

X

2 of
418

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ESTADO ACTUAL DE LA INSPECCION
DEL TRABAJO EN MEXICO**

109

X D

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A
ENRIQUE LERMA AGUILAR

México, D. F.

1979

10820



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 123

1. Precedentes laborales del siglo XIX.
 - a) Estatuto orgánico provisional.
 - b) Artículos del estatuto provisional del Imperio Mexicano.
 - c) Reglamento del decreto inmigratorio de trabajadores extranjeros.
 - d) Decreto que libera de las deudas a los trabajadores del campo.

CAPITULO II

GENERALIDADES Y EVOLUCION HISTORICA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

1. Concepto de Inspección.
2. Importancia de la Inspección del Trabajo.
3. Naturaleza Jurídica de la Inspección del Trabajo.
4. Derecho Internacional.
5. México.

CAPITULO III

ESTADO ACTUAL DE LA INSPECCION DEL TRABAJO EN MEXICO.

1. Legislación.
 - A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - B) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
 - C) La Ley Federal del Trabajo.
 - a) Funciones de la Inspección del Trabajo.
 - b) Deberes y Atribuciones de los Inspectores del Trabajo.
 - c) Obligaciones de los Inspectores del Trabajo.
 - d) Prohibiciones a los Inspectores del Trabajo.
 - e) Requisitos para ser Inspector del Trabajo.
 - f) Responsabilidades y Sanciones.
 - g) Conveniencia de un Reglamento de la Inspección del Trabajo.

- D) Reglamentos relacionados con la Inspección del Trabajo.
 - a) Reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 - b) Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo.
 - c) Reglamento de Labores Peligrosas e Insalubres para Mujeres y Menores.
 - d) Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas.
 - e) Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes del Trabajo.
 - f) Reglamento de Higiene del Trabajo.
 - g) Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes sujetos a Presión.
- 2. Administración.
 - A) Autoridades Federales
 - a) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 - b) La Dirección General de Inspección del Trabajo.
 - B) Autoridades Locales
 - a) Las Direcciones o Departamentos de Trabajo de los Gobiernos de los Estados.
 - b) Servicios de Inspección del Trabajo.

CAPITULO IV

PROBLEMATICA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO EN MEXICO.

1. Falta de Reglamentación.
2. Personal de Inspección.
3. Capacitación de los Inspectores.
4. Coordinación de las Autoridades Inspectivas.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y BIBLIOGRAFIA.

C A P I T U L O I.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 125

1) Precedentes laborales del siglo XIX.

- a) Estatuto orgánico provisional.
- b) Artículos del estatuto provisional del Imperio Mexicano.
- c) Reglamento del decreto inmigratorio de trabajadores extranjeros.
- d) Decreto que libera de las deudas a los trabajadores del campo.

1).- Precedentes laborales del siglo XIX:

Los precedentes laborales en el derecho del trabajo mexicano, propiamente del siglo XIX, son las diferentes etapas que durante el transcurso del tiempo se fueron manifestando para sentar las bases sólidas de los trabajadores en sus derechos, tal es el caso del artículo 123 Constitucional, el cual, para entender la verdadera validez de tal precepto, es necesario remontarnos años atrás y estudiar paso a paso los diferentes hechos que dieron a luz el nacimiento del artículo 123 Constitucional.

Así pues los diferentes personajes, lugares conjuntamente con las fechas y hasta la ideología de aquellos hombres que con su esfuerzo de una manera u otra colaboraron a robustecer con su aportación de pensamiento y realidad, para llegar a un objetivo meramente vital como lo constituye la legal y justa reglamentación de los derechos de los trabajadores lo cual nos indica que vino a hacer historia, y como tal debe considerarse tan importante como se manifiestan en los puntos subsecuentes:

a).- Estatuto orgánico provisional:

Encontramos durante el transcurso de nuestra historia, palpables antecedentes que marcaron el inicio para la creación de nuestra Constitución Política, es menester citar en este caso las primicias históricas del artículo 123 Constitucional.

Así tenemos que los principales antecedentes que registra nuestra historia, se inicia en el párrafo doce de los Sentimientos de la Nación Mexicana, presentados por Morelos al Congreso de Anáhuac, reunido en la ciudad de Chilpancingo en el año de 1813, el cual expresa:

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opu-

lencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

Pero a pesar de la hondura del pensamiento social de Morelos, el siglo-
XIX mexicano no conoció el derecho del trabajo: en su primera mitad continuó apli-
cándose el viejo derecho español, las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la No-
vísima Recopilación y sus normas complementarias. (1)

Los historiadores han hecho notar que la condición de los trabajadores
de aquel siglo no sólo no mejoró, sino que inclusive se acentuó a su vez en las con-
secuencias de la crisis política, social y económica en que se debatía en aquella
época la sociedad fluctuante.

En fecha 15 de Mayo de 1856 se emite en el palacio Nacional de México, -
el primer antecedente del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

Primer antecedente que por su especial importancia transcribo los artí-
culos 32 y 33 del referido estatuto:

Artículo 32.- Nadie puede obligar sus servicios personales sino tempo-
ralmente y para una empresa determinada. Una ley especial fijará el término a que
puedan extenderse los contratos y la especie de obras sobre que hayan de versearse.

Artículo 33.- Los menores de catorce años no pueden obligar sus servi-
cios personales sin la intervención de sus padres o tutores, y a falta de ellos,
de la autoridad política. En esta clase de contratos y en los de aprendizaje, -
los padres, tutores, o la autoridad política en su caso, fijarán el tiempo que ha
de durar, y no pudiendo excederse de cinco años, las horas en que diariamente se-
de de emplear el menor; y se reservarán el derecho de anular el contrato siempre
que el amo o el maestro use de malos tratamientos para con el menor, no provea a
sus necesidades según lo convenido, o no le instruya convenientemente.

(1) Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa, S. A.
Segunda Edición, Méx. 1974.

Cronológicamente y como base de los antecedentes del artículo 123 Constitucional, encontramos el subsecuente antecedente:

SEGUNDO ANTECEDENTE.- Comunicación de José María Lafregua con dirección a los gobiernos de los Estados y en la que les remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

Dicho segundo antecedente en la parte medular del Octavo Párrafo, se establece la abolición de la esclavitud así como el de fijar bases para el servicio personal.

En secuencia y en fecha 16 de Junio de 1856 se emite un Tercer Antecedente:

TERCER ANTECEDENTE.- Cuya parte conducente indica que las leyes del país procurarán mejorar las condiciones de los mexicanos laboriosos, así como el de premiar a aquellos que se distinguen en cualquier ciencia o arte. Estimulando con este el trabajo y fundando colegios o escuelas prácticas para artes y oficios. (2)

El ilustre Ignacio Ramírez trata de hacer más reforzable el contenido del Estatuto Orgánico Provisional, pues al percatarse de las injusticias y tomando en consideración que ya habían sido regulados estos preceptos, efectuó una denuncia ante el Congreso Constituyente de 1856, haciendo ver las condiciones en que seguía sometido el trabajador, que no había sido tomado en cuenta ese problema, entre otras afirmaciones es importante anotar la siguiente:

"El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. Pues bien, el jornalero esclavo es; primitivamente lo fué el hombre; a esta condición lo redujo el derecho de la guerra, terrible sanción del derecho divino; como esclavo, nada le pertenece, ni su familia ni su existencia.

(2) Alfonso Martínez Domínguez. et. al, Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. Ed. Cámara de Diputados. Tomo VIII. Méx. 1967. p. 615.

Con respecto al alimento, continua diciendo Ignacio Ramírez; no es para el hombre-máquina un derecho, sino una obligación de conservarse para el servicio de los propietarios.

Así es que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es muy sencilla, y se reduce en convertir en capital el trabajo. (3)

Ignacio Ramírez trata con esta reprimenda a la comisión dictaminadora del proyecto constituyente de 1856, hacer valer los postulados del Estatuto Orgánico provisional, se le considera por lo tanto más que un polemista y filósofo, - pues tuvo profundo interés a las condiciones sociales en que se conducían las cuestiones del trabajo, estimo que fué la primera voz histórica en favor de la participación de los trabajadores las utilidades de las empresas, y que tales resoluciones hechas a la comisión para cumplir lo que ya estaba pactado no le resultaron eficaces, aún cuando Arriaga ya se había adelantado a tales hechos.

b).- Artículo del estatuto provisional del Imperio Mexicano.

Ante la actitud de varias personas de ofrecer la corona al Archiduque Maximiliano de Habsburgo, el cual resultó con un espíritu más liberal que los propios nombres que le ofrecían la corona ilueoria en el Castillo de Miramar.

Más una vez convencido el principe austriaco de que el progreso de las naciones no puede vincarse en la explotación del hombre, expidió una legislación social que representa un esfuerzo generoso en defensa de los campesinos y trabajadores en general.

Tal legislación social viene a representar el Quinto antecedente del artículo 123 Constitucional; expide el 10 de Abril de 1865 el Archiduque Maximilia-

(3) Diego G. López Rosado, Historia y Femenamiento Económico de México. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas U.N.A.M. Primera Edición: Méx. Tomo VI. 1974. pp. 76-79.

no teniendo como aposento el palacio de Chapultepec, la legislación social siendo notables sus artículos 69 y 70 respectivamente, los cuales formaban parte de un tipo de garantías individuales pregonando la prohibición de los trabajos gratuitos y forzados, previene además que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente, ordenando entre otras que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores.

La anterior disposición se complementaba al ordenar que todos los empleados y funcionarios públicos deberán de tomar posesión de sus cargos de conformidad con la ley. (4)

El sentido reivindicatorio de estas normas, inspiradas por Maximiliano de Habsburgo marca una pauta de bienes para el trabajador de aquella época, pues como ante tales normas no podemos permanecer ciegos y no darle el mérito que obtentaban, ya que eran verdaderos hitos para los trabajadores pues en algo se mitigarían los sufrimientos y penas por las que el trabajador pasaba.

c).- Reglamento del decreto inmigratorio de trabajadores extranjeros.

Es de vital importancia que ante la situación que precariamente pasaba nuestro país; ya con la necesidad de la mano de obra o bien con la técnica de extranjeros, pero simplemente el desempeño del esfuerzo físico fué lo que hizo llamar poderosamente la atención de Maximiliano, quién emite un reglamento, dentro del cual concede facilidades a la inmigración extranjera.

El archiduque en fecha 5 de Septiembre de 1865 emite el mencionado reglamento del decreto inmigratorio de los trabajadores extranjeros, el cual por su importancia pasaba a formar parte del texto antecedente del Artículo 123 Constitucional.

(4) Mario de la Cueva, op. cit., p. 41

En síntesis, el multicitado reglamento estaba investido de características especiales para facilitar la natural inmigración de trabajadores, y cuyas normas protectoras hablaban entre los puntos más importantes sobre los inmigrantes - que desearán traer consigo o hacer venir operarios en número considerable de cualquier raza que sean, quedarían autorizados para verificarlo.

El contenido del reglamento se considerará justamente como reivindicaciones del ser humano, ya que manifestaba que toda persona de color por el solo hecho de pisar territorio mexicano, por ese simple acto era libre, pensamiento que todavía subsiste en nuestro artículo segundo Constitucional.

También ordenaba el reglamento que el patrón que los había engendrado - celebrara contrato, llevara a cabo el mismo un contrato de obligaciones con las respectivas ventajas a favor del trabajador y consistente entre otras en alimento vestido, alojamiento, asistencia en todo tipo de enfermedades, así como pagarles una cantidad de dinero; esto desde luego conforme a las condiciones que estipularan entre sí.

Acordaba además el reglamento, que se enterara en beneficio del trabajador, una cantidad equivalente a la cuarta parte del salario que se estipule, pasando a formar parte de una caja de ahorros.

Hasta estos momentos el artículo del reglamento, imponían obligaciones que corrían solamente a cargo del patrón, existiendo como era natural obligaciones para el operario para con el patrón, consistentes estas en ejecutar los trabajos a que sea destinado, únicamente con la desventaja de estipular cinco años cuando menos y diez a lo máximo, para desempeñar los oficios a la orden del patrón.

Prosiguiendo con los aspectos del reglamento, el cual como es de verse - la tendencia de Maximiliano era bastante benévola, favoreciendo a los trabajadores con normas de una ideología sumamente protectora, llegando inclusive a exigirle al patrón obligaciones muy severas, tales como el que reza que en caso de muere

te del operario, el patrón fungirá como tutor de los hijos de su operario; quienes a su vez permanecerán al servicio del patron hasta la mayoría de edad, todo bajo las mismas condiciones que lo estaba el padre. Esta última de disposición tenía un acertado mérito en su inicio pero que al final dejaba como un simple objeto de comercio al hijo del operario el hecho que tendría que suplir a su padre cuando este falleciera.

Por el contrario se estipulaba, que en caso de muerte del patrón los herederos o quien adquiriera su propiedad quedará obligado para con los trabajadores en las mismas condiciones y términos que lo estaba aquél.

Recíprocamente el operario quedaría ligado con el nuevo propietario, en los términos de su primer contrato.

Se prevenía el caso de las deserciones, llegando a la conclusión de que el operario que fuere aprehendido, sería destinado a trabajos públicos sin salario alguno hasta que el patrón se presente a reclamarlo.

Nuevamente en este precepto presenta la otra cara de lo positivo de sus intenciones tan bien proyectadas al inicio por el Archiduque y se presentaba la sombra del hombre esclavo, del hombre cosa de comercio.

Como corolario de todas estas normas protectoras se citaba el caso en que el patrón cometiera injusticias con los operarios, aquel sería conducido ante la justicia. (5)

d).- Decreto que libera de las deudas a los trabajadores del campo.

El propio Maximiliano reiterando el reglamento expedido en Septiembre de 1865, con su ideología y contagiado por la vehemencia de poder legislar en pro de los trabajadores tal actitud nos demuestra que el Archiduque no era persona de tal malos sentimientos y ambiciones como en ocasiones nos plantea nuestra historia.

(5) Alfonso Martínez Domínguez, et. al., op. cit., p. 616-61

El 10. de Noviembre de 1865, Maximiliano emite un decreto en el cual libera la libertad de los trabajadores del campo, decreto que por su gran importancia transcribo y que a la letra dice:

Artículo 10.- los trabajadores del campo son libres para separarse en cualquier tiempo de las fincas en que se hallen ocupados, con tal que no tengan ninguna deuda a su cargo, o satisfaciéndola en dinero al contado en caso de tenerla. los dueños o arrendatarios de las fincas tienen igual libertad para despedir a sus trabajadores cuando les pareciere conveniente.

Artículo 20.- El día de trabajo cuenta desde la salida del sol hasta el ocaso del mismo, restándose dos horas de este período para el almuerzo y comida de los trabajadores. Si por la molestia del calor en las costas o en cualquier otro lugar se comenzaren más temprano los trabajos, se restarán del fin de la tarde o entre día las horas que se hubieren anticipado.

Artículo 30.- No se pondrá obligar a los jornaleros a trabajar los domingos y días feriados por el estado.

Artículo 40.- A los menores de doce años sólo podrá hacerse les trabajar, pagándoseles el salario respectivo, en las obras llamas de trabajo o en aquellas otras labores proporcionadas a sus esfuerzos, -

durante medio día solamente, pudiendo dividirse este tiempo en dos períodos que correspondan a las horas menos molestas de la mañana y de la tarde.

Artículo 50.- El pago de los jornaleros se hará precisamente en moneda corriente y de ningún modo en efectos; bien que cualquier propietario o arrendatario de una finca podrá tener en ella una tienda a que los trabajadores concurrirán a surtirse, si quisieren, sin que el propietario en ningún caso pueda obligarlos a ello.

Artículo 60.- Los trabajadores del campo no podrán ser compelidos judicialmente al pago de las deudas contraídas desde la fecha de este decreto, y que procedan de haber recibido efectos del dueño o arrendatario de la finca o de sus administradores, ni por las que hayan contraído en la tienda de la finca y que excedan de diez pesos.

Artículo 70.- Los dueños o arrendatarios de las fincas no tienen derecho para impedir que los comerciantes ambulantes entren a las fincas y vendan sus productos a los trabajadores.

Artículo 80.- En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación.

Artículo 9o.- Quedan abolidos en las haciendas la prisión -
tlapizquera y el cepo, los latigazos, y en ge-
neral todos los castigos corporales.

Artículo 10.- los instrumentos de labranza serán suministra-
dos por el dueño de la explotación, siendo res-
ponsable el jornalero por el extravío de los -
instrumentos que reciba.

Artículo 11.- las deudas contraídas por los jornaleros de -
las haciendas, serán pagadas descontándose la
quinta parte del jornal.

Artículo 12.- los hijos no son responsables al pago de las -
deudas que contraiga el padre, sino hasta la -
cantidad que hereden de él.

Artículo 13.- los propietarios tienen obligación de dar a ca-
da jornalero una libreta foliada, en la que se
asentarán con la mayor claridad todas las can-
tidades que reciba y deba el jornalero, cuya -
cuenta deba estar conforme con los libros de -
hacienda.

Artículo 14.- Se prohíbe que los padres empeñen a sus hijos-
y se prohíbe del mismo modo que los dueños o -
arrendatarios de las fincas susciten estos con-
tratos.

Artículo 15.- En caso de enfermarse un jornalero, el amo le proporcionará la asistencia y las medicinas necesarias si el jornalero mismo las quiere, y estos gastos se pagarán se descontarán al operario una cuarta parte de su jornal.

Artículo 16.- Todo agricultor en cuya finca residan para su explotación más de veinte familias, deberá tener una escuela gratuita donde se enseñe la lectura y escritura. La misma obligación se hace extensiva a las fábricas, así como a los talleres que tengan más de cien operarios.

Artículo 17.- Toda contravención al presente decreto en cualquiera de sus partes, se castigará por los Prefectos o Subprefectos con una multa que designarán, según las circunstancias desde diez hasta doscientos pesos, y que se cobrará duplo en los casos de reincidencia, aplicándose su producto a obras de beneficencia o utilidad pública. Mas si la falta importare un delito común del cual deba conocer la autoridad judicial, se le remitirá la queja o denuncia. Las multas se enterarán en la caja municipal del lugar en que se haya verificado el delito o contravención.

Artículo 18.- Se fijarán ejemplares de este decreto en los despachos de todas las haciendas y en las puertas de las casas consistoriales.

Artículo 19.- Se nombrarán comisarios de policía que continuamente recorran los distritos para asegurarse de la ejecución y cumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 20.- En las ciudades y demás poblaciones se arreglarán a las disposiciones de este decreto los contratos, modo de satisfacer las deudas y tiempo de trabajo en las panaderías, tocinerías y fábricas de jabón; por consiguiente, el pago a los operarios y el de las deudas de éstos, se hará como previenen los Arts. 5o, 6o, y 11.

Artículo 21.- Cada uno de nuestros Ministros quede encargado, en la parte que le toca, de la ejecución de este decreto. (6)

Como es de verse, el citado decreto es un bellísimo documento, verdadero reivindicador de los derechos del trabajador, como el mismo decreto lo menciona es una verdadera literación que se le otorga al trabajador y de esta manera se va formando una estructura con una insólita solidez para llegar a la culminación de lo que actualmente es nuestro artículo 123 Constitucional.

2).- Influencia de la Revolución en el nacimiento del artículo 123.

a).- Condiciones Socio-económicas del sector obrero.

La historia de México, desde el grito de Dolores hasta nuestros días, puede dividirse en cuatro etapas:

La primera de 1810 a 1854, cuya dolorosa situación de luchas y anarquía-cuartelazos, rebeliones y descubrimientos en nuestro territorio,

La segunda etapa abarca de 1855 a 1867, período trágico y heroico de la Reforma así como de las intervenciones.

La tercera corresponde a la restauración de la República, todo el gobierno de aquel largo período de mandato del General Díaz, incluyendo los cuatro cortos años de mandato presidencial de don Manuel González.

La cuarta y última etapa desde fines de 1910, algo significativo para todos los mexicanos LA REVOLUCION y con ella en adelante el contenido de este cuarto proceso.

El progreso alcanzado cada vez y con mayor optimismo en la ciudad de México y en diversas capitales de la provincia mexicana. Las poblaciones se embellecen, se modernizan sus calles asfaltadas, con líneas de tranvías eléctricos en varias de ellas; con suntuosos edificios gubernamentales y bello hasta en sus más mínimas expresiones, hermosos monumentos en honor a los héroes de la independencia y la reforma.

La alta burguesía, y los grandes terratenientes los Porfiristas afortunados y los profesionistas al servicio de unos y otros, lo mismo en ciertos sectores de la clase media acomodada, se hallan satisfechos y prósperos y confiados en el porvenir.

Por desgracia, no es posible decir lo mismo de la vida en los campos - donde no se hacía sentir, o casi no se sentía, la obra progresiva del gobierno federal.

Tampoco participaban en el progreso los obreros de las ciudades y el peón de las haciendas, quienes en 1910 vivían a un ruín salario así como de la opresión de los patronos o amos, lo mismo que sus antepasados de la época colonial. (7)

En 1910 la población de México era de 15 millones de habitantes aproximadamente; según los datos censales, el notable aumento de la población urbana, - cuya importancia radica precisamente en que no había incurrido en proporciones iguales desde que México inició su vida independiente, marca un nuevo camino en la estructura de la demanda de artículos de la industria nacional y origina un auge extraordinario de la industria urbana de la construcción consumidora neta de productos nacionales. Este aumento en la población de nuestras ciudades, que continuó en forma acelerada después de 1930, es reflejo también de un fenómeno que no se había presentado en los períodos de paz que siguieron a los hechos armados del siglo de agitación, miseria, ignorancia, hambre y explotación para el trabajador mexicano en el siglo XIX.

En época de paz, el proceso de concentración urbano no es más que el resultado del aumento de los rendimientos del campo, y del consiguiente excedente de la producción agrícola sobre el consumo rural.

(7) Jesús Silva Herzog. El Pensamiento Económico Social y Político de México. 1810-1964
Ed. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.
Primera Edición. Méx., 1967. p. 16

La experiencia de México de 1910 a 1930 debe definitivamente interpretarse en el sentido de que la concentración de la población en las urbes, con indudable efecto alentador de la actividad comercial e industrial fué resultado mismo de la revolución armada, puesto que la producción agrícola durante ese período se detuvo, y aún disminuyó, como era de esperarse.

Es probable que de no haberse iniciado este movimiento masivo de emigración del campo a la ciudad, la base de nuestra industrialización, hubiese sido más débil, en virtud de que tradicionalmente y como fenómeno que ocurre en todos los países, los niveles de ingreso rurales son más bajos que a las demandas de la población urbana, siempre de mayor ingreso que las poblaciones de la vida campesina. (8)

Es indispensable señalar que el crecimiento demográfico de la nación, - fué también labor de salubridad llevada a cabo por los gobiernos.

Importante es hacer mención que durante el período, de la lucha armada de 1910-1917, merecieron honores aquellos hombres que en esas fechas murieron como consecuencia de la misma lucha, de hambre y de tifo, cerca de un millón de peñonas.

La ciudad de México en 1910 era todavía una ciudad de aspectos provincianos y la estructura ocupacional en la agricultura registró en 1910 al 71% de la población económica activa. (9)

Consideré importante esbozar algunos datos introductorios para dar una idea para el estudio de las Condiciones económicas y sociales del sector Obrero de aquella época que si bien trataré de detallar con más minuciosidad acerca de una realidad no muy lejana de aquellos tiempos, ya que la Revolución tuvo fe-

(8) Enrique del Trán. et. al. México cincuenta años de Revolución.
Ed. Fondo de Cultura Económica.
Primera edición, Méx. 1960. pp. 602-603

(9) Jesus Silva Herzog, op. cit., p. 24

ese tan variadas durante la cual, las revueltas en su mayoría como era lógico para una franca pacificación y que fuera para beneficio en este caso para los trabajadores, quienes padecieron innumerables sufrimientos, penas y sacrificios, que demostraban en forma palpable su condición económica y de ello se desprende su nivel social o clase social como le llamamos en nuestro régimen capitalista.

De todos o en su mayoría es conocido que en fecha 20 de Nov. de 1910 es tal la Revolución Mexicana.

Todavía no se apega el eco de nuestras siempre ruidosas conmemoraciones de independencia, y aun existía aquella alegría con el cual se festejaba el centenario de la independencia política de aquellos años. Cuando a mediados de 1911 para sorpresa de la mayoría de los habitantes de la nación, había triunfado el movimiento revolucionario y el general Porfirio Díaz había desterrado rumbo a Europa. También es conocido que el jefe del movimiento lo fué Don Francisco I. Madero hombre rico del norte del país, según relata la historia.

Estevan de Antuñano, distinguido Veracruzano que en 1846 publicó un tratado sobre economía política con el título general de Economía Política en México, en los cuales trata diversas temas sobre historia y problemas económicos. Antuñano publica sus folletos durante los años sombríos de sequías, cuartelazos y rebeliones que empobrecían y arruinaban cada vez más el país. Estas desgracias las atribuye fundamentalmente, a la ignorancia y a la pobreza, origen a lo que él llama Revoluciones.

CAPITULO II.

GENERALIDADES Y EVOLUCION HISTORICA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

1. Concepto de Inspección.
2. Importancia de la Inspección del Trabajo.
3. Naturaleza Jurídica de la Inspección del Trabajo.
4. Derecho Internacional.
5. México.

CAPITULO II
GENERALIDADES Y EVOLUCION HISTORICA
DE LA INSPECCION DE TRAFICO

1. CONCEPTO DE INSPECCION. - El término "inspección" proviene del latín "inspectio, onis", que significa acción y efecto de inspeccionar. Cargo y cuidado de velar sobre una cosa. (10)

La Inspección del Trabajo ha sido estudiada y definida por los tratadistas más importantes del Derecho del Trabajo; entre ellos encontramos que el maestro Alberto Trueta Urbina la define como "la institución encargada de fiscalizar o inspeccionar el cumplimiento de las leyes protectoras del trabajo". (11)

El profesor español Eugenio Pérez Botija, considera que la Inspección del Trabajo tiene como principal objeto comprobar si se cumplen las leyes laborales. (12)

El doctor Mario de la Cueva señala al respecto que la Inspección del Trabajo puede estudiarse desde los puntos de vista: como actividad del Estado que tiene por objeto vigilar el cumplimiento del derecho protector del trabajo; y como el órgano estatal al que compete realizar esta actividad. (13)

El autor español Manuel Alonso García se refiere a esta institución en términos semejantes a los expresados anteriormente; y alude a la diferenciación entre la estimación de la infracción y la imposición de la sanción correspondiente, al decir:

"Ahora bien, siendo dos funciones distintas la de estimar, por la vigilancia encomendada, la posible existencia de una infracción, y la de imponer, en vista de la infracción cometida, la sanción que proceda, se ha debatido el problema de si ambas deben atribuirse a la inspección, como derivaciones en cierto modo de un acto único, o si, por el contrario, han de estar separadas. La solución aconsejable es, evidentemente, la última..." (14)

(10) Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana. Tomo XXVIII. (Primera parte). Pág. 1702

(11) Trueta Urbina, Alberto. Nuevo Derecho administrativo del Trabajo. Tomo I, - pág. 670.

(12) Pérez Botija, Eugenio. Derecho del Trabajo. Pág. 355.

(13) De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, pág. 875.

(14) Alonso García, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo. Pág. 754.

Es notorio que las definiciones anteriores son sustancialmente coincidentes en cuanto a que por Inspección del Trabajo se entiende la institución del Estado encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes laborales; y al ser tan completas y claras no cabe tratar de mejorarlas, por lo que nos adherimos a ellas con la salvedad de que estimamos que debe diferenciarse la función de vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, de la función sancionadora de las infracciones a dichas normas, de acuerdo con la legislación mexicana que será analizada en el capítulo correspondiente.

2. IMPORTANCIA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

Al analizar la importancia del derecho del trabajo como derecho tutelar y protector de los trabajadores, vemos que para que sus normas tengan efectividad, es necesaria la Inspección del Trabajo que vigila el cumplimiento de las mismas, - ya que sin ella la experiencia ha demostrado que es relativa la observancia de la legislación laboral, pues prácticamente quedaría al arbitrio de los patronos su respeto espontáneo, lo que está lejos de realizarse.

Así, de acuerdo con Stenier (15), quien señaló que "el Derecho sólo puede convertir en realidad las aspiraciones que le son enunciadas cuando dispone de poder bastante para imponerlas", advertimos que todo derecho necesita de un sistema de coacción, de mayor o menor grado, que obligue a su cumplimiento; y aunque no puede asimilarse la legislación laboral a otras ramas del Derecho, verbigrata la penal, porque ésta obtiene el cumplimiento de sus normas a través de una represión directa, por la policía; ni tampoco al Derecho Civil, porque en éste los particulares al recurrir a los Tribunales de Justicia del Estado, presionar, aunque sea de manera indirecta para que les sean reconocidos sus derechos; en tanto que el derecho del trabajo no cuenta con los órganos represivos de la legislación penal ni tampoco, debido a la naturaleza de los intereses que protege, puede en todos los casos esperar a que el interesado acuda ante los Tribunales a exigir el

(15), Enciclopedia Jurídica ORELA. Tomo XVI, pág. 55

reconocimiento de sus derechos; por ello necesita de la Inspección del Trabajo para que a través de su función preventiva vigile el cumplimiento de sus normas, teniendo esta actividad un carácter predominantemente administrativo, de tal importancia, que Mario de la Cueva le reconoce ser la parte principal del derecho administrativo del trabajo. A este carácter preventivo que tiene originalmente hay que añadir el importante papel que desarrollan los inspectores del trabajo en la actualidad, como conciliadores de los intereses de los factores de la producción y como asesores de los mismos para el mejor desenvolvimiento de sus relaciones, e inclusive asumen funciones jurisdiccionales en los casos señalados por la ley; actividades que analizaremos con detalle en los capítulos siguientes.

3. NATURALEZA JURIDICA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

La naturaleza jurídica de la Inspección del Trabajo, está determinada por los distintos factores que se relacionan con la misma, y que le dan una significación peculiar; ya que los elementos directos que la motivan consisten en los representantes de las fuerzas productivas, patrones y obreros, residiendo fundamentalmente su función administrativa en vigilar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y de las normas reglamentarias para prevenir los riesgos de trabajo; pero teniendo en cuenta el interés social como trascendo de toda la función inspectiva, por lo que se trata ciertamente de un aspecto trascendental del derecho administrativo del trabajo, pudiendo afirmarse que a diferencia de las ramas del derecho privado, el campo de la Inspección del Trabajo está comprendido dentro de las normas de orden público, derivadas del artículo 123 Constitucional, en cuya observancia está interesado el Estado mismo.

En este sentido el maestro Mario de la Cueva señala que el derecho del trabajo no se inspira en propósitos individualistas, ya que si bien es cierto que protege al hombre, lo hace con vista a un interés social y su cumplimiento no puede quedar abandonado a la iniciativa de cada trabajador, existiendo además dispo-

siones cuyo cumplimiento solamente puede lograrse por la acción del Estado, como las medidas de higiene y salubridad y la prevención de los infortunios del trabajo. Afirma el Dr. de la Cueva que "la Inspección del Trabajo significa que las relaciones jurídicas de trabajo no se componen de dos términos, trabajador y patrono, sino de tres, y este tercer término es la sociedad o el interés social, representados por el Estado; esta nueva situación de las relaciones jurídicas de trabajo aparta al estatuto laboral del derecho privado, y al transformarlo en objeto de la actividad del Estado le otorga el carácter de derecho público; e igualmente, la condición tripartita de la relación de trabajo la separa de los contratos del derecho civil y le otorga la categoría de una institución autónoma". (16)

En este orden de ideas, la Inspección del Trabajo resulta el instrumento esencial del Estado para lograr el cumplimiento de las leyes de trabajo y es una de las instituciones más importantes del derecho administrativo del trabajo, confiada a un órgano específico.

Por otra parte, la Inspección del Trabajo dentro de la legislación internacional parece orientarse en dos direcciones, una de carácter eminentemente educativo y de cooperación y otra fundamentalmente coercitiva y sancionadora. Sin embargo, estas direcciones cada día se acercan más hacia normas eclécticas en que la inspección asesora o sanciona según las circunstancias.

Con apoyo en las consideraciones anteriores podemos concluir que la Inspección del Trabajo es una actividad administrativa, realizada a través de los órganos del Estado, con un profundo contenido social, que tiene por objeto vigilar el cumplimiento de las normas laborales y el asesoramiento a trabajadores y patronos para la debida observancia de las mismas.

Debe reiterar que excepcionalmente los inspectores del trabajo realizan algunas funciones de carácter jurisdiccional a las que nos referimos oportunamente.

(16) De la Cueva, Mario. Op. cit. pág. 879

3. DERECHO INTERNACIONAL.

En el ámbito internacional, el principal antecedente es el inciso 9 del artículo 427 del Tratado de Versalles, firmado el 28 de junio de 1919 y que entró en vigor hasta el 10 de junio del 1920; en él se dice que "cada Estado deberá organizar un servicio de inspección, en el que participarán las mujeres, a fin de velar por la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores". (17)

La Organización Internacional del Trabajo en la Quinta Reunión, celebrada en Ginebra el 22 al 29 de octubre de 1923, adoptó la Recomendación 20, "Sobre los principios generales de organización de servicios de inspección, para garantizar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección a los trabajadoras", la cual dispone: (18)

"Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la determinación de los principios generales para la inspección del trabajo, cuestión inscrita en el orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha veintinueve de octubre de mil novecientos veintitrés, la siguiente recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923, y que será sometida al examen de los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, con el fin de que se le dé efecto en forma de ley nacional, o de otro modo, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;

Considerando que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo incluye entre los métodos y principios de especial y urgente importancia, para el bienestar físico, moral e intelectual de los trabajadoras, la necesidad de

(17) De la Cueva, Mario Ct. cit. pág. 877.

(18) Conferencia Internacional del Trabajo. Convenios y Recomendaciones 1919-1951. Ginebra. Organización Internacional del Trabajo, 1952. págs. 72 a 79 inclusive.

que se organice por cada Estado un servicio de Inspección, en el que participen mujeres, con el fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección a los trabajadores;

Considerando que las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su primera reunión, en lo que concierne a ciertos países donde prevalecen condiciones especiales, entrañan la creación por dichos países de servicios de inspección si no los poseen todavía;

Considerando que la necesidad de organizar servicios de inspección se hace más urgente cuando los convenios adoptados en las reuniones de la Conferencia son ratificados por los Miembros y entran en vigor;

Considerando que si bien la creación de un servicio de inspección debe ser indiscutiblemente recomendada, por constituir uno de los medios más eficaces para asegurar la aplicación de convenios y otras obligaciones concernientes a la reglamentación de las condiciones de trabajo, corresponde, sin embargo, a cada Miembro de la Organización, único responsable de la ejecución de los convenios por él ratificados en los territorios situados bajo su soberanía o su autoridad, determinar, de conformidad con las condiciones locales, las medidas de control que pueden permitirle asumir dicha responsabilidad;

Considerando que a fin de permitir que los Miembros aprovechen la experiencia adquirida, cuando establezcan o reorganicen su servicio de inspección, es conveniente determinar aquellos principios generales desprendidos de la práctica que sean más apropiados para asegurar, en forma igual, exacta y eficaz, la aplicación de los convenios y, de una manera general, todas las medidas de protección de los trabajadores;

Después de haber decidido reservar por completo a la apreciación de cada país la aplicación de estos principios generales a ciertas formas particulares de actividad,

Es inspirándose esencialmente en la larga experiencia adquirida en la inspección de los establecimientos industriales;

La Conferencia General recomienda que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo debería tomar en consideración los principios y reglas siguientes:

I. OBJETO DE LA INSPECCION.-

1. El servicio de inspección que cada Miembro debe organizar de conformidad con el principio enunciado en el número 9 del artículo 43 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo debería tener por misión esencial asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión (horas de trabajo y descanso; trabajo nocturno; prohibición del empleo de ciertas personas en trabajos peligrosos, insalubres o superiores a sus fuerzas; higiene y seguridad, etc.)

2. Cuando se considere posible y conveniente confiar a los inspectores, a razón de la facilidad del control o en razón de la experiencia que les da su función esencial, funciones accesorias, que podrán variar según las preocupaciones, las tradiciones o las costumbres de los diversos países funciones que podrán serles asignadas, a condición:

- a) de que no puedan dificultar en modo alguno el cumplimiento de su función esencial;
- b) de que estén, en todo lo posible, relacionadas por su misma naturaleza con el esfuerzo primordial de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores;
- c) de que no puedan comprometer en modo alguno la autoridad y la imparcialidad que necesitan ante los patronos y los trabajadores.

II. NATURALEZA DE LAS FUNCIONES Y DE LOS

PODERES DE LA INSPECCION

4. Disposiciones generales.

3. Los inspectores, provistos de documentos que acrediten su personalidad, deberían estar facultados por la ley:

deberían estar facultados por la ley:

a) para visitar e inspeccionar, a cualquiera hora del día y de la noche, los lugares en que pueden tener motivo racional para suponer que hay ocupadas personas que gozan de la protección legal, y para entrar de día en todos los lugares en que pueden tener motivo racional para suponer que son establecimientos sujetos a su vigilancia, y en sus dependencias, entendiéndose que, siempre que sea posible, antes de retirarse, los inspectores notificarán su visita al empleador o a uno de sus representantes.

b) para interrogar, sin testigos, al personal del establecimiento, y, - con el fin de desempeñar su misión, a dirigirse, para obtener informes, a cualesquiera otras personas cuyo testimonio pudiera parecerles necesario, y solicitar la presentación de cualquier registro exigido por las leyes que reglamenten el trabajo.

4. Los inspectores deberían estar obligados, por medio de un juramento, o por cualquier otro procedimiento conforme a la práctica administrativa o a las costumbres de cada país, y so pena de sanciones penales o de medida disciplinarias apropiadas, a no revelar los secretos de fabricación y, en general, los procedimientos de explotación de que puedan tener conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

5. Hecha cuenta de la organización administrativa y judicial de cada país, y a reserva del control jerárquico que pueda parecer necesario, los inspecto

res deberían poder denunciar directamente a las autoridades judiciales competentes las infracciones que hubieren comprobado.

En los países en que esto no sea compatible con los sistemas y principios de derecho, las actas redactadas por los inspectores deberán considerarse como documentos indignos en el juicio, salvo prueba en contrario.

6. En los casos en que fuere necesario tomar medidas inmediatas para que los locales y las instalaciones se conformen a las disposiciones de la legislación, los inspectores deberían poder formular requerimientos (y cuando este procedimiento no sea compatible con la organización administrativa o judicial del país, dirigirse a la autoridad competente para que formule dichos requerimientos) que lleven implícita la ejecución, dentro de un plazo determinado, de las modificaciones, en los locales o instalaciones, que sean necesarias, para asegurar la aplicación exacta y precisa de la legislación sobre la higiene y seguridad de los trabajadores.

En los países donde los requerimientos de los inspectores tengan fuerza ejecutiva, su efecto no podrá ser suspendido sino mediante la interposición de un recurso ante las autoridades administrativas superiores o ante los tribunales; pero, en todo caso, las garantías concedidas a los empleadores contra cualquier arbitrariedad no deberán impedir en modo alguno la ejecución de las medidas prescritas con objeto de prevenir peligros inminentes que hayan sido debidamente comprobados.

B. Seguridad

7. Considerando que si bien es esencial que la inspección esté provista de todos los poderes legales necesarios para la realización de su cometido, es igualmente importante para que la actividad de la inspección sea cada vez más eficaz que, de acuerdo con la tendencia que se manifiesta en los países industriales más antiguos y de mayor experiencia, la inspección se oriente cada vez más en el-

sentido de lograr el empleo de los procedimientos de seguridad más apropiados para prevenir los accidentes y las enfermedades, para hacer el trabajo menos peligroso, más salubre, e incluso más fácilmente, mediante un buen entendimiento y la educación y colaboración de todos los interesados, los siguientes medios parecen apropiados para promover en todos los países esta evolución:

- a) todos los accidentes deberían ser notificados a las autoridades competentes, y una de las misiones primordiales de los inspectores debería consistir en investigar los accidentes, y en particular aquellos de carácter grave o frecuente, con el fin de determinar las medidas que puedan evitar su repetición;
- b) los inspectores deberían informar y aconsejar a los jefes de empresa sobre los mejores dispositivos tipo de seguridad e higiene;
- c) los inspectores deberían fomentar la colaboración de los jefes de empresa, de sus encargados y de sus trabajadores, a fin de despertar el sentimiento personal de la prudencia, y promover medidas de seguridad y perfeccionar los mecanismos de protección;
- d) los inspectores deberían esforzarse por mejorar y perfeccionar las medidas de higiene y seguridad, mediante el estudio continuo de los métodos técnicos para la instalación interior de los talleres, mediante investigaciones especiales sobre problemas de higiene y seguridad, o mediante cualesquiera otros métodos;
- e) en los países en donde se haya considerado preferible mantener una organización especial de seguros y de prevención de accidentes del trabajo completamente independiente de los servicios de inspección, los funcionarios especiales de dicha organización deberían inspirarse en los principios anteriores.

III. ORGANIZACION DE LA INSPECCION

A. Organización del personal

8. A fin de que los inspectores mantengan el más estrecho contacto con los establecimientos que inspeccionan y con los empleadores y trabajadores, y para que la mayor parte posible de su tiempo se consagre a la visita efectiva de los establecimientos, es de desear que tengan su residencia en los distritos industriales, cuando las condiciones del país lo permitan.

9. En los países que a los efectos de la inspección estén divididos en distritos, es de desear, a fin de asegurar la uniformidad de la aplicación de la ley en los diversos distritos, y para obtener de la inspección el mejor rendimiento, que los inspectores de distrito estén sujetos a la vigilancia general de un inspector que posea relevantes condiciones y larga experiencia. Si la importancia de la industria del país fuere tal que exigiera el nombramiento de más de un inspector superior, los inspectores superiores deberían reunirse con relativa frecuencia para discutir las cuestiones suscitadas en las regiones sometidas a su inspección que estén relacionadas con la aplicación de la ley y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

10. La inspección debería estar sujeta al control directo y exclusivo de una autoridad nacional central y no debería estar sujeta al control de las autoridades locales ni depender de ellas en modo alguno para el ejercicio de ninguna de sus funciones.

11. En razón de la dificultad de las cuestiones científicas y técnicas resultantes de las condiciones de la industria moderna, en lo que concierne al empleo de substancias peligrosas, a la supresión de polvo y evacuación de gases per-

nificas, al empleo de la corriente eléctrica, etc., es esencial que el Estado emplee peritos que posean experiencia y conocimientos especiales en medicina, mecánica, electricidad u otras materias relacionadas con dichos problemas.

12. Conforme a los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la inspección debería comprender mujeres, lo mismo que hombres. Si es evidente que, para ciertas materias y - ciertos trabajos, es preferible confiar la inspección a hombres, y que para otros conviene más confiarla a mujeres, las inspectoras deberán, por regla general, tener las mismas facultades y deberes y ejercer la misma autoridad que los inspectores, a reserva de que posean la práctica y la experiencia necesarias, y deberían tener el mismo derecho de ascenso a los puestos superiores.

B. Títulos y formación de los inspectores

13. A consecuencia de la complejidad de la industria moderna, del carácter de las funciones administrativas que tienen que desempeñar para aplicar la ley, y de las relaciones que deberán sostener con los empleadores y los trabajadores, - con las asociaciones de empleadores y de trabajadores, y con las autoridades locales y judiciales, es esencial que los inspectores posean una gran experiencia, desde el punto de vista técnico, que tengan una sólida cultura general y que, por sus aptitudes y sus cualidades morales, puedan captarse la confianza de todos.

14. El personal de la inspección debería estar dotado de un estatuto orgánico que le independice de los cambios de gobierno. Para austraerlos de toda influencia exterior, los inspectores deberían poseer una situación y recibir una remuneración satisfactoria y no deberían tener interés alguno en los establecimientos sujetos a su inspección.

15. Antes de ser nombrados definitivamente, los inspectores deberían pasar un período de prueba destinado a experimentar sus cualidades y a adiestrarles en sus funciones, y su nombramiento debería tener carácter definitivo solamente cuando, al final de dicho período de prueba, se haya demostrado que poseen las aptitudes necesarias para desempeñar las funciones de inspector.

16. Cuando los países estén divididos en distritos de inspección, y en particular cuando las industrias del país sean variadas, es conveniente que los inspectores, especialmente durante los primeros años de su servicio, sean trasladados de un distrito a otro, a intervalos adecuados, para que adquieran una experiencia completa del funcionamiento de la inspección.

C. Tipos y procedimientos de inspección

17. Teniendo en cuenta que, en un servicio de inspección nacional, las visitas de los inspectores a cada establecimiento han de efectuarse necesariamente con mayor o menor frecuencia, es esencial:

1.- a) Que se considere a los jefes de empresa o a sus representantes, en virtud de un principio absoluto, responsables de la observancia de la ley, y que puedan ser perseguidos, sin aviso previo, en caso de infracción deliberada de la ley o de negligencia grave en su observancia; este principio no se aplicará en los casos especiales en que la ley disponga que el empleador deberá ser avisado previamente para la ejecución de ciertas medidas.

b) Que, por regla general, las visitas de los inspectores se realicen sin avisar previamente al empleador.

2.- Es de desear que el Estado adopte disposiciones apropiadas para lograr que los empleadores o sus representantes y los trabajadores conozcan las disposiciones de la ley y las medidas que deben tomarse para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, por ejemplo, exi

giendo que los empleadores pongan en el establecimiento carteles que --
contengan un resumen de las disposiciones de la ley.

18. Dadas las diferencias que existen entre los diversos establecimien-
tos en lo que concierne a su extensión y su importancia, y las dificultades que -
pueden surgir por el hecho de que los establecimientos están a veces dispersos en-
regiones de carácter rural, es de desear que cada establecimiento sea visitado por
un inspector, a los efectos de la inspección general, por lo menos una vez al año,
independientemente de las visitas especiales que pudieran ser necesarias como con-
secuencia de una queja particular o por otras razones. Es igualmente de desear -
que los establecimientos importantes y aquellos en los cuales las instalaciones no
sean satisfactorias, desde el punto de vista de la seguridad y de la salud de los
obreros, así como los establecimientos donde se realicen trabajos insalubres o pe-
ligrosos, sean visitados con mucha más frecuencia. Es de desear que, si en un es-
tablecimiento se descubren irregularidades importantes, sea visitado de nuevo por-
el inspector en fecha próxima, con objeto de comprobar si la irregularidad ha des-
parecido.

D. Cooperación de los empleadores y de los trabajadores.

19. Es esencial que se conceda toda clase de facilidades a los trabajado-
res y a sus representantes para que señalen libremente a los inspectores cualquier
falta o infracción de la ley en el establecimiento en que estén empleados; que el
inspector proceda rápidamente, siempre que sea posible, a investigar las quejas de
este género; que la queja sea considerada por el inspector como absolutamente confi-
dencial, y que no se dé ninguna indiscreción al empleador o a sus representantes de
que se va a proceder a una visita de inspección como consecuencia de una queja.

20. Con objeto de lograr una estrecha cooperación de los empleadores, -
de los trabajadores y de sus organizaciones respectivas, y a fin de mejorar las -

condiciones concernientes a la salud y a la seguridad de los trabajadores, es desear que la inspección consulte de vez en cuando a los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores acerca de las mejores disposiciones que puedan tomarse al efecto.

IV. INFORMES DE LOS INSPECTORES

21. Los inspectores deberían presentar a la autoridad central, de manera uniforme, informes periódicos sobre los resultados y la actividad del servicio de inspección, y dicha autoridad debería presentar en un informe anual, publicado lo más rápidamente posible y en todo caso dentro de un plazo de un año a contar desde la terminación del año del año a que se refiere, un examen general de los datos administrados por los inspectores. El año adoptado para todos estos informes debería ser uniformemente el año que comienza el 1o. de enero.

22. Este informe anual general debería contener una lista de las leyes y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo promulgados durante el año correspondiente.

23. Deberían insertarse igualmente en dicho informe anual los cuadros estadísticos necesarios para dar toda clase de datos acerca de la organización y la actividad de la inspección, así como los resultados obtenidos por ella. Los datos suministrados deberían mencionar, siempre que fuera posible:

- a) la organización y la composición del personal del servicio de inspección;
- b) el número de los establecimientos sujetos a las leyes y reglamentos, clasificados por grupos de industrias, con indicación del número de trabajadores empleados (hombre, mujeres, menores);
- c) el número de visitas de inspección efectuadas en cada categoría de -

- establecimientos, con indicación del número de trabajadores empleados en los establecimientos inspeccionados (debiendo ser este número el que se haya comprobado en la primera visita del año) y del número de los establecimientos que hayan sido inspeccionados más de una vez en el transcurso del año;
- d, el número y el carácter de las infracciones de las leyes y reglamentos denunciados a las autoridades competentes, y el número y la naturaleza de las condenas dictadas por las autoridades competentes.
- e) el número, la naturaleza y la causa, por categorías de establecimientos, de los accidentes y de las enfermedades profesionales que hubieran sido declarados.

Posteriormente, en la trigésima Reunión, celebrada en Ginebra del 19 al 26 de junio al 11 de julio de 1947, se adoptó el Convenio El relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, que entro en vigor hasta el 7 de abril de 1950, y que a continuación se transcribe, al igual que la Recomendación - (19) sobre la Inspección del Trabajo, dictada el 11 de julio de 1947: (19)

"Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la organización de la inspección del trabajo en la industria y el comercio, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adapta, con fecha 11 de julio de 1947, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947:

(19) Idem. Pág. 707 a 720 inclusivas.

FARTE I. INSPECCION DEL TRABAJO EN

LA INDUSTRIA

Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el que - esté en vigor el presente Convenio deberá mantener un sistema de inspección del - trabajo en los establecimientos industriales.

Artículo 2

1.- El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos indus- triales se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores- del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones le- gales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajado- res en el ejercicio de su profesión.

2.- La legislación nacional podrá exceptuar de la aplicación del presen- te Convenio a las empresas mineras y de transporte, o a partes de dichas empresas.

Artículo 3

1.- El sistema de inspección estará encargado de:

- a) velar por el cumplimiento de disposiciones legales relativas a las - condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el - ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre las ho- ras de trabajo, salaricos, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspec- tores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de - dichas disposiciones;
- b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los - trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposicio- nes legales;
- c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o

los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

2. Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.

Artículo 4

1. Siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Ministerio, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central.

2. En el caso de un Estado Federal, el término "autoridad central" podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada.

Artículo 5

La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar:

- a) la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares;
- b) la colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones.

Artículo 6

El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y les independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior inconstante.

Artículo 7

1. A reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujeta la contratación de funcionarios públicos, los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones.

2. La autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes.

3. Los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones.

Artículo 8

Las mujeres y los hombres serán igualmente elegibles para formar parte del personal de inspección, y, cuando fuere necesario, se asignarán funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras, respectivamente.

Artículo 9

Todo Miembro dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo, en la salud y seguridad de los trabajadores.

Artículo 10

El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se determinará teniendo debidamente en cuenta:

- a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:
- i) el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;
 - ii) el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;
 - iii) el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;
- b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y
- c) las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.

Artículo 11

1. La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores del trabajo:
 - a) cocinas locales debidamente equipadas, habida cuenta de las necesidades del servicio, y accesibles a todas las personas interesadas;
 - b) las facilidades de transporte necesarias para el desempeño de sus funciones, en caso de que no existan facilidades públicas apropiadas.
2. La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para reembolsar a los inspectores del trabajo todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiere ser necesario para el desempeño de sus funciones.

Artículo 12

1. Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad serán autorizados:
 - a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;
 - b) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que este sujeto a inspección; y

- c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que considere necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:
- i) para interrogar, solo o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
 - ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones del trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;
 - iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;
 - iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.

2. Al efectuar una visita de inspección, el inspector deberá notificar su presencia al empleador o a su representante, a menos que considere que dicha notificación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

Artículo 13

1. Los inspectores del trabajo estarán facultados para tomar medidas a fin de eliminar los defectos observados en la instalación, en el montaje o en los métodos de trabajo que, según ellos, constituyen razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores.

2. A fin de permitir la adopción de dichas medidas, los inspectores del trabajo estarán facultados, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, a ordenar o hacer ordenar:

- a) las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores; o
- b) la adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de un peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores.

3. Cuando el procedimiento prescrito en el párrafo 2 no sea compatible con la práctica administrativa o judicial del miembro, los inspectores tendrán derecho de dirigirse a la autoridad competente para que se dicten órdenes o se adopten medidas de aplicación inmediata.

Artículo 14

Deterán notificarse a la inspección del trabajo, en los casos y en la forma que determine la legislación nacional, los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional.

Artículo 15

A reserva de las excepciones que establezca la legislación nacional:

- a) se prohibirá que los inspectores del trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia;
- b) los inspectores del trabajo estarán obligados, so pena de sufrir sanciones o medidas disciplinarias apropiadas, a no revelar, aún -

después de haber dejado el servicio, los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones;

- e) los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja.

Artículo 16

Los establecimientos deberán inspeccionarse con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes.

Artículo 17

1. Las personas que violen las disposiciones legales, por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia - en la observación de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial. Sin embargo, la legislación nacional - podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas.

2. Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento.

Artículo 18

La legislación nacional deberá prescribir sanciones penales adecuadas que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y - en aquéllas en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.

Artículo 19

1. Los inspectores del trabajo o las oficinas locales de inspección, - según sea el caso, estarán obligados a presentar a la autoridad central de inspección informes periódicos sobre los resultados de sus actividades.

2. Estos informes se redactarán en la forma que prescriba la autoridad central, tratarán de las materias que considere pertinentes dicha autoridad y se presentarán, por lo menos, con la frecuencia que la autoridad central determine y, en todo caso, a intervalos que no excedan de un año.

Artículo 20

1. La autoridad central de inspección publicará un informe anual, de carácter general, sobre la labor de los servicios de inspección que estén bajo su control.

2. Estos informes se publicarán dentro de un plazo razonable, que en ningún caso podrá exceder en doce meses de la terminación del año a que se refieren.

3. Se remitirán copias de los informes anuales al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, dentro de un período razonable después de su publicación, que en ningún caso podrá exceder de tres meses.

Artículo 21

El informe anual que publique la autoridad central de inspección tratará de las siguientes cuestiones, así como de cualesquiera otras que cometan a dicha autoridad:

- a) legislación pertinente a las funciones del servicio de inspección del trabajo;
- b) personal del servicio de inspección del trabajo;

- c) estadísticas de los establecimientos sujetos a inspección y número de trabajadores empleados en dichos establecimientos;
- d) estadísticas de las visitas de inspección;
- e) estadísticas de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas;
- f) estadísticas de los accidentes del trabajo;
- g) estadísticas de las enfermedades profesionales.

PARTE II. INSPECCION DEL TRABAJO EN EL COMERCIO

Artículo 22

Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el que esté en vigor el presente Convenio, deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos comerciales.

Artículo 23

El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos comerciales se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

Artículo 24

El sistema de inspección del trabajo en establecimientos comerciales observará las disposiciones de los artículos 3 al 21 del presente Convenio, en los casos en que pueda aplicarse.

PARTE III. DISPOSICIONES DIVERSAS

Artículo 25

1. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique este Convenio, podrá, mediante una declaración anexa a su ratificación, excluir la parte II de su aceptación del Convenio.

2. Todo miembro que haya formulado una declaración de esta índole podrá anularla, en cualquier momento, mediante una declaración posterior.

3. Todo miembro para el que esté en vigor una declaración formulada de conformidad con el párrafo 1 de este artículo, deberá indicar, en las memorias anuales subsecuentes sobre la aplicación del presente Convenio, la situación de su legislación y de su práctica respecto a las disposiciones de la parte II de este Convenio, y la medida en que se haya puesto o se proponga poner en ejecución dichas disposiciones.

Artículo 26

En los casos en que existan dudas sobre si este Convenio es aplicable, a un establecimiento o a una parte o a un servicio de un establecimiento, la cuestión será resuelta por la autoridad competente.

Artículo 27

En el presente Convenio la expresión "disposiciones legales" incluye, además de la legislación, los laudos arbitrales y los contratos colectivos a los que se confiera fuerza de ley y por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo.

Artículo 28

Las memorias anuales que habrán de presentarse en virtud del artículo 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo contendrán to

de la información referente a la legislación que dé efecto a las disposiciones de este Convenio.

Artículo 29

1. Cuando el territorio de un Miembro comprenda vastas regiones en las que, a causa de la diseminación de la población o del estado de un desarrollo económico, la autoridad competente estime impracticable aplicar las disposiciones del presente Convenio, dicha autoridad podrá exceptuar a esas regiones de la aplicación del Convenio, de una manera general o con las excepciones que juzgue apropiadas respecto a ciertas empresas o determinados trabajos.

2. Todo Miembro deberá indicar en la primera memoria anual sobre la aplicación del presente Convenio, que habrá de presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, toda región respecto de la cual se proponga invocar las disposiciones del presente artículo, y deberá expresar los motivos que le induzcan a acogerse a dichas disposiciones. Ningún Miembro podrá invocar ulteriormente las disposiciones de este artículo, salvo con respecto a las regiones así indicadas.

3. Todo Miembro que invoque las disposiciones del presente artículo deberá indicar, en las memorias anuales posteriores, las regiones respecto de las cuales renuncie al derecho a invocar dichas disposiciones.

Artículo 30

1. Respecto de los territorios mencionados en el artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, enmendada por el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, de 1946, excepción hecha de los territorios a que se refieren los párrafos 4 y 5 de dicho artículo, tal como quedó enmendado, todo Miembro de la Organización que ra-

tifique el presente Convenio deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en el plazo más breve posible después de su ratificación, una declaración en la que manifieste:

- a) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
- b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
- c) los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los que es inaplicable;
- d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión.

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.

3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b, c) o d) del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los periodos en que este Convenio pueda ser denunciado, de conformidad con las disposiciones del artículo 34, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 31

1. Cuando las cuestiones tratadas en el presente Convenio sean de la competencia de las autoridades de un territorio no metropolitano, el Miembro responsable de las relaciones internacionales de ese territorio, de acuerdo con el gobierno del territorio, podrá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que acepte, en nombre del territorio, las obligaciones del presente Convenio.

2. Podrán comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que se acepten las obligaciones de este Convenio:

- a) dos o más Miembros de la Organización, respecto de cualquier territorio que esté bajo su autoridad común; o
- b) toda autoridad internacional responsable de la administración de cualquier territorio, en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de cualquier otra disposición en vigor, respecto de dicho territorio.

3. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos precedentes de este artículo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.

4. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

5. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 34, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesada podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

PART E IV. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 32

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 33

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 34

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante una nota comunicada, para su registro, al

Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 35

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los miembros de la Organización.

2. Al notificar a los miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 36

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 37

A la expiración de cada período de diez años, a partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión total o parcial del mismo.

Artículo 36

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un miembro, del nuevo convenio revisor, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 34, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 39

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

RECOMENDACION 81

RECOMENDACION SOBRE LA INSPECCION DEL TRABAJO

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 19 de junio de 1947 en su trigésima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la organización de la inspección del trabajo en la industria y el comercio, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación complementaria de la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1925, y del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947,

adopta, con fecha once de julio de mil novecientos cuarenta y siete, la siguiente Recomendación que podrá ser citada como la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947:

Considerando que la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1925 y el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, prevén la organización de servicios de inspección del trabajo, y que es conveniente completar sus disposiciones con nuevas recomendaciones,

La Conferencia recomienda a los Miembros que apliquen las disposiciones siguientes, tan pronto lo permitan las condiciones nacionales, y que informe a la Oficina Internacional del Trabajo, conforme lo solite el Consejo de Administración, sobre todas las medidas dictadas para ponerlas en prácticas

I. FUNCIONES PREVENTIVAS DE LOS SERVICIOS DE INSPECCION DEL TRABAJO

1. Toda persona que pretenda abrir un establecimiento industrial o comercial, tomarlo como sucesor, o comenzar a desempeñar en el mismo actividades que, a juicio de la autoridad competente, estén sujetas a la aplicación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo, debería estar obligada a notificarlo previamente al servicio competente de la inspección del trabajo, ya sea directamente o por conducto de otra autoridad designada al efecto.

2. Los Miembros deberían tomar disposiciones, en virtud de las cuales los planos de nuevos establecimientos, instalaciones o procedimientos de fabricación, pueden ser sometidos al servicio de inspección del trabajo competente, para que determine si dichos planos dificultarían o impedirían el cumplimiento de la legislación sobre higiene y seguridad industriales o constituirían un peligro para la salud y seguridad de los trabajadores.

3. A reserva de cualquier recurso que pueda haber sido previsto por la legislación nacional, la realización de las obras de los planos de los nuevos establecimientos, instalaciones y procedimientos de fabricación que, en virtud de la legislación nacional se consideren peligrosos o insalubres, debería estar condicionada a la ejecución de cualesquiera alteraciones que lo ordene dicho servicio, a los efectos de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores.

II. COLABORACION DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES RESPECTO A LA HIGIENE Y SEGURIDAD

4. 1) Debería estimularse la adopción de sistemas de colaboración entre empleadores y trabajadores, a fin de mejorar las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores.

2) Dichos sistemas podrían revestir la forma de comité de seguridad u organismos similares, creados dentro de cada empresa o establecimiento, en los que participen representantes de los empleadores y de los trabajadores.

5. Debería autorizarse a los representantes de los trabajadores y de la empresa, y más especialmente a los representantes de los comités de seguridad u organismos similares, si los hubiere, para que colaboren directamente con los funcionarios de la inspección del trabajo, en la forma y dentro de los límites fijados por la autoridad competente, cuando se efectúen investigaciones, y, en particular, cuando se realicen investigaciones sobre los accidentes del trabajo o las enfermedades profesionales.

6. Debería facilitarse la colaboración de los funcionarios de la inspección del trabajo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, mediante la organización de conferencias, comisiones mixtas u otros organismos similares, en los que los representantes de la inspección del trabajo puedan discutir con los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre cuestiones referentes a la aplicación de la legislación del trabajo e higiene y a la seguridad de los trabajadores.

7. Se deberían tomar las medidas necesarias para aconsejar e instruir a los empleadores y a los trabajadores sobre la legislación del trabajo y los -

cuestiones de higiene y seguridad industriales, por medio de:

- a) conferencias, charlas radiales, anuncios, folletos y películas que expliquen las disposiciones de la legislación del trabajo y que sugieran métodos para su aplicación, y medidas para evitar los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales;
- b) exposiciones de higiene y seguridad; y
- c) cursos de escuelas técnicas sobre la higiene y la seguridad en la industria.

III. CONFLICTOS DEL TRABAJO

8. Las funciones de los inspectores del trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos del trabajo.

IV. INFORMES ANUALES SOBRE LA INSPECCION

9. Los informes que se publiquen anualmente sobre la labor de los servicios de inspección deberían, siempre que ello fuere posible, proporcionar la información siguiente:

- a) una lista de las leyes y los reglamentos concernientes a las actividades del sistema de inspección que no hayan sido mencionados en informes anteriores;
- b) porcentajes del personal del sistema de inspección del trabajo, especialmente:
 - i) el número total de inspectores
 - ii) el número de inspectores, por categorías;
 - iii) el número de inspectoras; y
 - iv) los detalles sobre la distribución geográfica de los servicios de inspección.

- c) estadísticas de los establecimientos sujetos a inspección y del número de personas empleadas en ellos, que indiquen especialmente:
- i) el número de establecimientos sujetos a inspección;
 - ii) el promedio de personas empleadas en dichos establecimientos durante el año;
 - iii) los pormenores de las personas empleadas, clasificadas en acuerdo con los siguientes epígrafes: hombres, mujeres y menores;
- d) estadísticas de las visitas de inspección, que indiquen especialmente:
- i) el número de establecimientos visitados;
 - ii) el número de visitas efectuadas, clasificadas en diurnas y nocturnas;
 - iii) el número de personas empleadas en los establecimientos visitados;
 - iv) el número de establecimientos visitados más de una vez durante el año;
- e) estadísticas de las infracciones y sanciones, que indiquen especialmente:
- i) el número de infracciones notificadas a las autoridades;
 - ii) los pormenores de la clasificación de dichas infracciones, de acuerdo con las disposiciones legales a que se refieren;
 - iii) el número de sanciones impuestas;
 - iv) los pormenores de la naturaleza de las sanciones impuestas por las autoridades competentes, en los diferentes casos (multas, prisión, etc.);

- f) estadísticas de los accidentes del trabajo, que indiquen especialmente el número de accidentes del trabajo notificados y los pormenores de la clasificación de dichos accidentes:
- i) por industrias y categorías de empleo;
 - ii) de acuerdo con su causa;
 - iii) de acuerdo con la mortalidad;
- g) estadísticas de enfermedades profesionales, que indiquen especialmente:
- i) el número de casos de enfermedad profesional notificados;
 - ii) los pormenores de la clasificación de dichos casos, por industrias y categorías de empleo;
 - iii) los pormenores de la clasificación de dichos casos, de acuerdo con sus causas o características, tales como la naturaleza de la enfermedad, o las sustancias tóxicas o procedimientos de fabricación insalubres que hayan causado la enfermedad.

4. MEXICO.

Los antecedentes históricos de la Inspección del Trabajo en nuestro país, se remontan, como ya se indicó, a las leyes de Indias, las cuales regulaban algunos aspectos del trabajo en general y que se observaron relativamente, imperando esta situación durante toda la época colonial.

En la época independiente subsistió la legislación de la Colonia con la variante de que se abolió la esclavitud, pero se legisla en materia laboral ni en la Constitución de 1857, aún cuando el constituyente Francisco Zarco tocó el problema de los trabajadores en los debates; ni en las Leyes de Reforma de 1859, que provocó un cambio radical en el sistema de propiedad.

El maestro Alfredo Sánchez Alvarado en su obra "Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo" (20), señala que paradójicamente, en el breve imperio de Maximiliano éste se preocupó por la situación de los trabajadores y promulgó una serie de disposiciones en relación con la materia laboral, las cuales por la brevedad de su vigencia tienen mayor importancia como documento histórico - que práctico.

El citado autor menciona tres de las Leyes Reglamentarias del "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano": "La Junta Protectora de las Clases Menes-terosas" de 10 de abril de 1865, la "Ley sobre Trabajadores" de 10 de noviem- bre de 1865 y la "Ley sobre Policía General del Imperio", de igual fecha.

Estos dos últimos ordenamientos tienen especial importancia para nues- tro estudio, puesto que la "Ley sobre Trabajadores" comprende medidas de hicie- ne, labores de inspección a cargo del Estado y una serie de sanciones para ca- sos de incumplimiento.

La "Ley sobre Policía General del Imperio", comprende medidas de Hicie- ne y seguridad en el trabajo.

Desde entonces hasta 1904 en que el gobernador del Estado de México, José Vicente Villada, expide el 30 de abril la ley que lleva su nombre, y que todavía adoptó la teoría del Riesgo Profesional, no se volvió a legislar en ma- teria laboral; y en 1906 en el Estado de Nuevo León, el 9 de noviembre, se pu- blica la "Ley sobre Accidentes de Trabajo" de Bernardo Reyes.

Sobre los antecedentes concretos de la Inspección del Trabajo en nues- tro país, el maestro Alberto Trueba Urbina, señala que su origen se encuentra - en la legislación revolucionaria de 1914 a 1916, precursora de la Constitución de 1917, siendo las leyes de 7 de octubre de 1914, expedida en el Estado de Ja- liaco por Manuel Aguirre Berlanga; la de 19 de octubre de 1914, promulgada por

(20) Sánchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano de Trabajo. Tomo I, págs. 077.

el general Cándido Aguilar para el Estado de Veracruz y la del 11 de diciembre - de 1917, expedida por el general Salvador Alvarado en el Estado de Yucatán, las que por primera vez establecen normas en relación con la Inspección del Trabajo, para hacer efectiva la aplicación de las leyes laborales. (21)

Estas leyes, entre otras, son el antecedente directo del artículo - 123 Constitucional, pero sin embargo este precepto no menciona expresamente a - la Inspección del Trabajo.

El Dr. Mario de la Gueva señala al respecto que la constitucionalidad de la Inspección del Trabajo está al margen de cualquier discusión ya que esta Institución deriva de la naturaleza del derecho del trabajo y que todo el artículo 123 supone su existencia, especialmente las normas que se ocupan de la protección de las mujeres y los menores, la higiene y salubridad y la prevención - de los infortunios de trabajo. (22)

con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, - las legislaturas de los Estados expidieron leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123, en las cuales se regularon las facultades de los inspectores del Trabajo para vigilar el cumplimiento de las leyes laborales.

El 18 de agosto de 1931, siendo presidente de la República Pascual Ortiz Rubio, se promulga la primera Ley Federal del Trabajo, unificándose la legislación laboral, con motivo de las reformas al artículo 73 Constitucional, de 5 de septiembre de 1929, que facultaron al Congreso de la Unión para legislar en la materia. Esta Ley estableció en sus artículos 402 al 406 las normas sobre la organización y funcionamiento de la Inspección del Trabajo.

El 23 de octubre de 1934, el entonces presidente de la República dictó el Reglamento para la Inspección Federal del Trabajo que, como dice el maestro

(21) Trueta Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo
Tomo 1, Pág. 677

(22) De la Gueva, Mario. Ob. cit., pág. 880

De la Cueva, es un modelo de reglamentación que habría colocado a la Inspección del trabajo en lugar privilegiado entre las instituciones similares de otros Estados, de haberse aplicado todas sus disposiciones.

Al crearse la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el año de 1941, se conservó el Departamento de Inspección, y el reglamento antes mencionado continuó regulando su funcionamiento.

La ley Federal del Trabajo vigente desde el 10. de mayo de 1970, presenta en relación con la ley anterior, trascendentales ventajas que analizaremos con explícitud en el Capítulo del estado actual de la Inspección del Trabajo en México.

Por otra parte basta destacar el hecho de que la ley vigente señala expresamente a la Inspección como una de las Autoridades de Trabajo, lo que demuestra la importancia que el legislador de 1970 concedió a esta institución. Al respecto, la Exposición de Motivos señala que "la inspección del trabajo es otra de las instituciones básicas para la aplicación y vigilancia de la ley Federal del Trabajo, siendo digno de mención el hecho de que los pueblos cuyo desarrollo industrial es mayor, se esfuerzan por el perfeccionamiento de la Institución."

En efecto, la fracción VI del artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo, que corresponde al título XI, Autoridades de Trabajo y Servicios Sociales se refiere a esta Institución.

El Capítulo V del Título XI, artículos 540 al 550, establecen las funciones de la Inspección del Trabajo, así como las facultades, derechos y obligaciones de los inspectores y en general todas las normas que regulan la organización y actuación de esta institución.

Posteriormente, por un acuerdo del Titular de la Secretaría, se integró a la Dirección de Inspección el Departamento de Inspección del Trabajo de - Mujeres y Menores.

C A P I T U L O III.

ESTADO ACTUAL DE LA INSPECCION DEL TRABAJO EN MEXICO.

1. Legislación.

- A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- B) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- C) La Ley Federal del Trabajo.
 - a) Funciones de la Inspección del Trabajo.
 - b) Deberes y Atribuciones de los Inspectores del Trabajo.
 - c) Obligaciones de los Inspectores del Trabajo.
 - d) Prohibiciones a los Inspectores del Trabajo.
 - e) Requisitos para ser Inspector del Trabajo.
 - f) Responsabilidades y Sanciones.
 - g) Conveniencia de un Reglamento de la Inspección del Trabajo.
- D) Reglamentos relacionados con la Inspección del Trabajo.
 - a) Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 - b) Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo.
 - c) Reglamento de labores Peligrosas e Insalubres para Mujeres y Menores.

- d) Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas.
- e) Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes del Trabajo.
- f) Reglamento de Higiene del Trabajo.
- g) Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes sujetos a Presión.

2. Administración.

A) Autoridades Federales

- a) La Secretaría del Trabajo y Previsión de Social.
- b) La Dirección General de Inspección del Trabajo.

B) Autoridades Locales.

- a) Las Direcciones o Departamentos de Trabajo de los Gobiernos de los Estados.
- b) Servicios de Inspección del Trabajo.

CAPITULO III
ESTADO ACTUAL DE LA INSPECCION DEL
TRABAJO EN MEXICO

1. Legislación

A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como dice el lic. Juan B. Climent Beltrán, "... la Constitución Mexicana de 1917 conjuga los principios del liberalismo clásico relativos a las garantías individuales inherentes a los derechos naturales del hombre, con las garantías sociales, que consagró por primera vez en el mundo, anticipándose en dos años a la Constitución Alemana de Weimar, surgida esta última en la postguerra europea de 1914, y tomada como modelo de avanzada legislación social en el viejo continente" (23)

Agrega que autor que "En el campolaboral, esos derechos sociales invocados en la Constitución Mexicana de 1917, cristalizaron en el artículo 123, a través de los derechos colectivos de sindicación y de huelga, las medidas de previsión social y de protección al trabajo" (24)

El maestro Trueta Urbina señala que "La innovación trascendental en el sistema constitucional del mundo se inicia con la Constitución Mexicana de 1917, que rompió viejos moldes políticos y creó principios sociales en sus textos; así nació un nuevo derecho social de integración, protector y reivindicatorio de los trabajadores, obreros y campesinos, económicamente débiles, que difiere radicalmente del derecho público y del derecho privado. Ese nuevo derecho positivo se manifiesta en las normas de nuestros artículos 27 y 123, epónimos por sus títulos, constituyendo el derecho agrario y el derecho del trabajo y de la previsión social, partes integrantes del derecho social". (25)

(23) Climent Beltrán, Juan B. Ley Federal del Trabajo y Otras Leyes Laborales. México, 1970. Pág. 9

(24) *Ibidem*.

(25) Trueta Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. México, 1975. Pág. 15

Es pues el artículo 123 de la Constitución el que marca los nuevos principios rectores de la relación de trabajo, al establecer un conjunto de derechos mínimos de los trabajadores a partir de los cuales se va a estructurar posteriormente, tal como lo previó el constituyente de 1917, toda la reglamentación sobre la materia.

Aún cuando el artículo 123 de la Constitución no menciona expresamente a la Inspección del Trabajo, cabe reiterar lo manifestado por el Dr. de la Cueva, en el sentido de que la constitucionalidad de esta institución es incuestionable y que "... todo el artículo 123 supone su existencia, en especial, las normas que se ocupan de la protección a las mujeres y los menores, la higiene y la salubridad y la prevención de los infortunios del trabajo". (26)

Con apoyo en lo anterior podemos afirmar que no solamente es indiscutible la constitucionalidad de la Inspección del Trabajo, sino que resulta una de las instituciones básicas para hacer posible la realización de los principios sociales consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política vigente.

B) La ley de Secretarías y Departamentos del Estado.

La ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vigente desde el año de 1958, que fija las atribuciones de las Dependencias de la Administración Pública, establece en su artículo 15 que a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativos de la Constitución Federal, en la ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

(26) De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, México, 1954, Pág. 880

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, Industria y Comercio, y Relaciones Exteriores;

IV. Intervenir en la corrección y promulgación de los contratos de trabajo;

V. Establecer las Juntas Federales de trabajo y vigilar su funcionamiento.

VI. Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de Conciliación y de la De Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Comisiones que se tomen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal;

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

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

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

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

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

XII. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo;

XIII. Intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social;

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

XV. los demás que le rijen expresamente las leyes y reglamentos.

De la lectura de las disposiciones transcritas, se desprende la importancia de la Inspección del Trabajo para la realización de algunas de las funciones encomendadas genéricamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Destacan las facultades señaladas en las fracciones I y VIII, aun cuando también consideramos que el inspector de trabajo es un factor importante para procurar el equilibrio entre los factores de la producción, a que se refiere la fracción II del precepto que se comenta, debido a su estrecho contacto con los trabajadores y patronos y mediante sus funciones de asesoramiento para el cumplimiento para las normas laborales.

C) La ley Federal del Trabajo.

La ley Federal del Trabajo en vigor desde el primero de mayo de 1970, presenta en relación con la de 1951, trascendentales innovaciones en dos aspectos fundamentales:

En primer lugar, en el incremento de las disposiciones legales relativas a la Inspección del Trabajo, de tal manera que en el campo del derecho positivo dedicado a la Inspección del Trabajo, además del capítulo específico que comprende el concepto, las funciones, el ámbito de actuación, atribuciones y obligaciones, en otros capítulos de la ley se encuentran comprendidas otras disposiciones que atañen directamente a la Inspección del Trabajo, en forma tal que amerita considerarla como una rama especializada dentro del propio Derecho del Trabajo, como integrante del Derecho Administrativo del Trabajo, agrupando y analizando las disposiciones dispersas que se encuentran en la ley laboral en materia de inspección.

Esta rama del Derecho Administrativo del Trabajo, que sólo podemos apuntar por el campo tan vasto que ofrece en el aspecto doctrinal y en el del de-

recho positivo, se manifiesta con cierta complejidad jurídica que nos obliga a apartarnos de un estudio conceptual o dogmático (desde luego interesante y conveniente), para examinarlo desde un punto de vista pragmático, en el sentido de advertir a grandes rasgos la presencia de estas disposiciones. Porque si pretendiéramos enmarcarlas doctrinalmente, nos encontraríamos con que hay funciones inspectivas, como por ejemplo en materia de participación de utilidades, que les dan facultades decisorias a los inspectores y en cierto modo jurisdiccionales, - ya que si la comisión obrero-patronal que tiene que aprobar el reparto de utilidades para los trabajadores no se pusiera de acuerdo, el inspector del trabajo - está facultado para dictar una resolución que tiene fuerza legal.

Otro caso muy peculiar es el de las Juntas Accidentales de Conciliación, en donde el inspector que está destinado a las funciones administrativas, inherentes al cargo en su lugar de adscripción, se convierte en Presidente de una Junta accidental de Conciliación, procediendo a integrarla a solicitud de la parte actora, e incluso a designar a cualquiera de los representantes, tanto de los trabajadores como de los patronos, cuando no se hace esa designación en el término legal por la parte interesada. Y además, con las reformas a la Ley Federal de Trabajo, publicadas en el Diario Oficial del 2 de julio de 1976, la fracción VII adicionada al artículo 600 de dicha Ley, establece la facultad de las Juntas de Conciliación de aprobar convenios, cuando sea procedente en derecho; - y como no se exceptúan a las Juntas Accidentales, ésto significa que las mismas tienen facultades para aprobar convenios, debiendo tener en cuenta para ello, en nuestro concepto, la regla contenida en el artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo, acerca de cuidar que no haya renuncia de los derechos de los trabajadores, regla aplicable a los convenios que se someten a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y por consiguiente también para los que se presentan ante las Juntas de

Conciliación; exceptuándose los convenios derivados de conflictos colectivos. Y es indudable que la aprobación implica una función jurisdiccional, de la que es -
tár. investidos los inspectores del trabajo, al actuar como presidentes de las Jun-
tas Accidentales de Conciliación; ya que, a mayor abundamiento, el artículo 755 -
fracción II de la Ley Laboral, dispone que los convenios aprobados por la Junta -
producirán los efectos jurídicos inherentes a un laudo, aún cuando la ejecución -
de esos convenios, no les corresponde a estas Juntas de Conciliación Accidentales.

Con estos ejemplos es suficiente para advertir que con las disposicio -
nes contenidas en la Ley Federal del Trabajo, se atribuyen a los inspectores fun-
ciones complejas, que abarcan aspectos administrativos, de conciliación jurisdic-
cionales; lo cual nos permite hacer notar la repercusión que este conjunto de fun-
ciones, atribuciones y obligaciones debe tener en un campo que sale de los lími -
tes de este trabajo, pero que requiere una atención indispensable; ello consiste
en la necesidad apremiante de considerar la elevación del nivel técnico de los -
inspectores y también de su jerarquía y categoría administrativa, porque no se -
les puede exigir responsabilidades derivadas de funciones como las que estamos se-
ñalando si al mismo tiempo no se les proporciona la capacitación y el nivel de -
funcionario adecuados para esas actividades.

Pero ciertamente la función inspectiva que se asigna en el cúmulo de -
las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, relativas a los ins-
pectores, concierne fundamentalmente a darle efectividad a las normas correspon-
dientes de la Ley Laboral, para procurar el eficaz cumplimiento de las mismas. Y
este es en realidad el ámbito más trascendental de las funciones inspectivas, o -
sea, dotar a la validez jurídica de las normas de verdadera eficacia en la prácti-
ca. De tal manera que, capítulos tan relevantes en la Ley Federal del Trabajo co-
mo son los de la protección al trabajo de los menores, el de las mujeres y muy es

pecialmente las nuevas disposiciones protectoras del trabajo a domicilio, carecen de efectividad sin una intervención eficiente de la Inspección del Trabajo; así vemos que las normas reguladoras de la contratación laboral relativas a esos trabajos, van acompañadas de disposiciones correlativas para la Inspección del Trabajo, con una reglamentación muy extensa, como ocurre en el trabajo a domicilio, y es incuestionable que no pueden operar en la práctica esas normas protectoras, sin una organización de los servicios de inspección, bien dotados en el orden técnico y administrativo.

De ahí que, sólo con los planteamientos enunciados, se destaca la trascendencia de la Inspección del Trabajo, tanto en el incremento de las disposiciones contenidas en la ley laboral, como en la complejidad de las funciones que se desprenden de las mismas, que abarcan aspectos administrativos, de conciliación y jurisdiccionales, y fundamentalmente para hacer efectiva la aplicabilidad de la ley, que en muchos aspectos, no puede pasar de una aspiración teórica sin el apoyo de una Inspección del Trabajo idónea y eficiente.

Junto a los aspectos descritos, concernientes a las complejas funciones de los inspectores, hay que destacar las contenidas en el Capítulo específico de la Inspección del Trabajo, que corresponde al número V del Título XI de la Ley Federal del Trabajo, relativo a las Autoridades de Trabajo y Servicios Sociales, el cual establece las bases orgánicas y funcionales de la Inspección del Trabajo y los deberes, atribuciones, obligaciones y prohibiciones de los inspectores del Trabajo.

Sin embargo, antes de entrar al análisis de estas disposiciones, consideramos necesario resaltar el hecho de que en la ley vigente se considere a la Inspección del Trabajo como una de las autoridades laborales, lo que no existía en la ley anterior.

a) Funciones de la Inspección del Trabajo.

Se encuentran establecidas, como ya se indicó, en el capítulo V del Título XI de la Ley Federal del Trabajo, que abarca del artículo 540 al 550.

El primero de estos preceptos dispone:

Artículo 540. "La Inspección del Trabajo tiene las funciones sig:

- I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo;
- II. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo;
- III. Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos;
- IV. Realizar los estudios y recopilar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones; y
- V. Las demás que le confieran las leyes".

De la lectura de la fracción I de este artículo se desprende la amplia facultad de la Inspección del Trabajo para vigilar todas las normas laborales; es decir, no solamente los preceptos de la Ley Federal del Trabajo sino también las disposiciones contenidas en el artículo 123 Constitucional y las de los contratos colectivos y reglamentos; lo que significa que el Inspector del Trabajo, además de conocer los aspectos esenciales de la Ley Laboral, debe manejar e interpretar adecuadamente, los Contratos Ley, que como en el caso de la industria textil resultan demasiado técnicos y complicados, y resolver en ocasiones problemas de interpretación de cláusulas de contratos colectivos, que requieren de un criterio jurídico y experiencia sobre la materia.

Además, la vigilancia para la aplicación de los reglamentos de la Ley, como los de seguridad, higiene, calderas de vapor, entre otros, obliga al inspec

tor a capacitarse en disciplinas que son verdaderas especialidades y que se deben conocer cuando menos en sus aspectos fundamentales.

En resumen, la fracción que comentamos muestra claramente el amplio y complejo campo de la función inspectiva laboral, que requiere cada día de inspectores con un alto grado de calificación técnica en las diferentes áreas que abarcan sus actividades.

La fracción II del artículo en cuestión, se refiere a la facultad de la Inspección del Trabajo para facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones para el mejor cumplimiento de las normas de trabajo.

Consideramos que en esta fracción se contempla uno de los cambios más importantes en las funciones que tradicionalmente se han atribuido a la Inspección del Trabajo, ya que al introducirse este elemento de carácter educativo y de asesoría, dentro de las actividades de la Inspección, se acaba con la vieja idea del inspector policía, convirtiéndolo así en un verdadero orientador de los factores de la producción, respecto a los derechos y obligaciones derivados de la relación de trabajo.

También, esta nueva característica de la función inspectiva, coloca a nuestra legislación dentro de las más modernas tendencias en el orden internacional sobre esta materia.

De conformidad con la fracción III del precepto que analizamos, es función de la Inspección del Trabajo, "poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias o las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos".

El reporte de las violaciones y deficiencias que los inspectores detectan en sus visitas a los centros de trabajo, y que quedan consignadas en las

actas que al efecto se levantan, es lo que permite a la autoridad, ejercer sus facultades a fin de dictar las medidas necesarias para que se subsanen las violaciones y deficiencias encontradas y sancionar a los infractores.

En la práctica, en el ámbito federal, es la Dirección General de Inspección del Trabajo la que evalúa las actas de inspección y ordena lo procedente para que se corrijan las anomalías observadas, o bien turna dichas actas al Departamento de Sanciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que éste inicie el procedimiento sancionador respectivo; de tal manera que el inspector del trabajo, tal como lo señala la fracción que comentamos, se concreta a reportar las violaciones y anomalías a las autoridades superiores para que éstas tomen las decisiones que consideren pertinentes.

Sin embargo, en ciertos casos, como por ejemplo cuando existe un peligro inminente para los trabajadores o los bienes de la empresa, por inadecuadas condiciones de seguridad e higiene, el inspector sugiere las medidas necesarias para corregir tales condiciones, informando posteriormente a las autoridades.

Otra de las funciones que consideramos de gran importancia y que a nuestro juicio no se ha utilizado suficientemente, es la de la fracción IV del artículo 240 que estamos comentando y que establece que la Inspección del Trabajo debe "realizar los estudios y recopilar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones".

La Inspección del Trabajo, por su estrecha relación con los factores de la producción y por su contacto directo con los problemas laborales, constituye un valioso instrumento de las autoridades del trabajo para obtener información que pueda ser aprovechada por diversas áreas de la administración laboral, como en el caso de la función conciliatoria que requiere en ocasiones de datos y

antecedentes para poder recomendar la fórmula más adecuada que armonice los intereses en pugna.

Considérese la importante información que se puede extraer de las actas de inspección, mediante sistemas de procesamiento electrónico de datos.

Por otra parte, la experiencia de los inspectores y su conocimiento de los problemas específicos de las actividades industriales, los convierte en funcionarios idóneos para realizar estudios de carácter técnico que conyuyen a la solución de controversias.

En la práctica, los inspectores realizan estos estudios cuando son solicitados por algunas dependencias de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, especialmente por la Dirección de Convenciones, en relación con los Contratos Ley; y actuando como peritos a solicitud de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Estimamos que de lo señalado en las cuatro fracciones que analizamos, podense esta leer como funciones concretas de la Inspección del Trabajo, las siguientes:

- a) la de vigilancia de la aplicación de la legislación laboral;
- b) la de prevención;
- c) la de asesoramiento; y
- d) la de información.

Para finalizar el comentario sobre el artículo 540 y sus respectivas fracciones, queremos destacar el hecho de que la Inspección del Trabajo no se circunscribe en nuestro país a señalar las transgresiones a las normas laborales de donde se derivan sanciones, sino que, como se ha dicho, tiene un vasto campo de actividades. También cabe mencionar la influencia que los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo han tenido en nuestra legislación y que se advierte claramente en el artículo de referencia.

b) Deberes y Atribuciones de los Inspectores del Trabajo.

El artículo 541 es el que se ocupa de los deberes y atribuciones de los inspectores del trabajo, en los siguientes términos:

Artículo 541. "Los Inspectores del Trabajo tienen los deberes y atribuciones siguientes:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patronos, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores y de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene;

II. Visitar las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, diurno o nocturno, previa identificación;

III. Interrogar, solos o ante testigos, a los trabajadores y patronos, sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo;

IV. Sugerir se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores, y la adopción de las medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente;

V. Sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones de trabajo;

VI. Exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que obliguen las normas de trabajo;

VII. Examinar las substancias y materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos; y

VIII. Los demás que les confieren las leyes.

Los inspectores del Trabajo deberán cumplir puntualmente las instrucciones que reciben de sus superiores jerárquicos en relación con el ejercicio de sus funciones".

Están tan claramente precisados en este artículo los deberes y las atribuciones de los inspectores que se explican por sí mismos todas las fracciones de este precepto. Sin embargo, cabe destacar nuevamente la importancia de la misión del inspector en la prevención de los riesgos de trabajo y en el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene. Asimismo, la responsabilidad de vigilar que el trabajo de mujeres y menores se efectúe en las condiciones especiales que la propia ley establece.

Por otra parte, la posibilidad de interrogar, solos o ante testigos, a los trabajadores y patrones, sobre asuntos relacionados con la aplicación de las normas de trabajo, permite al inspector conocer directamente de los interesados sus quejas u observaciones para normar mejor su criterio, con una idea más exacta de la situación real del centro de trabajo.

Es particularmente importante esta atribución del inspector porque en ocasiones, no obstante la revisión minuciosa de los documentos y el recorrido por la empresa o establecimiento que lleva a cabo el inspector, existen violaciones que no son posibles determinar más que con la manifestación de los afectados los cuales frecuentemente no se atreven a denunciarlas.

c) Obligaciones de los Inspectores del Trabajo.

Entre determinadas en el artículo 542 de la ley, el cual dispone: artículo 542. Los Inspectores del Trabajo tienen las obligaciones siguientes:

- I. Identificarse con credencial debidamente autorizada ante los trabajadores y los patrones;
- II. Inspeccionar periódicamente las empresas y establecimientos;
- III. Practicar inspecciones extraordinarias cuando sean requeridos por sus superiores o cuando reciban alguna denuncia respecto de violaciones a las normas de trabajo;

IV. levantar acta de cada inspección que practiquen, con intervención de los trabajadores y del patrón, haciendo constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, entregar una copia a las partes que hayan intervenido y turnarla a la autoridad que corresponda; y

V. Las demás que les impongan las leyes".

Resulta indispensable que el inspector del Trabajo observe estrictamente estas obligaciones ya que la confianza que despierte entre trabajadores y patrones dependerá en gran medida de su desempeño con apego a estos principios. También se desprenden de estas disposiciones los lineamientos que deben ser invariablemente seguidos por los inspectores, especialmente respecto de las actas de inspección que deben levantarse con intervención de los trabajadores y del patrón. No obstante lo indicado en este precepto, en la práctica se dan casos en que las actas son elaboradas sin intervención de los trabajadores y solamente se les llama para firmarlas, constituyendo una irregularidad.

En relación con las actas de inspección, el artículo 543 de la ley laboral establece:

Artículo 543. "Los hechos certificados por los Inspectores del Trabajo en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario".

De este precepto podemos desprender dos aspectos importantes; por una parte el valor probatorio de las actas de inspección y por otra la calidad de fedatarios de los inspectores.

d) Prohibiciones a los Inspectores del Trabajo.

Están contenidas en las tres fracciones del artículo 544, que a la letra dice:

Artículo 544. "Queda prohibido a los Inspectores del Trabajo:

I. Tener interés directo o indirecto en las imprezas o establecimien -
tos sujetos a su vigilancia;

II. Revelar los secretos industriales o comerciales y los procedimien -
tos de fabricación y explotación de que se enteren en el ejercicio de sus funcio -
nes;

III. Representar o patrocinar a los trabajadores o a los patronos en -
los conflictos de trabajo".

La delicada responsabilidad de los Inspectores del Trabajo se pone de
manifiesto en las limitaciones contenidas en este artículo.

e) Requisitos para ser Inspectores del Trabajo.

Es evidente que las variadas funciones de la Inspección del Trabajo re -
quieren de personal con ciertas características de preparación y honorabilidad.
El artículo 545 de la ley establece los requisitos para ser Inspector del Traba -
jo.

Artículo 546. "Para ser Inspector del Trabajo se requiere:

I. Ser mexicano, mayor de edad, y estar en pleno ejercicio de sus dere -
chos;

II. Haber terminado la educación secundaria;

III. No pertenecer a las organizaciones de trabajadores o patronos;

IV. Demostrar conocimientos suficientes de derecho del trabajo y de la
seguridad social y tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de -
sus funciones;

V. No pertenecer al estado eclesiástico; y

VI. No haber sido condenado por delito internacional sancionado con pe -
na corporal".

f) Responsabilidades y Sanciones.

El artículo 547 de la ley determina las causas especiales de responsabilidad de los inspectores, el 548 las sanciones que pueden imponerse a los mismos y el 549 fija las normas que se deben observar en la imposición de las sanciones.

A continuación se transcriben estos preceptos:

Artículo 547. "Son causas especiales de responsabilidad de los Inspectores del Trabajo:

I. No practicar las inspecciones a que se refiere el artículo 542, -
fracción II y III;

II. Asentar hechos falsos en las actas que levanten;

III. La violación de las prohibiciones a que se refiere el artículo -
544;

IV. Recibir directa o indirectamente cualquier dádiva de los trabajado -
res o de los patronos; y

V. No cumplir las órdenes recibidas de su superior jerárquico".

Artículo 548. "Las sanciones que pueden imponerse a los Inspectores -
del Trabajo, independientemente de lo que disponen las leyes penales, son:

I. Amonestación;

II. Suspensión hasta por tres meses; y

III. Destitución."

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

I. El Director General practicará una investigación con audiencia del
interesado;

II. El Director General podrá imponer las sanciones señaladas en el artículo anterior, fracciones I y II; y

III. Cuando a juicio del Director General la sanción aplicable sea la destitución, dará cuenta al Secretario del Trabajo y Previsión Social, al Gobernador del Estado o Territorio o al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para su decisión.

g) Conveniencia de un Reglamento de la Inspección del Trabajo.

El Artículo 550, último del capítulo de la Inspección del Trabajo dispone:

Artículo 550. "Los reglamentos determinarán atribuciones, la forma de ejercicio y los deberes de la Inspección del Trabajo".

Lamentablemente, no obstante los años transcurridos desde que entró en vigor la ley Federal del Trabajo, en mayo de 1970, no se dispone todavía de un reglamento alguno que regule, como lo señala el artículo transcrito, las atribuciones, la forma de ejercicio y los deberes de la Inspección del Trabajo.

Es indiscutible que la nueva ley Federal del Trabajo abrogó la de 1951 y en consecuencia las disposiciones reglamentarias emanadas de la misma, como el Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo de 1954.

Por lo tanto, es conveniente que se formule un nuevo reglamento, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado artículo de la ley laboral, el cual esté en consonancia con las exigencias actuales de la función inspectiva.

D) Reglamentos relacionados con la Inspección del Trabajo.

El Dr. Alberto Trueba Urbina señala como fuentes jurídicas del derecho administrativo del trabajo los reglamentos que expide el Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la observancia de las leyes laborales y de la previsión social, y considera que estos reglamentos "no -

sólo complementan la legislación del trabajo, sino que facilitan la aplicación de las disposiciones laborales en función de tutelar al trabajador, inspirados en la naturaleza social de las normas del artículo 123 de la Constitución²⁶. (26)

El propio maestro clasifica los reglamentos en cinco grupos:

a) los que se concretan a tutelar la prestación de los servicios, a fin de evitar que se violen los derechos de los trabajadores y las normas reguladoras en las relaciones laborales.

b) los que se refieren a la tutela de la prestación de servicios, en cuanto están al cuidado y salud de los trabajadores, previniendo peligros y riesgos, etc.

c) los que consignan las actividades de las autoridades públicas en ejercicio de funciones sociales, o sean los reglamentos internos de las Secretarías de Estado, Direcciones locales del Trabajo, Inspección del Trabajo y Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

d) los que norman el funcionamiento de la administración de Justicia - laboral, así como las facultades y obligaciones de los funcionarios y empleados.

e) los que se concretan al funcionamiento de los institutos de previsión social.

Por su relación con la Inspección del Trabajo analizaremos someramente los siguientes reglamentos:

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo;

Reglamento de Trabajos Peligrosos e Insalubres para Mujeres y Menores;

(26) Trueta Urbina, Alberto. *Op. cit.* Págs. 145 y 181.

Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas;

Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes del Trabajo;

Reglamento de Higiene del Trabajo; y

Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Su-
jetos a Presión.

a) Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Con fecha 8 de abril de 1970 se publicó en el Diario Oficial el Decre-
to que adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión
Social de 1957 y que creó la Dirección General de Inspección del Trabajo con los
Departamentos de Inspección Federal del Trabajo; Departamento de Inspección de -
Higiene del Trabajo; Departamento de Inspección de Seguridad Industrial; y Depar-
tamento de Control y Supervisión. La parte considerativa de este Decreto señala:

"Que el progreso industrial del país ha traído la necesidad de ampliar
el servicio de inspección para la más eficaz vigilancia del cumplimiento de las
normas legales, reglamentarias y contractuales que aseguren unas mejores relacio-
nes entre trabajadores y patrones, así como la mejor producción de bienes y pres-
tación de servicios; y la conveniencia de centralizar una sola Dirección General
la función inspectiva que comprende tanto los aspectos señalados, cuanto aqué-
llos que se refieren a las medidas de seguridad e higiene dentro de los centros
de trabajo..."

Estas son las únicas disposiciones reglamentarias vigentes que se re-
fieren a la Inspección del Trabajo, y las funciones que se le asignan a la Direc-
ción General de Inspección del Trabajo, coinciden con las establecidas en la ley
Federal del Trabajo, debido a que las reformas a dicho reglamento de la Secreta-
ría y la expedición de la ley fueron casi simultáneas.

En la actualidad la estructura de la Dirección General de Inspección - del Trabajo ha sufrido algunas variaciones que mencionaremos en este mismo capítulo al analizar los aspectos de la administración de los servicios de inspección.

b) Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo.

Este reglamento se publicó el día 3 de noviembre de 1934 y entró en vigor al día siguiente, de conformidad con lo dispuesto por su artículo tercero - transitorio.

Al comentar este reglamento, el Dr. Mario de la Cueva considera lamentable que no se haya llegado a aplicar íntegramente, pues estima que habría colocado a la Inspección del Trabajo en lugar privilegiado entre las instituciones - similares de otros Estados. (27)

Nosotros también consideramos que este ordenamiento reglamentó con precisión y sentido técnico la Inspección Federal del Trabajo.

El artículo 10. de este reglamento establece:

Artículo 10. "La Inspección Federal del Trabajo tiene por objeto:

I. Vigilar que en todos los centros de trabajo de jurisdicción federal se cumplan las leyes y disposiciones del ramo.

II. Evitar los conflictos entre trabajadores y patrones, o los que surjan entre éstos o aquéllos solamente, y ses previniéndolos o procurando un arreglo entre las partes...

III. Colaborar en la educación social de la clase trabajadora."

Se desprenden de este precepto tres aspectos fundamentales de la función inspectiva laboral, la de vigilancia, la de conciliación y la de educación laboral.

(27) De la Cueva, Mario. Ob. cit. Pág. 881

Además, el reglamento establece diversas categorías de inspectores y fija las atribuciones de la oficina de inspección; entre otras cuestiones importantes.

c) Reglamento de labores Peligrosas e Insalubres para Mujeres y Menores.

El artículo 167 de la Ley Federal del Trabajo de 1970 se refiere concretamente a las labores peligrosas e insalubres para mujeres y menores al disponer:

"Son labores peligrosas o insalubres las que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas y biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utilice son capaces de actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer en estado de gestación, o del producto.

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que quedan comprendidos en la definición anterior".

El único reglamento que existe sobre esta materia fue publicado en el Diario Oficial del 11 de agosto de 1954 y se refiere a disposiciones de la Ley Federal del Trabajo de 1931; y por lo tanto carece de vigencia que por la expedición de la nueva Ley Federal del Trabajo.

Es tal la importancia de la relación que este reglamento guarda con la Inspección del Trabajo, que su artículo 20. dispone:

Artículo 20. "Para facilitar la vigilancia sobre la aplicación de este Reglamento, se llevará en la Oficina de Inspección del Departamento del Trabajo y no las correspondientes entidades federativas, a un registro detallado de las industrias o trabajos donde se desempeñen habitualmente labores prohibidas para mujeres y menores, con la ubicación o domicilio de las fábricas o lugares

de trabajo a fin de practicar su inspección periódica. Si las industrias son de las que pueden utilizar el trabajo de menores y mujeres, bajo las condiciones de terminadas en este reglamento, el registro debe contener el número de los que prestan servicio en cada industria, nombre e indicaciones sobre el estado de salud de los mismos".

Además del conjunto de prohibiciones de este reglamento, para proteger a las mujeres y menores trabajadoras, contra las tareas que puedan afectar su salud e integridad física, contiene un apéndice que establece las actividades prohibidas y los riesgos inherentes a las mismas para los menores de 16 años y mujeres que trabajan.

Al respecto deben tenerse en cuenta los decretos de reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, publicados en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974, que establecen la igualdad de derechos y obligaciones para las mujeres trabajadoras, subsistiendo las prohibiciones únicamente cuando pongan en peligro la salud de la mujer o del producto, en el período de gestación y en la lactancia.

d) Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas.

Publicado en los Diarios Oficiales de 13 de marzo y 13 de abril de 1907, abrogó el de Policía Minera y Seguridad en los Trabajos de las Minas, expedido por el Presidente Francisco I. Madero en el año de 1912 y que tiene gran importancia como antecedente de la Inspección del Trabajo, ya que la vigilancia de su cumplimiento es atribuida a una especie de policía que vigilaba el trabajo minero.

El Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas, faculta a las Secretarías del Patrimonio Nacional y del Trabajo y Previsión Social para vigilar su aplicación, y el artículo 3o. establece su objeto, al indicar:

Artículo 30. "Este Reglamento tiene por objetos:

- a) La protección del personal de trabajo contra los peligros que amenacen su salud o su vida, y
- b) La seguridad en los trabajos a que se refiere el artículo 10. de este Reglamento".

La importancia de este reglamento es incuestionable, pues tiende a proteger a los hombres que realizan una de las actividades productivas más difíciles y peligrosas.

e) Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes del Trabajo.

Establece las normas de seguridad industrial que deben observarse para evitar los accidentes de trabajo que tanto afectan la salud e integridad física de los trabajadores, con las consiguientes repercusiones sociales y económicas. Fue publicado en el Diario Oficial de 29 de noviembre de 1934 y contiene un conjunto de normas aplicables a cualquier rama industrial sobre el uso adecuado de la ropa de seguridad; reglas de seguridad en los talleres; protección de equipos de transmisión mecánica y eléctrica; reglas de seguridad para el manejo de ácidos y explosivos, etc.

También fija en el capítulo II, artículo 29 al 31, las bases para la organización y el funcionamiento de las Comisiones de Seguridad e Higiene, que integradas por representantes de los trabajadores y del patrón deben existir en cada empresa y que constituyen, a nuestro juicio, valiosos auxiliares de la Inspección del Trabajo.

Para tener una idea de la importancia de las disposiciones reglamentarias para prevenir infortunios de trabajo, cabe señalar que de acuerdo a las estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo durante el año de 1974

ocurrieron más de trescientos mil accidentes de trabajo, de los cuales cerca de mil ocasionaron la muerte del trabajador.

f) Reglamento de Higiene del Trabajo.

Así como el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes del Trabajo establece las reglas de seguridad industrial que deben observarse para evitar accidentes de trabajo, este reglamento, publicado en el Diario Oficial el 13 de febrero de 1946, fija las normas de Higiene que deben adoptarse para evitar enfermedades del trabajo.

Las disposiciones de este reglamento se refieren a los siguientes aspectos: señalamiento y cuidado de sustancias nocivas; botiquín para estaciones de emergencia; exámenes médicos; permisos para instalaciones y modificaciones de edificios; iluminación; temperatura y humedad; renovación del aire; ruidos y trepidaciones; defensa contra la intoxicación por gases; servicio de agua; aseo de los locales; cuidado de la limpieza; baños, excusados y ringitorios; asientos para trabajadores; locales para cambios de ropa; comedores; locales de protección; cámaras de lactancia y servicios médicos.

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

Fue publicado en el diario oficial de 27 de agosto de 1936 y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20., tiene por objeto vigilar la instalación, la operación y el mantenimiento, en condiciones de seguridad, de los generadores de vapor o recipientes sujetos a presión que se encuentren instalados, y de los que en el futuro se instalen en la República Mexicana.

Este Reglamento es en nuestro concepto, el más técnico de todos, por lo que requiere de los inspectores que vigilan su aplicación, un alto grado de preparación técnica; de tal manera que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, para ser inspector de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión, se requiere ser ingeniero, cuyos estudios se relacionen directamente con la materia, ser pasante de ingeniero mecánico o haber sido maquinista naval o ferroviario, jefe de planta o de departamentos de pallería, con experiencia mínima de dos años.

Las calderas de vapor y los recipientes sujetos a presión son artefactos que por su peligrosidad requieren de una atención especial por parte de la Inspección del Trabajo.

Todos los cuerpos normativos que en una forma muy somera hemos comentado, son reglamentarios de disposiciones de la ley Federal del Trabajo de 1951 y fueron expedidos en su mayoría hace más de 40 años, lo que los hace anacrónicos y obsoletos; además de que desde el punto de vista jurídico fueron abrogados por la ley Federal del Trabajo de 1970, como ya se indicó.

A este respecto el el maestro Alberto Trueba Urtina considera que:

"La abrogación de la ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1951 trae consigo no sólo la derogación de todos sus preceptos y disposiciones conexas, sino de los reglamentos expedidos en relación con la misma, como son los reglamentos de inspección del trabajo, de higiene del trabajo, de guarderías infantiles, de trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y otros más que pierden su vigencia a partir del 10. de mayo de 1970. Asimismo, se deberán dictar los reglamentos que sean menester. Tal facultad corresponde tanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como a los Gobernadores de los Estados y Territorios y Jefe del Departamento del Distrito Federal. (28)

(28) Trueba Urtina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Págs. 393

Aún cuando compartimos este criterio, estimamos que al no existir nuevas disposiciones reglamentarias de la ley laboral de 1970, y no oponiéndose éstas a dicha ley, cabe una interpretación menos formalista a efecto de utilizar, en tanto no sean impugnados mediante el procedimiento correspondiente, el cúmulo de ordenamientos que tienen como propósito fundamental la protección de los trabajadores.

Lo que nos parece lamentable es que a más de seis años de vigencia de la actual Ley Federal del Trabajo, no se hayan elaborado más que proyectos de nuevos reglamentos y algunos estudios para actualizarlos.

Tampoco se ha reglamentado el trabajo a domicilio que sigue sustrayéndose a la vigilancia de las autoridades.

2. Administración

La aplicación de las normas laborales en nuestro país, compete a dos clases de autoridades, las federales y las locales.

De conformidad con la fracción XXI del artículo 123 Constitucional y 527 de la Ley Federal del Trabajo, son competencia de las autoridades federales los asuntos relativos a:

I. La industria minera y de hidrocarburos;

II. La industria petroquímica;

III. Las industrias metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, su beneficio y fundición, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

IV. La industria eléctrica;

V. La industria textil;

VI. La industria cinematográfica;

VII. la industria huleira;

VIII. la industria azucarera;

IX. la industria del cemento;

X. la industria de fabricación y ensamble de vehículos automotrices;

XI. la industria de productos químico-farmacéuticos y medicamentos;

XII. la industria de celulosa y papel;

XIII. la industria de aceites y grasas vegetales;

XIV. la industria envasadora y enlatadora de alimentos;

XV. la industria embotelladora de refrescos, aguas naturales y aguas gaseosas.

XVI. la industria ferrocarrilera;

XVII. Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal;

XVIII. Empresas que actúen en virtud de un contrato federal y las que les sean conexas;

XIX. Empresas que ejecuten trabajos en Zonas Federales y Aguas Territoriales;

XX. Conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; y

XXI. Contratos Colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa.

La competencia de las autoridades federales es de excepción, tal como lo expresa la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución, en congruencia con el artículo 124 de la misma, el cual señala que las facultades que no estén expresamente concedidas a los poderes federales, se entienden reservadas a los Estados.

A continuación mencionaremos los antecedentes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que es en el orden federal la máxima autoridad administrativa de trabajo, de la cual depende la Dirección General de Inspección del Trabajo, cuya estructura y funcionamiento veremos posteriormente.

Al final de este capítulo examinaremos también la organización y funcionamiento de las autoridades locales del trabajo.

A) Autoridades Federales:

a) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En el orden federal, el organismo responsable de la política laboral es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuyos antecedentes son los siguientes:

En un principio la solución de los problemas laborales estaba encomendada al Departamento de Trabajo que dependía de la Secretaría de Fomento; - este Departamento fue creado por la ley de 13 de diciembre de 1911, durante el gobierno del Presidente Francisco I. Madero.

Al promulgarse la Constitución de 1917 los derechos de los trabajadores quedaron plasmados en el artículo 123, y al ser elevados al rango Constitucional provocaron que el antiguo Departamento de Trabajo pasara a formar parte de una nueva Secretaría, la de Industria, Comercio y Trabajo, creada por la primera ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que promulgó el 25 de diciembre de 1917 el Presidente Venustiano Carranza.

El 6 de septiembre de 1929 se retornó al artículo 73 Constitucional, federalizándose la legislación laboral, al facultarse el Congreso de la Unión para legislar en la materia. En tal virtud, se promulgó el 18 de agosto de 1931 la ley Federal del Trabajo y ello, aunado al desenvolvimiento del sindica

lioso obrero, entre otras causas, dio lugar a reformas al artículo 10. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con fecha 30 de noviembre de 1932, durante el Gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez, por las que se creó el Departamento de Trabajo con carácter autónomo y dependiente directamente del Ejecutivo Federal, y se suprimió la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, sustituyéndose por la de Economía Nacional. Su autonomía fue confirmada por la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 22 de marzo de 1934.

Finalmente, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se reformó el 31 de diciembre de 1940, creándose la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual promovió el Presidente Manuel Avila Camacho; y el 10. de abril de 1941 se publicó su Reglamento Interior que ha sido objeto de diversas reformas, siendo relevante para nuestro estudio, la que se refiere a la Dirección de Inspección del Trabajo que se llevó a cabo con fecha 8 de abril de 1970.

Cabe mencionar que en el interior de la República, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encuentra representada por las Delegaciones y Subdelegaciones Federales del Trabajo, que atienden los asuntos laborales de competencia federal en los Estados.

b) La Dirección General de Inspección del Trabajo.

Como ya se indicó, fue creada mediante el Decreto que adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de fecha 1 de abril de 1970, suprimiendo al Departamento de Inspección del Trabajo que dependía de la Dirección General de Trabajo de la propia Secretaría, y concentrando en esta nueva dependencia toda la materia inspectiva. Sus funciones y atribuciones están comprendidas en el Capítulo V del Título XI de la Ley Federal del Trabajo y en los artículos 109-A, 109-B, 109-C, 109-D, 109-E, 109-F y 109-G del citado Reglamento.

La estructura de la Dirección General de Inspección del Trabajo. Con arreglo a los preceptos mencionados del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Dirección General de Inspección del Trabajo, comprende las dependencias siguientes: a) Dirección General; b) Departamento de Inspección Federal del Trabajo; c) Departamento de Inspección de Seguridad Industrial; y e) Departamento de Control y Supervisión.

Esta estructura original ha sufrido varios cambios y aún cuando no se ha modificado el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en la actualidad la Dirección tiene una organización administrativa diferente.

Esta transformación es explicable por la evolución misma de las relaciones de trabajo que demandan organizaciones mejor dotadas administrativa y técnicamente y además por ser la señalada en el Reglamento, solamente una estructura básica para la operación de los servicios de inspección.

El cambio más notable en la estructura de la Dirección y en su funcionamiento mismo se ha dado en los últimos años, con la creación de nuevos Departamentos y recientemente con la fusión y regionalización de las áreas inspectivas.

Los Departamentos de la Dirección que se integraron con posterioridad a la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría, son el de Inspección del Trabajo de Mujeres y Menores, el de Autorizaciones y el de Evaluación y Dictamen.

El primero de ellos, o sea el de Inspección del Trabajo de Mujeres y Menores no es de nueva creación, pues ya existía con anterioridad y dependía de la Dirección de Previsión Social de la propia Secretaría, aunque no realizaba funciones inspectivas propiamente dichas.

Los Departamentos de Autorizaciones y de Evaluación y Dictamen no efectúan actividades inspectivas, sino otras de carácter administrativo que examina-
re más adelante.

Lo que hemos llamado fusión y regionalización de las áreas inspectivas ha consistido por una parte, en la supresión de las especialidades de cada departamento, y por otra, en la asignación de zonas específicas del país a cada uno de ellos. Esto es, que los antiguos Departamentos de Inspección Federal, de Seguridad, de Higiene, y del Trabajo de Mujeres y Menores, en la actualidad realizan, cada uno de ellos, inspecciones de todas estas áreas en las Entidades Federativas que tienen encomendadas de acuerdo con la zonificación correspondiente. Para ésto ha sido necesario capacitar a los inspectores y diseñar instructivos de inspección para que en una sola visita inspeccionen integralmente una empresa o establecimiento.

La inspección en la llamada zona metropolitana se lleva a cabo en las mismas condiciones, con la variante de que en lugar de Departamentos se cuenta con Coordinadoras de Grupo de inspectores.

Los Departamentos y las Coordinaciones de grupo dependen de las tres Subdirecciones con que cuenta la Dirección General.

La regionalización, que entraña una descentralización de los servicios de inspección, ha permitido una mejor atención de los problemas de las empresas del interior del país, ya que casi toda la inspección que se veía realizando era en empresas del Distrito Federal y de las Entidades cercanas al mismo.

Por otra parte, la fusión de las áreas inspectivas que ha dado como resultado la realización de visitas integrales de inspección, ha tenido consecuencias muy favorables, ya que en lugar de practicarse cuatro o cinco visitas a una empresa, por cuatro o cinco inspectores diferentes, con este sistema un sólo inspector abarca tanto las condiciones generales de trabajo y de mujeres y menores, como las de seguridad e higiene; lo que permite la realización de un mayor número de inspecciones con el mismo número de inspectores, evitando además la molestia que significa para las empresas atender a varios inspectores que sólo veían, por uno de ellos, aspectos parciales y de las condiciones de trabajo.

A continuación se presenta el organigrama actual de la Dirección General de Inspección del Trabajo.

Funcionamiento de la Dirección General de Inspección del Trabajo. Como es natural, todas las actividades de la Dirección giran en torno a las áreas inspectivas, de tal manera que la Subdirección Técnica con sus dos Departamentos el Departamento Administrativo y el de Control y Supervisión que dependen del Director General, son dependencias de apoyo de las Subdirecciones inspectivas o bien su trabajo deriva del que generen estas áreas.

Como hemos dicho anteriormente, las funciones que se desempeñan en los Departamentos de la Subdirección Técnica, o sea el de Autorizaciones y el de Evaluación y Dictamen, no son de carácter inspectivo, ya que el primero de ellos tiene a su cargo la expedición de las autorizaciones que en cumplimiento de requisitos señalados en los reglamentos, deben recibir las empresas, como por ejemplo, las autorizaciones de planta para la fabricación, instalación y funcionamiento de caldera, la autorización de la distribución del equipo contra incendios, la autorización del libro de exámenes médicos, etc.

El otro Departamento, de Evaluación y Dictamen, se encarga de evaluar las actas de inspección a fin de que, con base en las anomalías consignadas en las mismas, se ordene a las empresas la adopción de las medidas de seguridad e higiene más adecuadas, así como los plazos en que deban cumplirse. Asimismo, con apoyo en las violaciones a las normas de trabajo que se deduzcan de las actas este Departamento consigna al Departamento de Sanciones de la Secretaría, a las empresas infractoras, a efecto de que dicho Departamento instaura el procedimiento sancionador correspondiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

En nuestra opinión, resulta cuestionable la existencia de estos Departamentos en la Dirección General de Inspección, ya que como se advierte de la breve descripción de sus actividades, éstas no son inspectivas; y además, porque su adscripción a la misma obedeció a cuestiones circunstanciales, por la desaparición de la Dirección de Previsión Social y por la transformación de la Dirección de Medicina y Seguridad del Trabajo, de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por cuanto a la función primordial de la Dirección, que es la de inspeccionar las empresas y establecimientos para vigilar el cumplimiento de las normas laborales, en la actualidad el procedimiento que se sigue es el siguiente:

10. Con base en los archivos y directorios de empresas de jurisdicción federal y de acuerdo con los lineamientos de la Dirección General, el Departamento de Control y Supervisión elabora la programación de inspecciones para todo el país, que contiene el nombre de las empresas, su domicilio, el tipo de inspección (inicial, periódica, extraordinaria y de verificación), y un renglón de observaciones. Esta programación es turnada a los Departamentos de Inspección Foránea y a la Subdirección del Área Metropolitana para que se designe a los inspectores que van a encargarse de efectuar las visitas.

20. Una vez designados los inspectores, se elaboran las órdenes de comisión necesarias para cada uno de ellos, conforme a la clase de inspección de que se trate. En el caso de los inspectores del interior del país, las hojas de programación son enviadas por el Departamento regional que corresponda, a las Delegaciones, Subdelegaciones y Justas de Conciliación que se encuentren dentro de su zona, para que estas Dependencias formulen las órdenes de trabajo respectivas para los inspectores adscritos a ellas.

30. Las órdenes de comisión, debidamente requisitadas, se entregan a los inspectores para que procedan a efectuarlas.

40. Ya desahogada las inspecciones, los inspectores entregan las actas resultantes en la mesa de Control o al Jefe de Inspección de las Oficinas Regionales de la Secretaría, para que les sean descargadas.

50. Las actas son turnadas al Departamento de Evaluación y Dictamen, en donde el grupo de dictaminadores, integrado en su mayoría por profesionales de diversas especialidades (médicos, ingenieros, abogados, etc.), las examina y si contienen violaciones y anomalías formula los emplazamientos y consignaciones procedentes, o cualquier otra acción que resulte necesaria.

60. Las resoluciones tomadas con base en las actas, son comunicadas al Departamento de Control y Supervisión, para que éste vigile los asuntos hasta su trámite final y programe las visitas de verificación al vencimiento de los plazos señalados.

Este procedimiento se refiere sólo a las inspecciones iniciales y a las que periódicamente se realizan de manera oficiosa por la Dirección, ya que también se practican inspecciones a petición de parte o de algún otro organismo o dependencia de la Secretaría. En estos casos se requiere de la petición escrita para general la orden de comisión.

El Departamento Administrativo que depende de la Dirección General, tiene a su cargo el control del personal de la Dirección, el control de los recursos materiales y la sección de archivo y correspondencia.

B) Autoridades locales:

a) Direcciones o Departamentos de Trabajo en los Gobiernos de los Estados.

Al hablar de la competencia federal y local para aplicar las leyes de trabajo, el maestro Trueba Urbina indica:

"En el régimen federativo mexicano, conforme a los artículos 41, 89, 115 y 120 de nuestra ley fundamental, la facultad reglamentaria corresponde al Presidente de la República, para expedir reglamentos de las leyes, y en ejecución de éstas proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Por tanto, hay que distinguir dos cosas: una, que son diferentes en cuanto a su contenido y esencia la ley reglamentaria y los reglamentos de ésta, y otra, que los gobernadores de los Estados tienen la obligación de hacer cumplir las leyes federales en los términos del mencionado artículo 120.

Independientemente de cualquier discusión al respecto, los gobernadores de los Estados tienen el deber de ejecutar las leyes federales, o como dice el texto constitucional, la obligación de hacerlas cumplir que es lo mismo. (29)

Ahora bien, al comentar, en este mismo capítulo, la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional y los artículos 527 y 528 de la Ley Federal del Trabajo, quedaron establecidas las ramas de actividad económicas sujetas a la competencia de las autoridades federales que es de excepción, y en consecuencia, todas las demás, competen a las autoridades locales del trabajo.

De conformidad con el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo, las autoridades locales o estatales del trabajo son: los gobernadores, los Direc -

(29) Trueba Urbina, Alerto. Op. cit., pág. 35

ciones o Departamentos de Trabajo, los Inspectores, los Procuradores de la Defensa del Trabajo y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Por lo que se refiere a la reglamentación de la Inspección del Trabajo y Procuraduría de la Defensa del Trabajo, el maestro Trueba Urbina señala que se siguen aplicando los reglamentos expedidos con anterioridad por los gobernadores de los Estados y Territorios. (30)

Para los fines de nuestro estudio, nos interesan las autoridades administrativas del trabajo existentes en cada Entidad Federativa, que son las Direcciones o Departamentos de Trabajo y que intervienen en todos los asuntos relacionados con el trabajo y la previsión social, dentro de su ámbito jurisdiccional.

Estas Direcciones o Departamentos de Trabajo, tienen una organización más o menos similar en todos los Estados y algunas cuentan con leyes orgánicas en donde se establecen las normas concernientes a su estructura administrativa, funcionamiento, facultades de sus funcionarios, etc.

Las principales funciones que realizan estas Direcciones o Departamentos, a través de sus respectivas dependencias, son las siguientes:

- a) Previsión Social;
- b) Procuraduría de la Defensa del Trabajo;
- c) Conciliación; y
- d) Inspección del Trabajo.

También disponen algunos de ellas de oficinas regionales en las principales poblaciones de la Entidad o en lugares que es estimar conveniente por su relación con los aspectos laborales.

(30) Idea, pág. 37

Sin embargo, podemos afirmar que en muy pocos Estados del país se ha dado, por parte de los gobiernos respectivos, el apoyo necesario a estas autoridades para cumplir eficazmente con las importantes funciones que les corresponden, lo que se refleja en una muy precaria prestación de sus servicios, con los consiguientes efectos negativos para los trabajadores.

En la ciudad de México, la Dirección de Trabajo y Previsión Social - del Departamento del Distrito Federal, es la autoridad administrativa que atiende los asuntos laborales de competencia local.

b) Servicios de Inspección del Trabajo. Están encomendados a Departamentos u Oficinas dependientes de las Direcciones o Departamentos de Trabajo de los gobiernos estatales y sus funciones son básicamente las mismas que las de la Dirección General de Inspección del Trabajo en el fuero federal, con la variante de que los inspectores tienen una gran participación como conciliadores.

También se conserva en el ámbito local, la división de los inspectores por especialidad, es decir, los de Seguridad, de Higiene, de Condiciones de Trabajo y, en algunos casos, los de Calderas de Vapor.

Lamentablemente, aún cuando los reglamentos internos de estas Direcciones o Departamentos conceden una gran importancia a la Inspección del Trabajo, en la práctica los servicios de inspección resultan, en nuestra opinión, precarios e ineficaces, por las razones que expondremos en el próximo capítulo último de este trabajo.

CAPITULO IV.

PROBLEMATICA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO EN MEXICO.

1. Falta de Reglamentación.
2. Personal de Inspección.
3. Capacitación de los Inspectores.
4. Coordinación de las autoridades
Inspectivas.

OFICIO IV

PROBLEMATICA DE LA INSPECCION DEL
TRABAJO EN MEXICO

Consideramos que aún cuando ha habido en nuestro país importantes avances en materia de Inspección del Trabajo, desde el punto de vista legislativo y de la administración del trabajo, todavía no ha alcanzado esta institución el completo desarrollo que demanda el proceso de industrialización del país y el alto grado de infracciones a las leyes laborales que se presentan en algunas actividades productivas.

Los factores que según nosotros impiden el pleno desenvolvimiento de la inspección laboral en México, están relacionados con los aspectos siguientes:

1. Falta de Reglamentación;
2. Personal de Inspección;
3. Capacitación de los Inspectores; y
4. Coordinación de las autoridades inspectivas.

Falta de Reglamentación.- En capítulos anteriores hemos apuntado la necesidad imperiosa de que se promulgue un Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo, que establezca las normas que para regular la importante y compleja función inspectiva. Igualmente, se hace necesaria la expedición de reglamentos de la inspección local del trabajo, procurando que las disposiciones de cada uno de ellos respondan a los mismos principios y objetivos y estén en consonancia con el reglamento federal, ya que no se trate de dos clases de inspección la federal y la local, sino de una sola Inspección del Trabajo, con dos esferas de aplicación.

Debe resaltarse la urgencia de estos reglamentos de inspección, porque las exigencias de la práctica en las actuaciones de los inspectores del trabajo, han desbordado el esquema normativo de sus funciones, según la Ley Federal del Trabajo.

Es notorio que los conflictos laborales en el ámbito individual y colectivo, el avance incesante de la técnica industrial, la modernización y especialización de la maquinaria, derivados del desarrollo económico e industrial, determinan la necesidad de que los inspectores del trabajo confronten día a día problemas de diversa índole y tienen que aportar sus intervenciones con una gran flexibilidad, y aprovechando sus experiencias, para suplir la falta de una instrumentación jurídica que les oriente y les resalte, de un lado, y de otro - sin haber obtenido una capacitación adecuada para esa labor.

Por ejemplo, cuando a un inspector se le llama para que intervenga en una empresa altamente tecnificada y con numerosos trabajadores a su servicio, no lo requieren solamente para que levante una simple acta haciendo constar lo que manifestaran las partes, sino que esperan de este funcionario que, si es posible, concilie las discrepancias y esclucione el problema cuando está en su iniciación conflictiva, y para ello tiene que conocer las normas jurídicas de la legislación laboral aplicable al caso, por una parte, y además disponer de un conocimiento técnico especializado en la rama industrial de que se trate, para estar en condiciones de discutir con los técnicos de alto nivel de la empresa y con los trabajadores calificados, las cuestiones de este orden que se susciten.

Podríamos apuntar también, la intervención que tienen en los conflictos colectivos, incluso en los de carácter intergremial, que se agudizan por el dinamismo industrial y la creciente politización obrera, cuyas manifestaciones exigen actuaciones de los inspectores para prevenir los conflictos, o para esclarecer los factores que los provocan, como auxiliares de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en los ámbitos respectivos.

Es indudable que estas complejas actividades, no están previstas en las disposiciones legales actuales, ni tampoco en la capacitación proporcionada a los propios inspectores.

En forma colateral, es indispensable señalar la necesidad inaplazable de que se actualicen los reglamentos que quedaron abrogados al promulgarse la Ley Federal del Trabajo de 1970, en materia de seguridad, higiene, labores peligrosas e insalubres, etc., ya que la carencia de estos reglamentos, además de producir un vacío latente en las reglas específicas de protección al trabajo, dificultan extraordinariamente la inspección del trabajo, para la vigilancia del cumplimiento de la ley laboral, precisamente por la falta de estos reglamentos laborales que sirven de guía para la labor inspectiva.

2. Personal de Inspección. El inspector del trabajo es el elemento fundamental de la función inspectiva laboral, por lo que resulta indispensable prestar una atención preferente a todos los aspectos relativos a su formación, retribución, jerarquía, etc.

Sobre la importancia de los inspectores del trabajo, Eugenio Pérez Lotiña señala que "... es uno de los núcleos burocráticos más esenciales del departamento regional del ramo ... su misión no es tan sólo de policía jurídico-administrativa, negativa o represiva. Necesitan por ello una mayor preparación, vocación y cualidades psicológicas muy particulares, pues tienen a su cargo tareas sociales educativas, como pudieran tener, por ejemplo, los inspectores de sanidad. Por otra parte, han de poseer cierta dosis de energía e independencia para poder enfrentarse con transgresiones de la ley. Al mismo tiempo habrán de ser prudentes en sus iniciativas y resoluciones, porque, hasta cierto punto, son asesores sociales de trabajadores y empresarios, convirtiéndose en eficaces instrumentos promotores de la Política Social, ..." (31)

(31) Pérez Lotiña, Eugenio. Derecho del Trabajo. págs. 354 y 355

Ernesto Protschin señala el respecto: "En la actualidad, el campo de su actuación comprende casi todas las profesiones, inclusive la agricultura y el trabajo doméstico... Pero las funciones de los inspectores tampoco se limitan a la comprobación de infracciones ni al papel que les incumbe, positivamente, en la aplicación de la ley. Su misión es en gran parte educativa. Han de ser los asesores y consejeros tanto de los patronos como de los trabajadores con respecto a todo lo que atañe a la aplicación de las leyes de trabajo, con el fin de promover la colaboración social..." (32)

En relación con este mismo asunto, Felipe Remolina Roqueñí, considera que los inspectores del trabajo constituyen los guardianes del desenvolvimiento armónico de las relaciones sociales y que al realizar sus actividades se encuentran ante responsabilidades jurídicas, sociales, económicas, técnicas y administrativas. (33)

Respecto asiente, hemos visto al existir el cúmulo de disposiciones sobre la Inspección del Trabajo, la gran importancia que tiene esta institución en nuestro país y las complejas y delicadas actividades de los inspectores del trabajo.

Es innegable el avance que en materia de inspección ha tenido nuestra legislación laboral, sin embargo, los cuerpos de inspectores del país se enfrentan en la práctica a múltiples obstáculos de carácter técnico y administrativo que les impiden atender con la eficacia deseable sus funciones.

Se observa que además de la necesidad de preparación técnica de los inspectores, lo que analizaremos separadamente, tanto en el nivel federal como en el local no tienen la jerarquía, administrativa inherente a la alta responsabilidad en un nivel de ingresos adecuado que propicie su independencia frente a cualquier influencia ajena al servicio.

(32) Protschin, Ernesto. Curso de legislación del Trabajo. págs. 256 y 257.

(33) Remolina Roqueñí, Felipe. Estudios sobre Inspección del Trabajo.

Otra cuestión muy importante también es la del número de inspectores y su distribución.

En el ámbito federal, se cuenta en la actualidad con doscientos veinticinco inspectores, aproximadamente, que tienen que visitar cerca de doce mil empresas comprendidas dentro de dicha jurisdicción, lo que sería hasta cierto punto realizable de no ser porque no están solamente dedicados a la inspección oficiosa o rutinaria, sino que atienden, como hemos mencionado, otras actividades que no son precisamente inspectivas; y además porque el número de inspectores adscritos a las oficinas foráneas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no guarda relación con el número de empresas ubicadas dentro de la jurisdicción de cada una de dichas oficinas. Así, hay Delegaciones y Subdelegaciones Federales del Trabajo que tienen demasiados inspectores para el reducido número de empresas bajo su control, y otras en donde esta proporción se presenta en forma inversa, lo que impide el cabal aprovechamiento de todos los recursos humanos disponibles.

La situación de la inspección local es más grave todavía, ya que en casi todas las Direcciones o Departamentos de Trabajo, el número de inspectores es insuficiente para satisfacer las necesidades de inspección local dentro de las respectivas Entidades Federativas.

Consideremos que el aumento del personal inspectivo es necesario, especialmente en el orden local, pero creemos que debe pensarse también en obtener un rendimiento más eficiente de los inspectores de que se dispone, mediante el perfeccionamiento de métodos, sistemas y procedimientos de trabajo; y en que en todo caso la incorporación del nuevo personal debe hacerse en forma programada.

Por otra parte, un buen servicio de inspección del trabajo, requiere de eficiente personal administrativo de apoyo para esta función primordial.

3. Capacitación de los inspectores. Es evidente que para que los inspectores del trabajo puedan cumplir eficazmente las múltiples y complejas funciones que tienen encomendadas, requieren de un nivel de preparación adecuado en las disciplinas que concurren en su esfera de actividad.

Por eso la capacitación de los inspectores del Trabajo debe ser uno de los aspectos prioritarios en las políticas y programas de cualquier servicio de inspección laboral.

En Inglaterra y Francia, por ejemplo, el ingreso de los inspectores del trabajo es por concurso, previa una prueba como aspirante.

En Alemania, para ser inspector del trabajo, se exigen conocimientos técnicos bastante amplios, requiriendo de tres años de estudios superiores como mínimo y un período de prácticas. Entre los mismos, la jerarquía va desde aspirante, luego inspector asistente, después inspector, y por último, consejero de industrias.

En México, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, el aspirante a ocupar una plaza de inspector del trabajo debe haber terminado la educación secundaria y demostrar conocimientos suficientes de derecho del trabajo y de seguridad social y tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, en la práctica no se lleva a cabo ningún examen de conocimientos previo a su admisión, lo que propicia el ingreso de personas que carecen de las más elementales nociones de la materia, con el consiguiente detrimento en la prestación del servicio.

Estimamos que esta deficiencia podría subsanarse mediante la impartición de cursos de capacitación para aspirantes a inspectores del trabajo, con una duración no menos de seis meses, al término del cual se les practicaría un examen para determinar su ingreso al servicio.

La Institución que debiera avocarse a esta tarea es el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El programa del curso podría contener además de las materias esenciales para el cumplimiento de la función inspectiva laboral, tales como legislación laboral, seguridad industrial, higiene del trabajo, etc., otras que complementen su formación cultural y amplíen su criterio para que estén en posibilidad de comprender mejor los problemas a los que tendrán que enfrentarse posteriormente. Estas materias podrían ser las siguientes: nociones de economía, psicología, psicología del trabajo, derecho, toxicología industrial, etc.

En cuanto a los inspectores que ya están en servicio, resulta fundamental la realización periódica de cursos que los mantengan actualizados.

Al respecto, debe mencionarse el interés que las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social han puesto en esta clase de cursos destacando los efectuados en los años de 1966 a 1969, promovidos por la desaparecida Dirección General de Previsión Social, y los llevados a cabo por la Dirección General de Inspección del Trabajo en los años de 1975 y 1976.

La falta de continuidad de estos cursos, así como problemas presupuestales, han sido el obstáculo que ha impedido alcanzar los objetivos propuestos por las autoridades.

Por otra parte, y como complemento de la capacitación de los inspectores, resulta conveniente la realización de seminarios y mesas redondas que traten aspectos de interés para la función inspectiva y propicien el intercambio de experiencias y conocimientos entre los propios inspectores y las autoridades de la materia, pudiendo incluso organizarse reuniones a nivel internacional, como el Seminario Interamericano de los Servicios de Inspección del Trabajo, que se -

efectuó en nuestro país en el año de 1967, organizado por la Dirección General de Previsión Social de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la colaboración de la Organización de los Estados Americanos y del Centro Interamericano de Administración del Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo.

4. Coordinación de las Autoridades Inspectivas. La Coordinación es un elemento fundamental en cualquier actividad, pero especialmente en aquellas que son realizadas por los órganos del Estado con vistas a un interés de carácter social.

Consideramos que la falta de coordinación se presenta, por desgracia, en casi toda la administración pública de nuestro país y constituye uno de sus más grandes obstáculos para su desarrollo.

La función inspectiva laboral no es ajena a esta situación y la falta de coordinación representa también para esta institución un grave problema, cuya solución es inaplazable.

Independientemente de los dos campos de acción de la Inspección del Trabajo, el federal y el local, debe tomarse en cuenta que esta función está contemplada en la Ley Federal del Trabajo con un carácter unitario, de tal manera que es indispensable la unificación de criterios y políticas generales entre la Dirección General de Inspección del Trabajo y las autoridades inspectivas del trabajo locales, lo que sólo podrá lograrse a través de la coordinación y del intercambio permanente de experiencias y puntos de vista.

En la práctica la coordinación es casi inexistente, ya que se reduce, en el mejor de los casos, a la comunicación entre estas autoridades, de asuntos intrascendentes o rutinarios.

CAPITULO V.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

CONCLUSIONES

PRIMERA

Con la aprobación del Artículo 123 Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, podemos decir, que se marca el nacimiento de la primera Constitución Política de América que incluye los principios sociales.

SEGUNDA

Al consignarse en nuestra carta magna los artículos 123 y 47, se crea por primera vez el Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, así como las disposiciones concernientes al Derecho Agrario, al Derecho Económico, derivando la actitud del Estado surge en favor de los obreros.

TERCERA

La Inspección del Trabajo es una función fundamentalmente administrativa, que se orienta en dos direcciones, una de carácter educativo y de cooperación y otra reactiva y sancionadora.

CUARTA

La Inspección del Trabajo es la institución más antigua del Estado para vigilar el cumplimiento de las normas laborales.

QUINTA

Aun cuando el artículo 123 Constitucional no menciona a la Inspección del Trabajo, su constitucionalidad es indiscutible.

SEXTA

La Ley Federal del Trabajo de 1970, le confiere a la Inspección del Trabajo una jerarquía que no poseía en la ley anterior, al considerarla como una de las Autoridades del Trabajo y al establecer un capítulo especial para

regular su organización, funcionamiento y los deberes y derechos de los inspectores del Trabajo.

SEXTIMA

La ley Federal del Trabajo de 1910, presentaba relación con la de 1931 en materia de Inspección del Trabajo, trascendentales innovaciones en dos aspectos fundamentales: a) en el aumento de las disposiciones relativas, y b) en la complejidad de las funciones asignadas en diversos capítulos de la Ley a los inspectores del Trabajo, que abarca aspectos administrativos, de conciliación, e inclusive jurisdiccionales.

SEPTIMA

La función de asesorar a trabajadores y patronos, que la ley Federal del Trabajo asigna a la Inspección del Trabajo, constituye otro cambio importante en las actividades tradicionales de esta institución, colocándola dentro de las más modernas corrientes en el orden internacional sobre esta materia.

OCtava

Los inspectores del Trabajo tienen la función.

NOVENA

Consideramos necesaria la expedición de un Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo.

DECIMA TERCERA

Paralelamente, también se hace necesaria la formulación de nuevos reglamentos para prevenir accidentes y enfermedades del trabajo, en virtud de nuevas técnicas introducidas por la existencia, en entera vigencia la ley Federal

del trabajo de 1970; y por ser dichos reglamentos esenciales para la inspección inspectiva.

DECIMOTERCERA

En el ámbito local, debe darse mayor atención a los servicios de inspección del trabajo.

DECIMOCUARTA

Considerándose conveniente que la Dirección General de Inspección del Trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, distribuya mejor a los inspectores asignados a sus oficinas regionales, tomando en cuenta la concentración industrial de cada región.

DECIMOCUARTA

Estimamos importante la realización de cursos de capacitación para asignar a inspectores del trabajo, cuyo ingreso al servicio estará sujeto a un examen previo.

DECIMASEXTA

Debido a las complejas funciones de los inspectores, se hace necesaria la realización de cursos de actualización sobre los diversos campos de su actuación, en forma programada y continua.

DECIMASEXTA

Tanto en el ámbito federal como en el local, debe reconocerse a los inspectores del trabajo el carácter de autoridades, situándolos en la jerarquía administrativa que les corresponde de acuerdo con su alta responsabilidad, y consecuentemente retribuirlas adecuadamente.

DECIMASEXTA

Resulta indispensable que las autoridades de inspección letrada, regional y locales, coordinen sus actividades a efecto de cumplir criterios e intercambiar experiencias y conocimientos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Alonso García, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo. Editorial Ariel. Segunda Edición. Barcelona, 1967.
- 2.- Beltrán Enrique. México Cincuenta Años de Revolución. Ed. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. Méx. 1960.
- 3.- Climent Beltrán, Juan B. Ley Federal del Trabajo y Otras Leyes Laborales. Editorial Eszinge, S.A. Primera Edición, México, 1970.
- 4.- Conferencia Internacional del Trabajo. Convenios y Recomendaciones 1919-1951. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1952.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 6.- De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, 1954.
- 7.- Enciclopedia Jurídica CMSEA, Tomo XVI. Editorial Bibliográfica. Argentina, Buenos Aires.
- 8.- Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana. Tomo XXVII. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid.
- 9.- Krotoschin, Ernesto. Curso de Legislación del Trabajo. Editorial de Palma. Buenos Aires, 1950.
- 10.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

11. Ley Federal del Trabajo.
12. López Rosado, Diego G. Historia y Pensamiento económico de México. Ed. - Instituto de Investigaciones Económicas U.N.A.M. Primeras Ediciones, Tomo III 1969 y Tomo VI 1967. Méx.
- 13.- Martínez Dominguéz, Alonso. Derecho del Pueblo Mexicano a través de sus - Constituciones. Ed. Cámara de Diputados. Tomo VIII. Méx. 1967.
14. Pérez Botija, Eugenio. Derecho del Trabajo. Editorial Tecnos, S.A. Sexta Edición. Madrid.
15. Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
16. Reglamento de Higiene del Trabajo.
17. Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo.
18. Reglamento de Labores Peligrosas e Insalubres para Mujeres y Menores
- 19.- Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas.
20. Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo.
21. Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujos a Presión.
22. Remolina Roqueñí, Felipe. "Estudio sobre Inspección del Trabajo". Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1973.
23. Sanchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Primer Tomo. Volumen I. México, 1957.

24. Trueta Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1975.
25. Trueta Urbina, Alberto, y Trueta Barrera, Jorge. Nueva ley Federal del Trabajo Reformada. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimaséptima Edición. México, 1975.