foro Laboral, Introducción a la Administración Pública del Trabajo, Primera parte, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1981
- Manual General de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Segunda Edición, México, 1993
- Manual General de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación de 18 de noviembre de 1994
- Normatividad de Control Interno, Coordinación de Dictámenes México, 1994
- Diario Oficial de la Federación de 22 de junio de 1977 (Acuerdo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
- Diario Oficial de la Federación de 20 de abril de 1979 (Acuerdo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
- Diario Oficial de la Federación de 1º de mayo de 1981 (Acuerdo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
- Diario Oficial de la Federación de 7 de diciembre de 1992 (Acuerdo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social)