



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
A R A G O N

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA  
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL  
EN RELACION A LA PROTECCION DE LAS  
MEDIDAS DE SEGURIDAD E HIGIENE DE LOS  
TRABAJADORES

D-51

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GUADALUPE ORTIZ GAMBOA



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA  
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL  
EN RELACION A LA PROTECCION DE LAS  
MEDIDAS DE SEGURIDAD E HIGIENE DE LOS  
TRABAJADORES

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA  
GUADALUPE ORTIZ GARCIA

A MIS PADRES,  
ABUELOS, HERMANOS,  
FAMILIARES Y AMIGOS  
CON CARÍÑO.

AL LIC. FRANCISCO E. OROZCO VERA  
Y A MIS MAESTROS, POR EL APOYO -  
QUE ME BRINDARON.

A MI HIJA.



INDICE GENERAL.

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCION .  | 1  |
| CAPITULO I.   |    |
| SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL<br>COMO DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PU-<br>BLICA CENTRALIZADA.   |    |
| ANTECEDENTES HISTORICOS.  | 3  |
| FACULTADES DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y<br>PREVISION SOCIAL.  | 15 |
| LEGISLACION VIGENTE QUE SE MANEJA EN ESTA<br>DEPENDENCIA CENTRALIZADA EN MATERIA DE SE<br>GURIDAD E HIGIENE.  | 36 |
| REGLAMENTACION MAS IMPORTANTE APLICADA POR<br>LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SO--<br>CIAL .  | 40 |
| CAPITULO II.  |    |
| PROCEDIMIENTOS JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO.   |    |
| EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL.  | 47 |
| EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.  | 52 |
| EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.  | 60 |
| DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LOS PROCEDI--<br>MIENTOS ANTES MENCIONADOS   | 64 |
| CAPITULO III.   |    |
| PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEN<br>TRO DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION<br>SOCIAL PARA PROTEGER LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD<br>E HIGIENE DE LOS TRABAJADORES. |    |
| INSPECCION  | 66 |
| EMPLAZAMIENTO   | 72 |
| INSPECCION DE VERIFICACION  | 73 |
| EMPLAZAMIENTO, CITACION Y NOTIFICACION  | 74 |
| AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS  | 78 |

RESOLUCION

84

CONCLUSIONES

87

BIBLIOGRAFIA

90

PIES DE PAGINAS

92

I N T R O D U C C I O N  
=====

En el año de 1980, durante el desarrollo del servicio social en el Departamento de Sanciones de la Subdirección de Calificación de la Dirección de Asuntos Jurídicos dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, observamos que el procedimiento Administrativo Sancionador que manejábamos era de reciente creación, el cual pocos abogados conocían y que a pesar que muchos de ellos se presentaban a comparecer para desahogar la audiencia de ley por requerimiento que les había hecho esta Dirección, desconocían el fin de esa comparecencia y las consecuencias de ella; por lo que al transcurrir el tiempo e irnos adentrando en el citado procedimiento pensamos que podríamos realizar un breve estudio sobre éste, en el que se pudiera a conocer de una manera general y sencilla, para despertar el interés en el mismo y tratar de encontrar sus fallas y ventajas.

Durante su desarrollo encontramos dificultades, pues no existe bibliografía a la que se pueda recurrir para realizar nuestra investigación, este estudio tenía que realizarse directamente en la Institución Oficial mencionada auxiliándonos en gran parte de revistas y boletines, no existiendo un criterio uniforme sobre el mismo y teniendo que encuadrarlo dentro del Procedimiento Administrativo ya que es una serie de pasos que se siguen para la aplicación de una determinada sanción entendiendo que para que un acto de autoridad pueda afectar validamente la esfera-

jurídica de cualquier particular tendrá que cubrir ciertos requisitos establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante este procedimiento se trata de proteger al trabajador como parte integrante del proceso productivo, como factor esencial de la producción y del desarrollo del país, encontrando que en las Medidas de Seguridad e Higiene que se consagran en la Legislación vigente, se dá una protección integral al trabajador y por ende a la producción en general elevando de esta forma el nivel de vida del trabajador y la producción de el país. Este procedimiento dá oportunidad a que el patrón invoque sus defensas antes de que arbitrariamente le sean impuestas sanciones por la Administración Pública Federal Centralizada.

C A P I T U L O        I

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL COMO DEPENDENCIA  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

- A)            ANTECEDENTES HISTORICOS.
  
- B)            FACULTADES DE LA SECRETARIA DEL  
              TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.  
              (Competencia y Atribuciones)
  
- C)            LEGISLACION VIGENTE QUE SE MANEJA  
              EN ESTA DEPENDENCIA CENTRALIZADA.
  
- D)            REGLAMENTACION MAS IMPORTANTE ---  
              APLICADA POR LA SECRETARIA DEL --  
              TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.  
              (Reglamentos, Decretos, Acuerdos,  
              Circulares).

A) ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SECRETARIA  
DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

En realidad, los antecedentes históricos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no son muy extensos, pues sólo en 1932 y en 1940 hubo cambios sustanciales en su Organización y de 1940 a la fecha conserva tanto su denominación como su objeto original, habiendo sufrido solamente cambios de tipo estructural de poca importancia. Por otro lado, debemos señalar que una cosa son los antecedentes históricos -que son cortos- y otra la evolución -- histórica -que es prolija-

Aclarando lo anterior, anotaremos que el 13 de diciembre de 1911 siendo Presidente de la República Don Francisco I. Madero, se fundó el Departamento de Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. - En 1932, se transformó en un Departamento autónomo, debido al desarrollo industrial de nuestro país y a la agrupación de grandes masas de obreros, generando todo ello nuevos problemas, a tal grado que llegó a ser insuficiente para resolverlos, ya que su legislación resultaba anticuada ante los grandes problemas que se presentaban en el -- campo laboral del país; por lo que se vió la necesidad de reformarla y adicionarla. Fué así como por Decreto del 31 de diciembre de 1940 se llevó a cabo esta reforma, --- creándose la actual Secretaría del Trabajo y Previsión Social, nombre que conserva hasta la fecha. En 1962, comprendiendo el Gobierno que algunas fracciones del artículo 123 de la Constitución ya no se ajustaban a la evolu--

ción social y económica de México; reformó algunas normas-jurídicas tales como las fracciones II, III, VI, IX, XXI y XXXI del artículo 123 de nuestra Carta Magna que se refieren a la prohibición del trabajo a los menores de 14 años; al reparto de utilidades de las empresas; a la indemnización del trabajador cuando se le despidie sin causa justificada.

Ahora bien, anotados los antecedentes históricos de la Institución que lleva a cabo el procedimiento que nos ocupa, - toca ahora mencionar los antecedentes del Procedimiento Administrativo Sancionador. ↵

La Oficina de Sanciones, creada en la reorganización de -- 1953, tenía por objeto tramitar las consignaciones que los Departamentos de la propia Dirección le hacían por violaciones a leyes o reglamentos relacionados con la previsión social. En esta Oficina se respetó el derecho de audiencia, citando al presunto infractor para que en audiencia, exhibiera pruebas y alegara lo que a sus derechos conviniera.

Como en la tramitación de las consignaciones e imposición de las penas se realizaba una función para cuyo desarrollo era menester el conocimiento de la ciencia jurídica y como dicha Oficina no conocía todos los casos de ilicitud laboral, con sana lógica, en el Reglamento Interior de 1957, - se segregó de la Dirección de Previsión Social la Oficina de Sanciones, para que ésta, pasando al Departamento Jurídico, tramitara todas las consignaciones que le hicieran - las diversas dependencias de la Secretaría por violaciones

a la Ley, Reglamentos y Contratos Ley o por desobediencia a mandamientos administrativos debidamente fundados, siendo en la actualidad en esta Oficina donde se lleva a cabo el Procedimiento Administrativo Sancionador que nos ocupará en el presente trabajo.

Es conveniente señalar que en el movimiento de protección a los trabajadores contra accidentes y enfermedades profesionales, el cual tuvo su nacimiento en Europa, inicialmente en Inglaterra y Alemania y más tarde en Francia, -- Bélgica y otros países de dicho Continente; éste movimiento está íntimamente relacionado con el surgimiento de la Revolución Industrial Inglesa. La historia sobre esta materia contiene datos interesantes sobre las condiciones inseguras e insalubres que existían ya en los pequeños talleres familiares que más tarde se transformaron en establecimientos industriales.

Debiéndose ésta transformación, precisamente al desarrollo de la fuerza mecánica de los medios de transporte y de otros factores que implicaron la necesidad de ampliar los pequeños talleres familiares para desarrollarse y --- transformarse en fábricas que emplearon gran número de -- trabajadores.

Ya a mediados del siglo pasado son notorios los frecuentes esfuerzos para mejorar las condiciones inseguras e insalubres que existían en los establecimientos industriales. Estos esfuerzos que fueron llevados a cabo, tanto por parte del Gobierno, como por parte de los empresarios y sindicatos de trabajadores, comenzaron a tener un desa-



rollo más intenso al comienzo del siglo. Es entonces -- cuando nace y se desarrolla a la vez la Legislación sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En Alemania primero y más tarde en Inglaterra se establecieron las primeras medidas de protección para el manejo de maquinaria peligrosa, calderas de vapor y trabajos peligrosos e insalubres, como lo eran aquellos trabajos de las minas de carbón y de las plantas siderúrgicas. En América ya a partir del comienzo del siglo XX, empieza a desarrollarse un Reglamento inspirado en aquéllos del viejo Continente.

Gran impulso fué dado al desarrollo de la seguridad e higiene en el trabajo, inicialmente en Europa y posteriormente en América (Estados Unidos). Las organizaciones de empleadores y de trabajadores debido al gran impulso que recibió la industria en esta época, empezaron a preocuparse por proteger la mano de obra.

Viendo que la frecuencia de accidentes y enfermedades ocupacionales afectaba su economía, algunas empresas importantes buscaron métodos para evitarlos; éstos primeros movimientos organizados fueron elementales y se limitaban sencillamente a organizar comités de seguridad que tuvieran a su cargo como actividad principal, la prevención de accidentes; ésta forma de protección se desarrolló y se fué extendiendo a varias otras empresas reflejándose dicho movimiento en una convención de ingenieros de hierro, del acero y de la electricidad en los Estados Unidos en 1912. A través de los años y teniendo como ejemplo este evento, --

fueron organizados actos similares en otros países de Europa y América.

La primera reacción de las organizaciones de trabajadores sobre las consecuencias de los accidentes del trabajo a -- los que estaban expuesto fué la del principio de que "toda persona incapacitada por un accidente de trabajo debía ser recompensada económicamente". Por otro lado, con la -- creación y promulgación de la legislación a este respecto, se obligó al empleador a tomar medidas de seguridad e higiene contra determinados riesgos. Esto proporcionó la base legal para el principio actualmente aceptado por la -- Ley y la costumbre, de que el empleador es directamente -- responsable de todo accidente o enfermedad profesional sufrida por personas a su servicio o como consecuencia del -- trabajo que la misma ejecuta.

Fué en Alemania donde se promulgó la primera Ley de responsabilidad del empleador y a partir de 1865 éste ejemplo se extendió rápidamente a Inglaterra y demás países de Europa; ésta Ley se llamó "Ley de Indemnización Obligatoria para los Trabajadores". En ella y en las que se dictaron después se establecía claramente la responsabilidad que tenía el empleador de suministrar un local de trabajo seguro y salubre.

En Estados Unidos de Norteamérica, la primera Ley sobre Indemnización del trabajador fué promulgada en 1903, sólo -- que ella estaba dedicada unicamente a la protección de los trabajadores y empleados federales. Inmediatamente, cada Estado de la Unión fué promulgando leyes y reglamentos has

ta cubrir casi todas las actividades del territorio de la Nación Norteamericana.

Todas estas Leyes que fueron promulgándose a partir de la última mitad del siglo pasado y principios del presente, incluían disposiciones obligatorias no sólo para establecer determinadas medidas, para pagar las indemnizaciones y determinar la incapacidad, sino que también se incluían métodos básicos de cumplimiento obligatorio para la protección del trabajador.

La Ley de Indemnización dió lugar al Seguro contra Accidentes que entonces se hacía y que actualmente sigue siendo una necesidad tanto para la economía de las empresas y la economía nacional como para mejorar las relaciones obrero patronales y sobre todo para conservar el capital humano del país.

En una gran mayoría de los países del mundo, el empleador es responsable a través de las Instituciones de Seguros de la indemnización que debe gozar todo trabajador o empleado cuando sufra un accidente de trabajo, salvo en las regiones no cubiertas por el régimen, en ellas es el propio empleador el responsable, como sucede en muchos países latinoamericanos.

El empleador tiene la obligación de mantener un lugar seguro y salubre para el trabajo de sus empleados. Este precepto está universalmente reconocido y por tanto, en toda empresa, el empleador es legalmente responsable de toda lesión ó enfermedad que ocurra durante el trabajo ó

a consecuencia del mismo a sus obreros o empleados.

Todo trabajo que se ejecuta lleva cierto grado de riesgo - el que con el transcurso del tiempo llega a ocasionar un - accidente o una enfermedad profesional sino se le ha pres- tado la debida atención y se corrigen las condiciones peli - grosas que dan origen al riesgo. Sólo corrigiendo éstas - condiciones podrían obtenerse la eliminación ó reducción - de los riesgos que amenazan al trabajador a cada instante - de su vida laboral.

En toda empresa la autoridad dimana del empleador, por tan- to él debe desarrollar los planes de acción a seguir y to- mar la dirección ejecutiva de los mismos. De él debe par- tir la iniciativa para ser de ese sitio de trabajo un lu- -- gar seguro. Como consecuencia, los dirigentes de la empre- sa deben ocuparse de que las actividades de Seguridad e Hi - giene del Trabajo lleguen a formar no sólo parte importan- te del trabajo de las empresas sino parte integrante del - mismo.

Es por ello necesario que las actividades de seguridad e - higiene merezcan una atención similar a los otros proble- -- mas de la empresa como son los costos, calidad, producción, etc.

Los puntos fundamentales sobre los que deben asumir respon- sabilidad los dirigentes de las empresas a fin de lograr - el cumplimiento de la protección del trabajo en su estable- cimiento, son los siguientes:

- a) Hacer saber a todos los encargados de la dirección y a los trabajadores del establecimiento, que lo mismo que los dirigentes de la empresa le dan la importancia que merecen a las actividades de seguridad e higiene cada uno de los supervisores o capataces, según sea el caso, se hacen responsables del desarrollo de esta actividad, dentro del lugar de trabajo a su cargo.
- b) Proporcionar un local seguro y salubre para el trabajador. Esto incluye equipos de seguridad y herramientas, resguardo de la maquinaria, procedimientos y trabajos planificados con arreglo a la protección del trabajador, y una vigilancia constante para descubrir los riesgos y poderlos corregir.
- c) Suministrar un adecuado adiestramiento y supervisión para desarrollar hábitos seguros a todos los trabajadores en sus ocupaciones. - Esto incluye asimismo el adiestramiento del trabajador y capataces, para que éstos a su vez puedan adiestrar y vigilar a las personas que estén bajo su mando, en los métodos seguros de trabajo para cada ocupación.
- d) Organizar las actividades de seguridad como una función principal y constante de la empresa. Esto incluye confirmar los informes o notificaciones de accidentes, investigar los accidentes o enfermedades profesionales, compilar estadísticas, etc.

Las Leyes de indemnización a los trabajadores que hemos -- mencionado anteriormente, hicieron necesaria la promulgación de reglamentos sobre seguridad e higiene del trabajo a fin de proteger la maquinaria peligrosa instituyendo una inspección para hacer respetar lo que se establecía en los reglamentos promulgados. Así, nació la inspección oficial del trabajo que se ha desarrollado hasta llegar a ser un cuerpo de técnicos que además de vigilar el cumplimiento de la ley, puede servir de asesoramiento a las empresas.

Por otro lado, debe mencionarse que la inspección también se desarrolló dentro de las organizaciones voluntarias, empresas, establecimientos de seguro, etc., para velar por el cumplimiento de los principios de seguridad e higiene y para estudiar métodos de trabajo a fin de evitar los riesgos profesionales.

Consideramos que lo señalado anteriormente ha sido a modo de introducción del tema medular de nuestro trabajo de investigación por lo que estimamos que es oportuno que a continuación hagamos algunos comentarios en relación.

El movimiento obrero se inició prácticamente con las tragedias de Río Blanco y Cananea en los inicios del presente siglo, hechos que en buena parte impulsaron el afloramiento de la Revolución Mexicana.

La clase obrera luchó con inquebrantable fé hasta ver plasmados en el artículo 123 sus anhelos de justicia; es hasta la promulgación de la Constitución de 1917 cuando se crea con carácter social la obligación de los patrones a responder por los accidentes y enfermedades profesionales de sus trabajadores.

Al amparo de la Ley Federal del Trabajo se publicaron en 1934 y 1946 las Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo y de Higiene del Trabajo. Al aparecer estos ordenamientos con el fin de proteger a los trabajadores se materializó una aspiración de la clase obrera; sin embargo, éstos - reglamentos se hicieron obsoletos al paso del tiempo siendo anticuados para la actual clase obrera y caducos para la moderna tecnología que se emplea en nuestro país no pu-

diendo cumplir con su cometido por este hecho, lo anterior dió nacimiento a las reformas de la Ley Federal del Trabajo en 1978 y a la promulgación del nuevo Reglamento General de Seguridad e Higiene del Trabajo para defender la sa lud y la vida de los obreros mexicanos adecuándose a las condiciones imperantes en el país y teniendo como instru- mento la reglamentación emanada de nuestras leyes que seña lan en forma novedosa la inclusión de la medicina preveni va y la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higie- ne del Trabajo bases legales que se utilizan a fin de que- previos estudios sobre situaciones reales, se efectúen las reformas necesarias a las leyes conforme lo exiga la moder na industrialización.

Para poder comprender con mayor facilidad la materia y el estudio que nos ocupa dentro de este trabajo, es necesario dar un concepto de éste y adentrarnos en ello:

La seguridad e higiene industrial es el conjunto de conoci mientos científicos y técnicos encaminados a localizar, -- evaluar, prevenir y controlar las causas de los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores con- motivo o a causa de su trabajo.

La seguridad tiene como finalidad preservar la integridad- física de los trabajadores y prevenir las lesiones que pue dan sufrir, ya que el accidente ocurre intempestivamente.

La higiene estudia el ambiente en el que se desarrolla el trabajo para evitar enfermedades que puedan ser causadas - por polvos, humos, gases, calor, radiaciones, etc.

La enfermedad de trabajo depende del tiempo de exposición, del grado de concentración y de la susceptibilidad individual.

Básicamente la forma de prevenir, evaluar y controlar las causas de los accidentes nació con la Revolución Industrial, la maquina comenzó a substituir el trabajo humano y esto trajo como consecuencia una enorme cantidad de accidentes causados durante el manejo de las máquinas. La prevención del riesgo del trabajo, en un principio, radicaba en la buena disposición y criterio del empresario pero como esto no era suficiente, los países industriales comenzaron a legislar en esta materia y en otras como son horas de trabajo, descanso, salario, etc.

En nuestro país la reglamentación se inició con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y se instrumentó en la Ley Federal del Trabajo de 1931, correspondiente su aplicación a los reglamentos, sin embargo, su ejecución no ha sido integral y el avance científico y tecnológico no ha evolucionado paralelamente a la producción de riesgos, pues primero se han producido los riesgos y posteriormente se han estudiado. Su efectividad radica precisamente en su espíritu eminentemente prevencionista.

Las medidas preventivas desde el punto de vista de la higiene, son en general las siguientes:

- 1.- Eliminación o substitución del agente.
- 2.- Modificación del proceso del trabajo.



- 3.- Modificación del equipo.
- 4.- Aislamiento de la fuente, del equipo o del lugar.
- 5.- Aislamiento al trabajador parcial o total.
- 6.- Abatimiento del nivel o concentración del agente.
- 7.- Abatimiento de los tiempos de exposición.
- 8.- Equipo de protección personal.
- 9.- Control médico al ingreso y en el grupo expuesto al agente.

B) FACULTADES DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO  
Y PREVISIÓN SOCIAL.

Las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las encontramos principalmente dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por tratarse de una Dependencia de la Administración Pública Centralizada y además dentro del Reglamento Interior de la propia Secretaría.

Dentro de las atribuciones de esta Secretaría está, formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes -- del Presidente de la República. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Ejecutivo Federal, deberán para su validez y observancia constitucional, estar firmados por el Secretario respectivo y en caso de asuntos relativos a trabajo o a previsión social, necesariamente deberán ser firmados por el titular de la propia Secretaría -- del Trabajo y Previsión Social. El artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala como -- competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los siguientes asuntos:

- I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el -- artículo 123 y demás de la Constitución Federal, y la Ley Federal del Trabajo y en -- sus Reglamentos;
- II.- Procurar el equilibrio entre los factores -- de la producción de conformidad con las -- disposiciones legales relativas;

- III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Relaciones Exteriores;
- IV.- Intervenir en la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo;
- V.- Elevar la productividad del trabajo, en --- coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- VI.- Promover el desarrollo de la capacitación - para el trabajo y la investigación sobre la materia, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- VII.- Establecer el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;
- VIII.- Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de Conciliación y de - la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular - las relaciones obrero-patronales que sean - de jurisdicción federal;
- IX.- Llevar el registro de las asociaciones obre ras, patronales y profesionales de jurisdic ción federal que se ajusten a las leyes;
- X.- Intervenir en la organización, registro y - vigilancia de toda clase de sociedades coo- perativas;
- XI.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección - de los trabajadores, y vigilar su cumpli--- miento;
- XII.- Manejar la Procuraduría Federal de la Defen sa del Trabajo;
- XIII.- Organizar y patrocinar exposiciones y mu--- seos de trabajo y previsión social.

- XIV.- Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XV.- Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo; de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- XVI.- Intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social;
- XVII.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país, y
- XVIII.- Los demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos.

En el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro del capítulo primero, en los artículos del 1º al 5º se establece el ámbito de competencia de la Secretaría y las facultades del Secretario.

Así, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art.1º)

La representación, trámite y resolución de los asuntos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponden originalmente al Secretario de Estado, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá delegar facultades en funcionarios subalternos sin perder por ello la posibilidad de ejercicio directo. Los acuerdos relativos-

a la Delegación, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación (Art. 29).

Para auxiliar al Secretario en el estudio y despacho de los asuntos que conforme a los ordenamientos legales relativos corresponde atender a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la competencia de ésta se ejercerá a través de las siguientes unidades administrativas.

- 1.- Subsecretaría "A"
- 2.- Subsecretaría "B", y
- 3.- Oficialía Mayor.

#### DIRECCIONES GENERALES

- 1.- De administración.
- 2.- De asuntos Internacionales.
- 3.- De asuntos jurídicos.
- 4.- De conciliación.
- 5.- De control.
- 6.- De convenciones.
- 7.- De Delegaciones Federales del Trabajo.
- 8.- De fomento cooperativo y organización social para el trabajo.
  
- 9.- De información y difusión.
- 10.- De inspección federal del trabajo.
- 11.- De medicina y seguridad en el trabajo.
- 12.- De productividad de asuntos económicos.
- 13.- De programación, organización y evaluación, y
- 14.- De registro de asociaciones y organismos cooperativos.

UNIDADES ESPECIALES

- 1.- Coordinación de Programas Internos de Bienestar y Delegaciones Federales del Trabajo.

ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

- 1.- Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo.
- 2.- Instituto Nacional de Estudios del Trabajo.
- 3.- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, y
- 4.- Unidad Coordinadora de Empleos, Capacitación y Adiestramiento.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizará sus actividades en forma programada. Para tal efecto, en cada programa se precisará la participación que corresponda a las unidades administrativas de la Secretaría; y las que conforme a las disposiciones legales respectivas, correspondan a las demás dependencias o entidades del sector público y a los particulares (art. 40).

En relación a las facultades del titular de dicha dependencia que no pueden delegarse, el artículo 50 del citado Reglamento establece: "...el secretario tendrá todas las facultades necesarias para cumplir con las atribuciones que las leyes y reglamentos asignen a la Secretaría. De dichas facultades, las siguientes no serán delegables:

- I.- Fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría y coordinar y evaluar la del Sector correspondiente; todo ello en los térmi-

nos de la Legislación aplicable. Para tal efecto procederá de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- II.- Aprobar el anteproyecto del presupuesto de egresos y de los del Sector correspondiente y remitirlos a la Secretaría de Programación y Presupuestos en los términos de la legislación aplicable.
- III.- Aprobar las modificaciones al presupuesto de egresos de la Secretaría y a los del sector correspondiente y remitirlas a la Secretaría de Programación y Presupuesto en los términos de la legislación aplicable.
- IV.- Someter al acuerdo del Presidente los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector correspondiente.
- V.- Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el Presidente de la República le confiera e informarle oportunamente sobre el particular.
- VI.- Proponer al Jefe del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativa de leyes, de reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector respectivo.
- VII.- Dar cuenta al H. Congreso de la Unión, luego de que esté abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarde su ramo e informar a cualquiera de las cámaras que lo integran, acerca de la materia que se relacione con la ley o el negocio que respecto de la Secretaría se encuentre en discusión, siempre que sea requerido para ello.
- VIII.- Refrendar para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos y ordenes expedidos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- IX.- Representar al Presidente de la República - en los juicios constitucionales en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.
- X.- Presidir la Comisión Interna de Administración y Programación y designar a los funcionarios que la integren.
- XI.- Integrar las comisiones que estime necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría.
- XII.- Determinar la participación de los subsecretarios y oficial mayor, así como la del resto de las unidades administrativas, en los programas y demás actividades de la Secretaría.
- XIII.- Expedir los manuales de la organización general, de procedimientos y de servicios al público y disponer de la publicación del Manual de Organización General en el Diario Oficial de la Federación.
- XIV.- Crear, suprimir o modificar delegaciones, subdelegaciones federales y de cualquier otra unidad foránea en el número, ubicación y circunscripción territorial que juzgue convenientes, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- XV.- Intervenir en la integración y establecimiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Federales de Conciliación.
- XVI.- Hacer en su caso las designaciones a que se contrae el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- XVII.- Intervenir en la celebración de convenios entre la Federación y los Estados que incluyan materias de la jurisdicción y competencia de la Secretaría a su cargo.



- XVIII.- Resolver en definitiva los recursos de reconsideración; así como lo relativo a la nulidad o revocación de resoluciones dictadas en la Secretaría.
- XIX.- Resolver en definitiva dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y
- XX.- Las demás que con carácter no delegables - le confieran expresamente otras disposiciones legales.

Consideramos conveniente, en relación al tema que se trata en este estudio, que es necesario conocer la competencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos. La cual se encuentra señalada en el artículo 13 del citado Reglamento, y que a la letra dice: "...corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

- I.- Asesorar a los funcionarios y dependencias de la Secretaría en materia jurídica, y resolver las consultas que se le formulen, procurando la unificación de criterios en la aplicación de las normas laborales.
- II.- Elaborar los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales, e intervenir en la formulación de los manuales administrativos, circulares, instructivos y demás disposiciones que se le encomienden.
- III.- Intervenir en todas las reclamaciones y litigios que puedan afectar los intereses de la Secretaría, incluyendo la atención de notificaciones de carácter judicial o administrativo que se hagan a las dependencias de la Secretaría.
- IV.- Recopilar y concordar la jurisprudencia y la doctrina sobre asuntos relacionados con las atribuciones de la Secretaría y promover, en su caso, las reformas legales pertinentes.

- V.- Aplicar las sanciones correspondientes por violaciones a las normas laborales, a las de la seguridad social y a las contractuales; así como por violaciones a los tratados y convenciones internacionales en materia laboral. Todos los acuerdos que apliquen sanciones deberán ser firmados por el Director General.
  
- VI.- Llevar a cabo el registro procedente de asociaciones de trabajadores, de patrones y profesionales en el ámbito de la competencia federal que se ajusten a las leyes; tomar razón o nota de los cambios de directiva de los sindicatos, de las federaciones y confederaciones; así como de las modificaciones de los estatutos y de las altas y bajas de los agremiados.
  
- VII.- Expedir las constancias del registro a que se refiere la fracción anterior y visar las credenciales correspondientes.
  
- VIII.- Resolver las consultas que por escrito sean formuladas sobre materia laboral, quedando al criterio del Director la determinación de los casos en que deba prestarse ese servicio, y
  
- IX.- En general, llevar a cabo todas aquellas funciones que la Ley encomienda a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden.

Los artículos 20 y 21 del multicitado Reglamento, señalan las facultades de los directores y la competencia de las siguientes direcciones: Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, las cuales estimamos que tienen una estrecha relación con nuestro tema de investigación y por tal motivo a continuación las señalaremos.

ARTICULO 20                   CORRESPONDE A LA DIRECCION GENERAL  
DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO:

- I.-           Vigilar el cumplimiento de las normas del Trabajo contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en los Reglamentos, Convenios, Acuerdos y Contratos de Trabajo así como en todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría con base en sus atribuciones.
- 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 las autoridades las deficiencias y las violaciones a las normas del trabajo que observen en las empresas y establecimientos.
- IV.-         Llevar a cabo en el número que sea necesario, las inspecciones iniciales periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo en los centros de trabajo de jurisdicción federal.
- V.-          Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para procurar la armonía entre trabajadores y patrones.
- VI.-         Certificar por medio de los inspectores federales del trabajo los padrones relacionados con las elecciones de representantes obrero-patronales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y de otras elecciones que requieran esa formalidad.
- VII.-        Vigilar el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo de jurisdicción federal, y

- VIII.- En general llevar a cabo todas aquellas - funciones que la Ley encomienda a la Se-- cretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden.

ARTICULO 21 CORRESPONDE A LA DIRECCION GENERAL DE  
MEDICINA Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO:

- I.- Promover la mejora de las condiciones fí sicas y ambientales en que se desempeña - el trabajo.
- II.- Establecer las normas en materia de medi- cina, seguridad e higiene en el trabajo.
- III.- Promover el establecimiento, registro y - funcionamiento de Comisiones Mixtas de Se guridad e Higiene de jurisdicción federal y a las registradas proporcionarles capa- citación y orientación.
- IV.- Organizar y proporcionar cursos de capaci- tación para personal técnico de nivel me- dio en medicina, seguridad e higiene en - el trabajo.
- V.- Promover el desarrollo de programas de in formación y divulgación sobre seguridad e higiene, nutrición y salud en general de- los trabajadores.
- VI.- Impulsar y coordinar la investigación en- materia de medicina, seguridad e higiene- en el trabajo.
- VII.- Promover la difusión de conocimientos de- medicina, seguridad e higiene en el traba- jo.
- VIII.- Sugerir las modificaciones a las tablas - de enfermedades profesio-ales y de valua- ción de incapacidades establecidas en la- Ley Federal del Trabajo.

- IX.- Practicar exámenes de competencia a Jefes de Pláta, Operadores, Fogoneros y exten--der los certificados respectivos.
- X.- Orientar e intermediar en los servicios de rehabilitación para trabajadores disminuidos.
- XI.- Elaborar dictámenes para la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, tendientes a la solución de problemas de medicina del Trabajo.
- XII.- Asesorar, cuando así lo solicitan a los -- factores de la producción en el diseño, -- construcción y operación de los centros de trabajo.
- XIII.- Resolver las consultas que en el ámbito de su competencia le sean formuladas por las Autoridades del Trabajo, los Empresarios, los Organismos Sindicales y los particulares.
- XIV.- Colaborar con la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y en la programación de las visitas de inspección en materia de seguridad e higiene.
- XV.- Promover eventos académicos o científicos de carácter nacional o internacional, sobre medicina del trabajo y seguridad e higiene industrial, en coordinación con las unidades administrativas competentes.
- XVI.- Promover el establecimiento de convenios ó acuerdos de intercambio técnico científico con Instituciones nacionales e internacionales, en coordinación con las unidades administrativas competentes.
- XVII.- En general llevar a cabo todas aquellas -- funciones que la Ley encomienda a la Secretaría que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden.

También consideramos necesario señalar la actuación de la -

Dirección General de Asuntos Jurídicos respecto al procedimiento administrativo sancionador, en relación con el citado procedimiento a través del Departamento de Sanciones, que se encuentra regulado en su mayor parte (en lo que se refiere a la Materia Procesal), por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, específicamente las disposiciones del procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Efectivamente, en este procedimiento tienen aplicabilidad, -- infinitud de artículos del procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje; motivo por el cual haremos a continuación un breve estudio de los diferentes aspectos en los que se aplican las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

De acuerdo al artículo 711 de la Ley Federal del Trabajo, -- al igual que las Juntas, ésta Dirección a través del Departamento correspondiente, en este caso el Departamento de -- Sanciones, deberá actuar en días y horas hábiles de acuerdo al artículo señalado anteriormente, bajo pena de nulidad de lo actuado en caso de contravenir esta disposición, asimismo, y de acuerdo con el artículo 715 de la Ley Federal del Trabajo son días hábiles para la actuación del Departamento mencionado, todos los del año con excepción de los sábados, domingos y de descanso obligatorio, los festivos que señale el calendario oficial y todos aquellos en que dicho Departamento suspenda sus labores por cualquier circunstancia.

Respecto a lo establecido en el artículo 716 de la Ley Federal del Trabajo en este caso únicamente son horas hábiles --

para las actuaciones las comprendidas entre las 8:00 horas y las 15:00 horas, en contraposición a lo establecido por este artículo que señala como horas hábiles las comprendidas entre las 7:00 horas y las 19:00 horas, situación que se justifica en razón de que el mencionado Departamento labora únicamente en el horario citado anteriormente.

De acuerdo al artículo 718 de la Ley Federal del Trabajo, lo mismo que en las juntas, la audiencia o diligencia que se inicie en día y hora hábil podrá continuarse hasta su terminación y en caso de que se suspenda deberá continuarse el siguiente día hábil haciendo constar en autos la razón de la suspensión.

Cuando en la fecha señalada para la celebración de la audiencia ésta no se llevare a cabo, la oficina hará constar en autos la razón por la cual no se practicó señalando en el mismo acuerdo nuevo día y hora para que tenga lugar la misma. Asimismo la audiencia será pública pudiendo la oficina ordenar de oficio o a instancia de parte que sea a puerta cerrada cuando así lo exija el mejor despacho del negocio, la moral o las buenas costumbres.

Respecto a la autorización de las actuaciones efectuadas por el Departamento de Sanciones éstas no son autorizadas por un secretario como sucede en las Juntas, sino que son firmadas primero por el abogado que intervino directamente en la actuación siendo firmada posteriormente por el Jefe del Departamento de Sanciones y por último por el Subdirector de Calificación.

En cuanto a las pruebas que dentro de este procedimiento -- pueden ser ofrecidas por las empresas consignadas, son admisibles todas aquellas que señala el artículo 776 de la Ley Federal del Trabajo, es decir:

- a).- La Documental.
- b).- La Testimonial.
- c).- La Pericial.
- d).- La Presuncional.
- e).- La Instrumental de Actuaciones.

Como podrá observarse de la anterior enunciación de pruebas, no encontramos en ella la confesional, la inspeccional, las fotografías y en general aquellos medios que pretendan -- probar hechos acontecidos después del acta de verificación, pues éstas no son admisibles dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador por las siguientes consideraciones.

Por lo que respecta a la prueba confesional, ésta no puede admitirse en razón de que lo asentado por el Inspector Federal del Trabajo en el acta de verificación son hechos que se hacen constar en presencia del propio patrón ó de su representante y en presencia de los trabajadores y lo que pudiera manifestar el patrón dentro de la prueba confesional no desvirtuaría lo que ya fué aceptado por el patrón o su representante en el acta; en conclusión, no se puede aceptar primero un hecho y posteriormente negarlo.

En cuanto a la prueba inspeccional, la misma tampoco es admisible en razón de que con la visita que efectúe el Inspector Federal del Trabajo a la empresa, únicamente podrá dar fé de hechos o situaciones posteriores a la fecha en que la



empresa debió cumplir con determinadas medidas de seguridad e higiene ó bien de hechos posteriores a la fecha en que el Inspector constató la existencia de violaciones a la Ley Federal del Trabajo; es decir, con la inspección únicamente - se probaría que actualmente ha dado cumplimiento a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo ó a las Medidas de Seguridad e Higiene, pero no que lo haya hecho en su oportunidad.

Por lo que toca a las fotografías, éstas pueden ser admitidas como pruebas, pero como en el caso de la inspección su valor probatorio se limita a acreditar que actualmente se está dando cumplimiento con las medidas de seguridad e higiene ordenadas ó con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, pero no que dicho cumplimiento lo haya efectuado dentro del término concedido por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo en el caso de medidas de seguridad e higiene, ó bien que se esté dando cumplimiento a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en el momento en que se efectuó la visita del Inspector Federal del Trabajo.

Las reglas para la admisión de las probanzas que pueden ser ofrecidas dentro de este procedimiento, son las mismas que señala la sección 1a., 2a., 3a., 4a., 5a., 6a., 7a. y 8a., del Capítulo XII de la Ley Federal del Trabajo.

Lo anterior significa que para ofrecer cualquier prueba dentro del procedimiento, se deberá estar a lo que establecen las disposiciones contenidas en el capítulo citado anteriormente.

Ahora bien, en cuanto a las reglas para la admisión de las pruebas y la valoración de las mismas deberá sujetarse a lo que establece el capítulo ya mencionado.

Como en todo procedimiento, lo mismo que el que nos ocupa - en este trabajo, culmina o finaliza al pronunciarse la sentencia respectiva con la diferencia de que en éste, por tratarse de materia laboral debería pronunciarse un laudo, sin embargo, en este procedimiento se le denomina "Resolución"- misma que tiene el carácter de definitiva.

También, como en toda sentencia, dicha resolución debe observar lo establecido por el artículo 840 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, dicha resolución deberá contener:

- I.- Lugar, fecha y junta que lo pronuncie, en este caso no es la Junta quien pronuncia la resolución sino que es una autoridad de carácter administrativo y por lo mismo, en lugar de poner el nombre de la Junta se señalará - la oficina y dirección de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de la que emane.
- II.- Nombre y domicilio de la empresa o de su representante legal, esto es, que la empresa - pudo haber comparecido al procedimiento directamente a través de algún miembro del Consejo de Administración, del propietario, del gerente o de cualquier otra persona con capacidad legal para representar los intereses de la empresa ó bien pudo haber comparecido a través de un apoderado nombrado para el caso especialmente ó bien puede tratarse de un apoderado general.
- III.- Un extracto de la demanda y de la contestación que deberá contener, con claridad y concisión las peticiones de las partes y los hechos controvertidos. En este caso el extracto

to no es la demanda y su contestación, - sino que el mismo se refiere al acta de inspección, al emplazamiento para comparecer a la audiencia y a lo manifestado en la Audiencia ya sea personalmente ó por escrito.

- IV.- Enumeración de las pruebas y apreciación que se haga de ellas.
- V.- Extracto de los alegatos.
- VI.- Las razones legales o de equidad, la jurisprudencia y doctrina que sirva de fundamento.
- VII.- Los puntos resolutivos.

Las resoluciones deberán ser claras, precisas y congruentes con la consignación, la contestación y demás pretensiones deducidas oportunamente dentro del procedimiento.

En general, la secuela del procedimiento y en particular -- del procedimiento administrativo sancionador es la siguiente:

El Inspector Federal del Trabajo en cumplimiento a las obligaciones, deberes y atribuciones que tiene señaladas en los artículos 541 y 542 de la Ley Federal del Trabajo, efectúa las visitas correspondientes a las empresas, las que pueden ser de inspección inicial, cuando la empresa es visitada por primera ocasión, Inspección periódica o inspección extraordinaria. Efectuada la inspección y asentados los hechos en el acta correspondiente, el inspector remite ésta a su superior para que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo a través de un emplazamiento dirigido al representante legal de la empresa, otorgue a éste un plazo

considerable para que subsane las violaciones u omisiones a las disposiciones legales de Seguridad e Higiene. Transcurrido el término que se otorgó a la empresa, el Inspector Federal del Trabajo efectúa una visita a fin de verificar si han cumplido las medidas que fueron ordenadas; si es así, el procedimiento termina en ese momento, en caso contrario se levanta un acta en la que se asienta la razón del Inspector Federal del Trabajo haciendo constar que la empresa no dió cumplimiento a las medidas que fueron ordenadas.

El siguiente paso consiste en la remisión del acta de verificación ó lo que es lo mismo y utilizando el término empleado dentro de este procedimiento, se consigna el acta a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, específicamente al Departamento de Sanciones para que éste una vez que estudie las constancias remitidas y si se reúnen los elementos para iniciar el procedimiento, dicta un acuerdo en el que cita a la empresa para comparecer al procedimiento haciéndole saber las causas y motivos que originaron el procedimiento, es decir, en dicho acuerdo se satisfacen los requisitos de legalidad, fundamentación y motivación que señalan los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Dictado el anterior acuerdo, el mismo es notificado a la empresa la que si se encuentra dentro del Distrito Federal, es notificada por un funcionario de la propia Dirección General de Asuntos Jurídicos, y si se ubica en alguna entidad federativa, se le notificará a través de la Delegación Federal del Trabajo bajo cuya jurisdicción se halle. Lo anterior es en el caso de que la empresa consignada no ten

ga oficinas administrativas con personas cuya capacidad le gal les permita recibir y oír notificaciones, pues en caso de ser así se les notificará en las oficinas ubicadas dentro de la Ciudad de México.

Notificada la empresa, deberá comparece. directamente o a través de su representante legal debidamente acreditado -- conforme al artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, de biendo hacerlo el día y la hora señalada en el acuerdo dic tado por el Departamento de Sanciones o bien dentro del -- término que en el mismo se haya señalado en el caso de --- aquellas empresas que hayan sido notificadas a través de - la Delegación Federal del Trabajo y a las que se les haya- señalado término para la comparecencia; la fecha que se to mará en cuenta para determinar si se compareció oportuna-- mente al procedimiento, será aquella en que se haya regis- trado el escrito en la oficina de correos, que nunca debe- rá ser posterior a la fecha señalada en el acuerdo de com- parecencia.

La asistencia a la audiencia podrá ser personalmente o por escrito, en el primer caso se acreditará la personalidad - de quien comparezca, por medio de testimonio notarial ó -- por carta poder otorgada por persona con facultad para de- legar el poder que tiene otorgado, enseguida se apercibe - conforme a la Ley al compareciente y se le otorga el uso - de la palabra para que exprese lo que a su derecho conven- ga, oponga sus defensas y excepciones, así como para que - ofrezca las pruebas que considere convenientes; concluida- la intervención del compareciete, se reconoce la personali- dad, se admitirán las pruebas ofrecidas ó se desecharán se

gún el caso, se desahogarán enseguida las que se hayan admitido y desahogadas las pruebas se declarará cerrado el procedimiento ordenándose en el mismo acuerdo se turne el expediente al Director General de Asuntos Jurídicos para que éste dicte la resolución que conforme a derecho corresponda.

Dictada la resolución, ésta se notifica a la empresa, a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo a fin de que ésta se haga sabedora de que la empresa se hizo acreedora a la sanción correspondiente y lleve un control de sus incidencias y a la Tesorería de la Federación con el fin de que haga efectiva la sanción impuesta.

Hasta antes del mes de abril de 1979 el anterior procedimiento se llevaba a cabo unicamente en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con el consecuente cúmulo de asuntos en razón de que las empresas o sus representantes provinientes de todos los Estados de la República Mexicana se veían obligados a trasladarse a la Ciudad de México a fin de comparecer al procedimiento. Dicha situación fué solucionada al dictarse el acuerdo número 01-1769 de fecha 16 de abril de 1979 en el que se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para llevar a cabo el anterior procedimiento.

Con lo anterior, tenemos un panorama general de la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de los Organismos que la auxilian en el desempeño de las funciones relacionadas con las materias de seguridad e higiene.

C) LEGISLACION VIGENTE QUE SE MANEJA EN ESTA  
DEPENDENCIA CENTRALIZADA EN MATERIA DE  
SEGURIDAD E HIGIENE.

No obstante que en el anterior inciso se hizo mención a las facultades (competencia y atribuciones) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, consideramos conveniente y a mayor abundamiento señalar que la dependencia centralizada a la que hacemos referencia en este momento es la misma que acabamos de mencionar y que la Legislación que maneja esta Dependencia en materia de seguridad e higiene es la que a continuación se señala:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- c) La Ley Federal del Trabajo.

Haciendo un brevísimo análisis de la anterior legislación con respecto al tema que nos ocupa encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado "A" en las fracciones XIV y XV establece lo siguiente:

"...Fracción XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades -- profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según se haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad -

exigirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo de un intermediario..."

Por lo que hace a la prevención de los riesgos profesionales tenemos que la fracción XV establece que:

"...Estará obligado a observar, de acuerdo a la naturaleza de su negociación los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el caso de las maquinarias, instrumentos y materiales del trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción cuando se trata de mujeres embarazadas. Las leyes contemplan al efecto, las sanciones procedentes en cada caso..."

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encontramos que:

"Artículo 19.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada"

Por lo establecido en el artículo arriba mencionado la Secretaría del Trabajo y Previsión Social forma parte, de la Administración Pública Centralizada.

Encontrando que servirá de auxiliar del Poder Ejecutivo de la Unión en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo según lo es



tablece el artículo 29 de la mencionada Ley.

Formulará también, respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República (Artículo 12) además para que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Ejecutivo Federal tengan validez y observancia constitucionales en materia de trabajo, deberán éstos ir firmados por el titular de dicha Secretaría.

Encontrando que el artículo 40 enumera los asuntos que competen a la multicitada Secretaría observando que en relación al tema de nuestro estudio tenemos que a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123- y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus Reglamentos.

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

Dándonos con lo anterior una idea de la ubicación y atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en relación a la materia que nos ocupa.

Por lo que se refiere a la Ley Federal del Trabajo encontramos que:

En el título Once, Capítulo I lo relativo a las disposiciones generales como son Autoridades en Materia de Trabajo.-

Atribuciones e Intervención de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Educación Pública.

En el mismo título dentro del Capítulo II, se alude a la competencia constitucional de las autoridades del trabajo, competencia de las Autoridades Federales, auxilio de las Autoridades Locales a las Federales y la competencia de las autoridades de las Entidades Federativas.

Asimismo en el Capítulo V encontramos la Inspección Federal del Trabajo englobando en ella los deberes y atribuciones de los inspectores del trabajo, obligaciones, fé pública y prohibiciones de éstos, requisitos para ser Inspector del Trabajo, responsabilidades, sanciones, normas para la imposición de sanciones a los Inspectores del Trabajo.

Dentro del Título Catorce del Derecho Procesal del Trabajo encontramos el Derecho Procesal aplicable a la materia del Trabajo que dentro del procedimiento administrativo sancionador que estudiamos se aplica supletoriamente para cubrir deficiencias, por ser éste un procedimiento nuevo.

D) REGLEMENTACION MAS IMPORTANTE APLICADA POR  
LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO.-

"El Reglamento es un conjunto de normas administrativas -- subordinadas a la Ley, obligatorias, generales, e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo"

Es el acto administrativo que establece la oportunidad, la forma y los medios de ejecución facilitando con ello la -- eficacia de la Ley.

Esta facultad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República; para poder diferenciar la esencia entre la Ley y el Reglamento tomaremos en consideración la siguiente definición:

"El carácter propio de la Ley no recide ni en su generalidad, ni en la impersonalidad en las ordenes que dá, consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No puede decirse otro tanto del Reglamento, expresión de la voluntad de la administración"

De acuerdo con los lineamientos antes expresados, el Reglamento:

- a) No puede disponer sobre materias reservadas al legislador.

- b) No puede contener reglas contrarias a la Ley ni a la Constitución.

Los Reglamentos en Materia de Seguridad e Higiene que se manejan son los siguientes:

1. El Reglamento Interior de la Secretaría - del Trabajo y Previsión Social.
2. El Reglamento de la Inspección Federal -- del Trabajo.
3. El Reglamento de Medidas Preventivas de - Accidentes del Trabajo.
4. El Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes sujetos a presión.
5. El Reglamento de Higiene del Trabajo, y
6. El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Haciendo un brevisimo análisis de la anterior reglamentación con respecto del tema que nos ocupa encontramos que:

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social contiene disposiciones relacionadas con la organización administrativa de la Secretaría, la competencia y sus facultades siendo de gran importancia aquellas relativas a las atribuciones que tiene esa Dependencia centralizada, para conocer de todas las cuestiones relativas a la seguridad e higiene en el trabajo.

Por lo que respecta al Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo, éste tiene por objeto vigilar que todos los centros de trabajo de jurisdicción federal cumplan las le-

yes y disposiciones del ramo, evitar los conflictos entre trabajadores y patrones y los que surjan entre éstos o aquellos solamente, ya sea previniéndolos o procurando -- un arreglo entre las partes; colaborar en la educación social de la clase trabajadora.

El Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes del -- Trabajo, como su nombre lo indica tiene por objeto prevenir todos y cada uno de los accidentes y riesgos que pudieran suscitarse con motivo del desarrollo de las actividades de trabajo, es decir, este Reglamento señala las -- consideraciones técnicas tendientes a asegurar que el trabajador labore dentro de un ambiente de seguridad óptima; señalando también las formas y procedimientos para cumplir efectivamente con todas y cada una de las disposiciones - que este Reglamento establezca.

En cuanto al Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y recipientes sujetos a presión, éste, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tiene -- por objeto vigilar la instalación, operación y manteni---miento en condiciones de seguridad para los trabajadores, de los recipientes sujetos a presión y generadores de vapor que se encuentren instalados, y de los que en el futuro se instalen en la República Mexicana; asimismo, vigilar la construcción y preparación de los generadores de - vapor y recipientes sujetos a presión.

Respecto al Reglamento de Higiene del Trabajo, tiene por objeto primordial proteger la salud física y siquica de - los trabajadores dentro de las industrias, fábricas y establecimientos y en general todo centro del trabajo.

Por último el Reglamento General de Seguridad e Higiene - en el Trabajo, tiene el mismo objeto que los anteriores - Reglamentos de Medidas Preventivas de Accidentes del Trabajo y de Higiene del Trabajo con la variante de que ---- aquel contiene disposiciones más generales y flexibles - a diferencia de los reglamentos antes mencionados que --- eran exclusivamente casuísticos.

#### EL DECRETO

El simple decreto es aquél que encierra una decisión individual, por ejemplo: El Decreto que contiene el nombramiento o la resolución de un funcionario, ó el que dispone la disolución de un Consejo Municipal.

También podemos entender por decreto la orden de ejecución de una decisión del titular del Poder Ejecutivo.

También se puede entender como el acto de poder, que lleva a cabo el Presidente de la República al promulgar una Ley, por medio del cual el proyecto aprobado por el poder legislativo adquiere fuerza coactiva de obligar, acto por medio del cual este Funcionario ordena imperativamente -- que aquélla Ley sea obedecida y se cumpla recibiendo dicho decreto el nombre de Decreto Presidencial.

Encontrando que con fecha 9 de enero de 1978 se publicó - el Decreto por el que se adiciona la fracción XII y se reforma la fracción XIII ambas del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha se realiza en materia de Seguridad e Higiene el Decreto por medio del cual se reforma la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 de nuestra Carta -- Magna.

El viernes 28 de abril de 1978 se publicó el decreto de reformas a la Ley Federal del Trabajo sobre Capacitación y - Adiestramiento, Seguridad e Higiene y Federalización de ac-  
tividades y ramas.

El lunes 8 de mayo de 1978 se dieron a conocer en el Dia-  
rio Oficial de la Federación las bases para la designación de Representantes de las Organizaciones Nacionales de Tra-  
bajadores y Patrones ante la Comisión Consultiva Nacional-  
de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Con fecha 5 de junio de 1978 se publicó en el Diario Ofi-  
cial de la Federación el Decreto para expedir un nuevo Re-  
glamento Interior de la Secretaría de Trabajo y Previsión-  
Social y Reglamento General de Seguridad e Higiene en el -  
Trabajo.

El lunes 25 de septiembre de 1978 se publicó el Decreto --  
por el cual se reforman los artículos 30, 13, 18 y 23 del-  
Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previ-  
sión Social.

El 20 de abril de 1979 se publicó en el Diario Oficial de-  
la Federación el acuerdo mediante el cual se delega en el-  
Jefe del Departamento de Autorizaciones de la Dirección Ge-  
neral de Medicina y Seguridad en el Trabajo la facultad de

expedir, siempre que se trate de empresas con domicilio en el Distrito Federal, las siguientes autorizaciones:

- 1 De planos de construcción e instalación de generadores de vapor y recipientes sujetos a -- presión.
- 2 De Licencias para la transmisión de energía - mecánica.
- 3 De Certificados de inspección de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión.
- 4 De Libros de registro de maquinaria y equipo.
- 5 De Libros de Generadores de vapor y recipientes sujetos a presión.

Facultando también a los Delegados Federales del Trabajo - en los diferentes Estados de la República para las siguientes funciones:

- 1 Intervenir en representación de la Secretaría en aquellos actos que lleven a cabo las Autoridades Locales en auxilio de las Autoridades - Federales para efectos del artículo 529 de la Ley Federal del Trabajo y en los términos del artículo 17 del Reglamento Interior vigente - en la Secretaría.
- 2 Solicitar a las Autoridades Locales la información necesaria para cumplir con las funciones relacionadas con la Seguridad e Higiene - en el Trabajo.
- 3 Expedir autorizaciones, permisos y licencias- relacionadas con la materia de seguridad e higiene en el trabajo.
- 4 Programar y ordenar las inspecciones a los -- centros de trabajo de jurisdicción federal -- que en la entidad se requieran.



- 5 Solicitar a las autoridades locales, información en materia de seguridad e higiene sobre los centros de trabajo sujetos a su jurisdicción local.
- 6 Registrar las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene que deberán integrarse en los centros de trabajo y vigilar su funcionamiento.
- 7 Instaurar el procedimiento para la aplicación de sanciones, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y a su Reglamento en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo cuando se trate de empresas sujetas a la jurisdicción federal, ubicadas dentro del territorio de su jurisdicción.
- 8 Aplicar sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y a sus Reglamentos en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuando se trate de empresas que por --- otros conceptos sean de jurisdicción local y se encuentren ubicadas dentro del ámbito territorial del Estado.

C A P I T U L O    I I

PROCEDIMIENTOS JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO

- A)    PROCEDIMIENTO JUDICIAL
  
- B)    PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
  
- C)    PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO AD-  
MINISTRATIVO.
  
- D)    DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS EN--  
TRE LOS PROCEDIMIENTOS ANTES-  
MENCIONADOS.

## EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO

### A) EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL

Existen diversas clases de procedimientos entre los que tenemos:

- a) Procedimiento Administrativo
- b) Procedimiento Legislativo
- c) Procedimiento Fiscal, etc.

Para nosotros el que tiene gran importancia, es el Procedimiento jurisdiccional que forma parte de la materia del derecho procesal; éste se tramita ante órganos jurisdiccionales que son los encargados directamente de administrar justicia.

Según Menéndez Pidal<sup>(1)</sup> "Proceso viene del Derecho Canónico; se deriva de "procedo" y equivale a avanzar, definiéndolo como la coordinada sucesión de actos jurídicos derivados de la acción procesal"

Según Carnelutti<sup>(2)</sup> "Proceso es el conjunto de todos los actos que se realizan para la solución de un litigio"

Dentro del ámbito del derecho civil la teoría del proceso ha logrado mayor fuerza ya que diversos autores han dado una estructura formidable a todo el derecho procesal significándolo y diversificándolo como una rama específica de -

las disciplinas jurídicas.

Mediante la norma se regula la conducta, estableciéndose a través de ella la seguridad jurídica en las relaciones que se dan entre los particulares y el estado; dentro de las mismas normas, se establecen normas para que sea un tercero el que defina y obligue coercitivamente a las partes al cumplimiento de dicha norma.

Por lo anterior se puede concluir que la norma regula el comportamiento humano siendo una obligación el ajustarse a tal regla, independientemente de que esa conducta implique un beneficio para otra persona.

Podría definirse al proceso civil como la relación establecida por mandato de las leyes entre dos o más personas vinculadas por un pacto o un hecho, a fin de que, verificado el pacto o el hecho, el estado como protector de la seguridad de las relaciones entre los individuos, haga posible su cumplimiento; es por ello que el procedimiento; o sea el instrumento jurídico establecido por la Ley para lograr tal propósito; tiene que ser enderezado en primer término hacia la verificación del pacto o hecho y para establecerlo, dispone la oportunidad simultánea de las partes involucradas para acreditar el pacto o hecho de que se trata, por lo que es claro que siendo el pacto creación de las partes, son ellas las que tienen forzosamente que demostrar la existencia, finalidad y sentido de su obligación.

De aquí se desprenden dos principios fundamentales el de-

la igualdad formal de las partes, y el de que son las partes por ser los interesados los que tienen que realizar el impulso de la actividad del Estado para salvaguardar los intereses involucrados en dicho pacto; es decir, en el derecho civil siendo la obligación generada por la voluntad de las partes el interés del Estado como representante de la sociedad, está en que tal pacto se cumpla para dar seguridad a todos los conciudadanos, lo que lleva a considerar que ellos son quienes deben preservar su propio interés y por tanto, impulsar la actividad del Estado.

Por ello dentro del procedimiento civil la actividad del juzgador está condicionada a la aptitud de las partes para demostrar en tiempos equivalentes el sentido y la obligación de su contraparte, lo que equivale a decir que el principio de igualdad se manifiesta a través de una idéntica oportunidad para cada uno de los litigantes y que son éstos y no el órgano judicial quienes deben activar esta intervención del Estado para llegar a una decisión que puede ser cumplida con el apoyo del Estado. Así el procedimiento en el derecho civil está constituido sobre bases igualitarias y los derechos generados en el proceso no pueden rebasar éste horizonte.

#### DIFERENCIAS ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

La mayoría de las veces se les confunde y utiliza de manera indistinta tanto en la práctica como en la teoría lo mismo que en la doctrina, sin embargo, existen grandes diferencias entre estos dos términos, siendo algunas de ellas las siguientes:

"Por un lado el proceso es una Institución en cuanto que constituye un conjunto de actos que persiguen una sola finalidad.

En cambio el procedimiento es una serie sucesiva y combinada de actos que han de realizarse para lograrlo.

Proceso se puede considerar como continente y Procedimiento como contenido.

Los Procedimientos tanto de la primera instancia como de la segunda pueden constituir un só lo proceso razón que lleva a afirmar que el -- procedimiento es parte del proceso" (3)

Dentro del Código Italiano observamos esta diferenciación más claramente, ya que en él se agrupan diversos procedimientos que en conjunto forman el proceso de cognición, según el procesalista Sanzuchi, encontrando aquí un ejemplo ilustrativo de la diferencia entre proceso y procedimiento.

Para Gruasp el procedimiento consiste en el orden de proceder en la especial tramitación que fija la Ley. (4)

Para la mejor comprensión de la distinta terminología jurídica que por el uso inadecuado se le dá y que puede prestarse a confusiones tenemos que:

Proceso, es el conjunto de actos verificados en el tiempo.

Litigio, es el conflicto de intereses sobre un bien determinado.

Juicio, es cuando un litigio es puesto a consideración de un Juez, para que éste decida en -- justicia cuál de los litigantes tiene la razón -- y debe ser protegido por el Estado.

Por esto, es fácil entender que el juicio no es sino el litigio dentro del proceso. También puede existir proceso sin juicio ni litigio si no existe cuestión entre partes como sucede en los actos de jurisdicción voluntaria los que participan más bien de la naturaleza de los actos administrativos.

B) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Procedimiento Administrativo consiste en una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados evitando de esta manera arbitrariedades por parte de las autoridades y obteniendo con ello un determinado resultado, principalmente, asegurar el interés general, --- constituyendo todo ello una sólida garantía de los intereses en juego y asegurando por ello el interés general siguiendo los desenvolvimientos legales en relación con los particulares.

Procedimiento Administrativo es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la Administración Pública y -- los particulares en sus relaciones con ella.

Características del Procedimiento según Carrillo Flores: (5)

- 1 Una mayor rapidez, ya que estos negocios-administrativos ligados con intereses públicos requieren de rapidez y agilidad.
- 2 Menor formalidad en comparación con el -- procedimiento judicial.
- 3 Sigilo en el Procedimiento Administrativo.
- 4 Falta de identidad física entre las personas que tramitan el negocio y las que lo-resuelven.
- 5 Falta de determinación en cuanto a los medios de prueba.
- 6 Incertidumbre en cuanto a los medios de -- prueba.



- 7 Falta de sistematización de los medios de -  
impugnación de las resoluciones administra-  
tivas.

Para comprender mejor el significado del procedimiento administrativo diremos que éste tendrá que derivar de la conciliación de las exigencias del poder público y los intereses privados, coexistiendo las formalidades que tiendan a la conservación del buen orden administrativo y aquellas establecidas como garantías de los derechos de los particulares, con la diferencia de que la omisión de las primeras carecerá de trascendencia jurídica respecto del acto en -- que culmina el procedimiento, en tanto que la inobservancia de las segundas si afectará la validez misma del propio acto.

Formalidades que deben existir en  
el Procedimiento Administrativo.

Las encontramos principalmente en el informe citado por Carrillo Flores en relación al Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936 y que son: (6)

- a) Principio de la Audiencia de Partes.
- b) Enumeración de los medios de prueba que pueden ser utilizados por la Administración y por las partes que intervengan en el procedimiento.
- c) Determinación del plazo en el cual debe obrar la administración.
- d) Precisión de los actos para los que la -

Autoridad debe tomar en cuenta la opinión de otras autoridades o consejos.

- e) Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.
- f) Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares.

Encontramos también como regla general complementaria de éstas:

Las declaratorias en las cuales se especifica claramente que todo quebrantamiento a las normas que fijen una garantía de procedimiento al particular, provocará la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien la infrinja.

Existen diversas formas de procedimiento administrativo, pues para la realización de la función administrativa se emplean varias técnicas para dar validez a la voluntad de la Administración Pública, ante estos caminos de la Administración tenemos:

- A) La Gestión Administrativa o de Oficio, es aquella en que no intervienen los particulares, siendo por ello una actuación espontánea de la Administración para poder dar cumplimiento a los fines del Estado. Es una serie de formalidades muy rápidas, simples, ágiles y flexibles, limitadas al cumplimiento de la Ley para asegurar el interés general.
- B) El Procedimiento Administrativo de carácter imperativo reviste una importancia peculiar puesto que mediante éste se puede afectar -

los derechos de los particulares mediante las actuaciones de la administración pública. El particular en muchas ocasiones interviene en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa mediante la iniciación de un procedimiento para conseguir una concesión minera, una patente, durante un procedimiento administrativo apersonándose en el expediente o impugnando un procedimiento o resolución -- que afecte sus intereses.

- C) El Procedimiento Administrativo de Oposición-- se dá cuando un particular que ha sido afectado por una resolución administrativa, ocurre a las propias Autoridades Administrativas haciendo valer su derecho anterior, solicitando a ésta revisen sus procedimientos antes de resolver en definitiva; por ello, se debe considerar a este procedimiento como un procedi--- miento de revisión (aunque existen procedimientos posteriores como el de nulidad en los cua les se pueden dilucidar los errores cometidos por las autoridades que dictan la resolución-- que afecta directamente al particular).

De una manera somera podemos darnos cuenta que dentro de - los aspectos particulares, el Procedimiento Administrativo reviste diversas formas entre las que encontramos:

- 1 el Procedimiento de Tramitación, que consiste en un conjunto de actos que conducen al - acto definitivo o decisión administrativa.
- 2 Procedimiento Administrativo de Oposición pa ra sustanciar la preferencia del Derecho anterior.
- 3 Procedimiento de Ejecución, se constituye de una serie de actos que tienden al cumplimien to de los propósitos contenidos en el acto.
- 4 Procedimiento Sancionador, mediante el cual la Administración castiga las violaciones le gales.

- 5 Procedimiento Revisor, mediante el cual la Administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.

Para poder entender con claridad lo que es un Procedimiento Administrativo necesitamos forzosamente revisar, aunque sea someramente, lo relativo al acto administrativo como punto de partida del Procedimiento Administrativo.

Acto Administrativo es la "Declaración de Voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa".

Clasificación de los actos administrativos según Gabino -- Fraga. (7)

A) POR SU NATURALEZA:

Actos materiales: no producen ningún efecto de Derecho.

Actos Jurídicos: que engendran consecuencias jurídicas.

B) POR LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACION:

Voluntad Unica: proviene de un sólo organo no-colegiado.

Concurso de Voluntades, en sus modalidades:

- 1 Acto Colegial, es el que emana de un órgano colegiado integrado por varios miembros ( Consejos, Juntas, Comisiones, etc.), que representan diversas voluntades pero una só la voluntad administrativa.

2. Acto Colectivo, que es que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración, con una misma finalidad.
3. Acto Unión, intervención de varias voluntades pero sin una finalidad idéntica, ejemplo: nombramiento de empleados-públicos.
4. Contrato, que propiamente no es un acto administrativo sino un Contrato de Derecho Administrativo.

C) POR LA RELACION QUE GUARDA LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA CON LA LEY:

Obligatorios, que deben cumplir lo que a la Ley manda cuando se realizan determinadas - condiciones de hecho.

Discrecionales, cuando la Ley deja a la administración pública la libre apreciación - si debe actuar o no, cómo debe actuar ó con qué fin.

D) POR EL RADIO DE ACCION:

Internos, que constituyen la vida interna - de la Administración (Circulares, Instrucciones, Reglamentos Internos, Manuales de Organización, etc.)

Externos, por medio de los cuales realizan - sus actividades de Derecho Público.

E) POR SU FINALIDAD:

Preliminares y de Procedimiento, son los medios para realizar los actos administrativos (resoluciones y decisiones) que constituyen - el fin primordial de la actividad administrativa por eso se llaman también actos instru - mentales.

De Ejecución, (materiales y jurídicos) que - son los que hacen cumplir forzosamente las - resoluciones o decisiones administrativas.

F) POR SU CONTENIDO:

Destinado a ampliar la esfera jurídica de los particulares, ejemplo: las licencias, autorizaciones, condonaciones, aprobaciones, etc.

Destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares, ejemplo: sanciones, actos de ejecución, ordenes, expropiaciones, etc.

Destinados a hacer constar estados de hecho o de derecho, ejemplo: actos de registro, certificación, publicación, autenticación, etc.

Después de habernos referido a la clasificación de los actos administrativos es necesario mencionar los elementos que componen dichos actos:

- I El Sujeto que es el organo de la Administración que lo realiza y que tiene que tener aptitud legal.
- II La Voluntad, manifestada libremente y que no se encuentre viciada por error, violencia o engaño.
- III El Objeto, que debe de ser determinado o de terminable posible y lícito.
- IV El Motivo, que es el antecedente del acto administrativo o sea la situación legal o de hecho prevista para provocar la acción administrativa.
- V La Finalidad, fin del interés general, que no se oponga a la Ley, que se encuentre dentro de la competencia del organo administrativo que se lleve a cabo por medio de los actos que la Ley ha establecido para tal efecto.

Con lo anterior tenemos una idea clara del Procedimiento Administrativo que es el punto que en este trabajo nos ocupa.

C) EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Se puede considerar consecuencia del procedimiento administrativo siendo por ello un complemento indispensable de -- técnica jurídica, considerando que también realiza los --- fines que al derecho procesal se le asignan en lo general.

Para Andrés Serra Rojas el Procedimiento Contencioso Administrativo es: "El juicio o recurso que se sigue en unos - sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros ante -- Tribunales Administrativos Autónomos sobre pretensiones -- fundadas en preceptos de Derecho Administrativo que se li- tiga entre particulares y la Administración Pública, por - los actos ilegales de ésta, que lesionan sus derechos" (A)

Para poder entender claramente el Procedimiento Contencioso Administrativo analizaremos brevemente su naturaleza -- siendo ésta el control de la actividad de la Administra--- ción Pública como sujeto de Derecho Administrativo.

El objeto de este procedimiento consiste en actos adminis- trativos fundados en leyes administrativas, emanados de -- una autoridad pública administrativa que lleve a cabo una- gestión de esta naturaleza.

El Contencioso Administrativo puede estudiarse desde dos - puntos de vista uno formal y el otro material. Formalmen- te está constituido por el conjunto de los organos que tie- nen competencia para resolver las controversias que se sus- citen entre un particular agraviado en sus derechos y la -



administración que realiza el acto lesivo.

Materialmente se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular y la administración -- que ha violado el derecho que le corresponde al primero.

Los actos de administración pública deben ser controlados por organos específicos para evitar de este modo que la - Administración abuse de las facultades concedidas por la Ley. Por ello el control de los actos de la administración pública se encuentran a cargo de los Tribunales Administrativos.

Desprendiéndose de lo anterior que el estado reconoce a - los particulares un sistema de garantías que va a proteger mediante el procedimiento que nos ocupa en sus relaciones con la administración.

Sólo pueden ser materia contenciosa administrativa, aquellas providencias que la Administración dicta administrando, no pudiendo dar lugar a la materia contenciosa administrativa aquellas providencias que toma el poder administrativo mandando o gobernando o sea usando las facultades que tienen para disponer en lo general lo que crea -- conveniente al interés de todos los ciudadanos y procediendo con ésto discrecionalmente y sin más limitaciones que su responsabilidad según las leyes de cada país.

Los actos que pueden generar la contienda contencioso administrativa son:

- a) Actos fundados en Leyes Administrativas.
- b) Que emanen de una Autoridad Pública Administrativa.
- c) Que se den en el desenvolvimiento de la --  
gestión administrativa.

Independientemente de lo anterior, algunos teóricos del De  
recho nos presentan el problema de la constitucionalidad -  
del contencioso fiscal y del contencioso administrativo en  
México, defendiendo su tesis con distintos razonamientos.  
Afortunadamente para algunos juristas dicho problema quedó  
resuelto mediante la reforma publicada en el Diario Ofi---  
cial de la Federación el día 25 de octubre de 1967 al re--  
formar la fracción 1a. del artículo 104 Constitucional, --  
siendo por ello éste artículo el fundamento legal del pro-  
cedimiento contencioso administrativo.

Dentro de la obra de Jesús Gonzáles Pérez y Jaime Guasp en  
contramos un análisis de lo contencioso administrativo re-  
duciéndose éste a las siguientes consideraciones:  
(9)

- 1 El Contencioso Administrativo no es más que  
la forma común de un proceso, singularizado  
por recaer sobre materia administrativa.
- 2 La naturaleza de este procedimiento no es -  
una simple declaración de principios caren-  
tes de trascendencia con relación al régi--  
men jurídico de tal figura sino que, por el  
contrario se trata de una premisa viva que-  
informa todos los desenvolvimientos concre-  
tos de lo contencioso, el cual puede ser en  
tendido a fondo sólo y en cuanto no se des-  
conozca su encuadramiento dentro del mundo-  
del derecho procesal.

- 3 La unidad del derecho sigue en pie, pero no ya como unidad material sino como unidad simplemente formal.
- 4 No existe un esquema claro y elementos de lo que se entiende por derecho administrativo, - buena muestra de la insuficiencia de conceptos básicos en relación a ello, llegando a - la conclusión de que el derecho administrativo sería la realidad que queda en el derecho público, después de apartar en él ciertas relaciones superiores, o el derecho público -- después de apartar en él ciertas relaciones inferiores o de jurisdicción .
- 5 Sería pues preciso en primer término que la doctrina del derecho administrativo que polemiza con la del derecho procesal, exhibiera de una vez sus títulos personales y no tratar de escudarse en una mera alusión, simple protesta de inaplicación de los títulos jurídicos comunes. La característica del dere--cho administrativo se hallaría pues, inicial mente en su emplazamiento dentro del derecho público, en esta tricotomía fundamental del gobierno, la administración y la justicia.
- 6 El derecho procesal administrativo viene así a consolidarse igual que el derecho procesal civil, como una estructura plenamente autónoma. Su misión no es realizar los fines que el derecho administrativo se propone, sino - aquellos que al derecho procesal genéricamen to le asigna. Un proceso administrativo es un instituto afín a cualquier otro ente judicial, singularizado tan sólo porque los temas sobre que recae plantean lógicamente problemas referentes a la administración.

D) DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS ANTES SEÑALADOS

El carácter común que existe entre estos procedimientos lo podemos encontrar en el hecho de que son el medio del cual se vale el Estado para la realización de su función administrativa y judicial, existiendo por ello entre ellos una gran gama de diferencias como son, las que surgen de las -- distintas técnicas del procedimiento, la diversidad del objeto, etc., sin embargo, encontramos características semejantes entre estos procedimientos como son:

- 1 Dentro de estos tres procedimientos forzosa-  
mente existirá la intervención de los parti-  
culares cuyos derechos pueden resultar afec-  
tados por una sentencia judicial en caso de-  
un procedimiento judicial, por un acto admi-  
nistrativo emanado de la autoridad aunque --  
dentro de la función administrativa no siem-  
pre se afectan intereses particulares, pues-  
existen muchas actividades de orden material  
o judicial que no necesariamente tienen un -  
carácter imperativo.
  
- 2 Estos procedimientos adquieren gran importan-  
cia no cuando tienen un carácter técnico (o-  
sea cuando no ha surgido litigio o contienda)  
sino cuando en éstos existe un carácter impe-  
rativo, afectándose por ello situaciones ju-  
rídicas o intereses de los particulares.

Existen otras razones que se oponen a la equiparación de -  
los procedimientos que nos ocupan como son: la que surge-  
de la naturaleza misma del acto administrativo y de la sen-  
tencia judicial ya que si observamos nos daremos cuenta-  
que la sentencia judicial se va a dictar con el objeto de -  
resolver un conflicto de derecho entre particulares susci-  
tándose el procedimiento judicial cuando las partes en con-

flicto tratan por medio de él de obtener una solución a su problema; mientras que el procedimiento administrativo unicamente se va a emplear para emitir ciertas resoluciones o acuerdos encaminados a lograr su función como administra--dor y el contencioso administrativo va a surgir cuando una resolución emanada de la administración afecte los intereses de los particulares dándonos cuenta con ello que en el primero de los casos el procedimiento va a versar sobre --controversias entre particulares, el segundo se va a dar -unicamente como norma de legalidad para el surgimiento de un acto de la administración dando validez a dicho acto mediante el seguimiento de ese procedimiento, en tanto que -el tercero va a surgir cuando una resolución administrati--va afecte la esfera jurídica de los particulares.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DENTRO DE LA SECRETARIA DEL  
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL PARA PROTEGER LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD E  
HIGIENE DE LOS TRABAJADORES.

- A) INSPECCION
- B) EMPLAZAMIENTO
- C) INSPECCION DE VERIFICACION
- D) EMPLAZAMIENTO, CITACION Y NOTIFICACION
- E) AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS
- F) RESOLUCION

A) I N S P E C C I O N

Lo mismo que en cualquier otro tema antes de empezar a ahondar más en el mismo, es necesario conocer primero cuál es su objeto o naturaleza para así poder entender mejor lo que más adelante se analizará.

Acorde con lo anterior, la inspección en el trabajo, tanto federal como local según sus propios reglamentos, tiene por objeto:

- I Vigilar que en todos los centros de trabajo se cumplan las disposiciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y las demás normas jurídicas aplicables del ramo.
- II Evitar los conflictos entre trabajadores y patrones, o los que surjan entre éstos o aquellos solamente ya sea previniéndolos o procurando un arreglo entre las partes.
- III Colaborar en la educación social de la clase trabajadora.

Ahora bien, una vez que conocemos cuál es el objeto de la inspección del trabajo, analizaremos enseguida las clases o formas que existen de ella. Primeramente haremos sólo una enunciación de ellas y luego las explicaremos brevemente.

Las clases de inspección del trabajo son:

- a) Inspección Inicial.
- b) Inspección Periódica.
- c) Inspección Extraordinaria.

#### INSPECCION INICIAL.

Es aquella que se realiza por primera ocasión a una empresa o establecimiento ya sea porque se trate de una empresa de nueva creación o por ser un establecimiento nuevo de -- una empresa ya establecida.

#### INSPECCION PERIODICA.

Como su nombre lo indica, es aquella que se realiza periódicamente o de tiempo en tiempo con el objeto de verificar si la empresa cumple de manera constante y permanente todas y cada una de las disposiciones legales aplicables a su actividad.

#### INSPECCION EXTRAORDINARIA.

Es aquella que se realiza a petición de parte, es decir, - se lleva a cabo cuando un trabajador o un Sindicato ocurren ante la autoridad laboral con el objeto de que se visite - a la empresa en razón de que en ésta se están violando disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y/o de los Reglamentos aplicables.

Consideramos importante dentro del estudio que estamos realizando analizar brevemente el procedimiento de inspección y el acta de inspección para de esta forma poder entender la importancia de la inspección dentro del tema que nos -- ocupa.

Uno de los puntos más importantes de la inspección es la -



entrevista inicial con el empleador o su representante; -- primeramente el inspector debe presentarse con su identificación y el oficio de comisión con la firma autógrafa de la autoridad ordenadora y explicar el propósito de su visita. También debe indicarle los beneficios evidentes que se desprenden de la reducción en los costos de producción del aumento de la productividad y de las mejores relaciones que resultan de la aplicación de normas razonables de seguridad e higiene del trabajo. Debe exponer cuál es la relación con la observancia de la Ley y demostrar la manera en que la administración de la empresa y los trabajadores pueden colaborar para garantizar la protección contra accidentes y enfermedades ocupacionales. Inmediatamente después de lo anterior el inspector debe averiguar si la empresa tiene un registro de accidentes y enfermedades y examinar con el empleador o sus representantes y también con los representantes de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene cuando exista, la necesidad de mantener una información completa de las causas de accidentes y enfermedades ocupacionales, para poder analizar los mismos. El inspector tomará nota de los accidentes y enfermedades ocupacionales para hacerla constar en su informe a la superioridad. Antes de hacer lo anterior, el Inspector debe revisar toda la documentación de la empresa referente a los trabajadores como son: nóminas, pagos de impuestos, reparto de utilidades, pago de prestaciones, contribuciones a los diversos fondos, pagos al IMSS, INFONAVIT, etc.

Al comenzar la visita por la empresa, el inspector debe solicitar que el empleador y los delegados del personal y de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene lo acompañen-

para que puedan informarle de todos los detalles de funcionamiento de maquinaria, los procedimientos industriales, materia y sustancias empleadas y además detalles que pudiera requerir el inspector para el informe de su visita.

Para ordenar el trabajo, el inspector puede proceder a verificar los distintos puntos que aparecen en el formulario que se les suministra para llevar a cabo la inspección.

Al terminar la visita, el inspector debe, si es posible entrevistarse con las personas que lo acompañaron en la visita y comunicarles en forma breve, los resultados de la visita, haciendo que firmen el acta de inspección. Si el inspector cree necesario que el empleador o su representante comparezca por razones técnicas de trabajo o las oficinas de servicio de inspección, él debe entregar la citación y hacer que le firmen copia de la misma para su resguardo.

El acta de inspección va a permitirle llevar a cabo una inspección ordenada y concreta, es necesario que se siga una pauta a fin de no omitir algún detalle o elemento que pueda ser un factor importante para la protección de los trabajadores.

Los formularios son útiles para ordenar el trabajo, ya que en ellos indican la manera de proceder, aunque deben utilizarse solamente como guía para tomar los datos durante la visita. Además, estos formularios correctamente llenados, pueden servir para aclarar o completar el acta que se lleva de cada inspección.

Los inspectores deben tener en cuenta que es imposible prever en los formularios todas las contingencias y por lo -- tanto, deben emplear toda su inteligencia e iniciativa y no basarse exclusivamente en los mismos.

Antes de redactar el acta de inspección ~~el~~ inspector re--- flexionará atentamente y basará sus observaciones en lo -- que efectivamente haya comprobado y no en declaraciones de dudosa veracidad absteniéndose de emitir opiniones en asun- tos, respecto de los cuales, sus conocimientos son insufi- cientes. Cuando se le presente un equipo o proceso que no conozca debe indicar que dicho equipo o proceso sea exami- nado por un técnico o especialistas.

Las actas deben incluir observaciones generales respecto - a las condiciones existentes en las fábricas visitadas, en lo que respecta al estado del equipo y demás condiciones - que puedan afectar la seguridad e higiene del trabajador.

Estas actas deben ser firmadas por el inspector y por el - empleador o representante legal, dejando una copia con el - empleador y debiéndose archivar otra en las Oficinas del - Servicio de Inspección después de ser examinada por el personal técnico.

Es importante y necesario que todo inspector se de cuenta- del verdadero carácter confidencial de la información a - la cual tiene acceso en su trabajo. No se necesita insis- tir en la importancia que tiene para el éxito de su fun--- ción, al ser fiel a la confianza en él depositada. En la- investigación de los riesgos de trabajo, el inspector tie- ne acceso a las más completas informaciones de los procesos

o trabajos industriales de una empresa, muchas veces es necesario para obtener la información imprescindible para la estimación de los riesgos, quizás llegar hasta conocer fórmulas secretas o métodos y detalles de construcción de máquinas. La empresa debe de estar bien garantizada de -- que dicha información será celosamente mantenida en secreto y por lo tanto el inspector debe observar estrictamente la regla del secreto profesional. Cualquier dato que se tome con fines estadísticos deberá ser imposible identificarlo como de la fábrica o empresa a que pertenece, en el caso de que dichos datos sean publicados. Bajo ningún concepto debe el inspector discutir con un empleador las violaciones a la reglamentación cometida por otra empresa.

Los preceptos legales en los cuales encontramos lo relacionado a la inspección los observamos dentro del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el título décimo tercero de los procedimientos administrativos, capítulo primero de la vigilancia de inspección del artículo - 236 al 252 y dentro del Reglamento de Inspección Federal - del Trabajo y Reglamento de la Inspección Local del Trabajo en el Distrito Federal. Además dentro de la nueva Ley Federal del Trabajo, capítulo quinto de la inspección del trabajo, del artículo 540 al 550.

B) E M P L A Z A M I E N T O

Una vez que se ha efectuado la inspección (cualquiera de sus clases) y levantada el acta respectiva, el Inspector del Trabajo envía esta última a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y de existir irregularidades en la empresa o establecimiento, esta Dirección se dirige al representante legal de la empresa visitada emplazándolo para que dentro de cierto tiempo subsane las violaciones que el Inspector haya observado durante su visita. El tiempo que se concede para cumplir con las medidas violadas varía en razón de la naturaleza de las mismas.

Por otro lado, debemos señalar que éste emplazamiento puede prestarse a confusiones con el emplazamiento que dicta la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, éstos dos emplazamientos son diferentes totalmente por las siguientes razones:

- a) Uno de los emplazamientos es dictado con el fin de que la empresa subsane las medidas que se han violado, el otro es para que comparezca a audiencia ante la autoridad a fin de desvirtuar las imputaciones que le hace el Inspector del Trabajo.
- b) La otra diferencia estriba en las autoridades que dictan el emplazamiento, pues mientras uno es dictado por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, el otro es dictado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

C) INSPECCION DE VERIFICACION

Aunque podríamos encuadrarla dentro de las demás clases de inspección, ésta reviste un carácter especial, pues en ella no se inspeccionan todas las instalaciones de la empresa ni se revisa la documentación de la misma, sino que por el contrario únicamente se revisan las áreas en donde el inspector haya observado alguna anomalía y respecto a la cual se le haya concedido a la empresa un término para corregir dichas anomalías.

Por otra parte, esta clase de inspección es la que sirve de base y fundamento para iniciar el procedimiento que analizamos en este trabajo, en razón de que si del acta que se levanta en esta inspección resulta que la empresa no cumplió con lo que se le ordenó, es ahí, hablando en materia procesal, donde nace la acción de la autoridad laboral para iniciar y llevar adelante el procedimiento administrativo sancionador.

D) EMPLAZAMIENTO, CITACION Y NOTIFICACION.

En principio puede definirse al emplazamiento como "El acto formal en virtud del cual se hace saber al demandado la existencia de la demanda entablada en su contra por el actor y la resolución del Juez que, al admitirla establece un término (plazo) dentro del cual el reo debe comparecer a contestar el libelo correspondiente". Es decir, el emplazamiento constituye una forma especial de notificación que es la primera que se hace al demandado llamándosele a juicio. Ahora bien, el anterior concepto que es más bien de carácter civil sirve muy bien para dar una idea de lo que es el emplazamiento en el procedimiento que analizamos, sin embargo debemos hacer el señalamiento de que en el procedimiento administrativo sancionador no existe la figura del demandado, del actor ni del juez; pues éstas figuras se sustituyen por la autoridad sancionadora, la empresa infractora y en algunos casos por un representante legal de la empresa. Al no existir actor en este procedimiento en consecuencia no hay demanda puesto que la acción se encuentra inmersa dentro del emplazamiento y es la autoridad sancionadora la que la ejercita siendo ella misma la que emplaza a la empresa infractora, en otras palabras, la calidad del actor y juez se resumen en una misma entidad.

Por otro lado, sabemos que al emplazar a un demandado, también se le corre traslado, es decir, que a esa notificación que es el emplazamiento se le acompañan, además de la demanda, todos los documentos que se hayan acompañado a ésta. Sin embargo, dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador únicamente se emplaza a la empresa infractora hacién-

dole saber que se ha iniciado en su contra un procedimiento sin acompañar ningún otro documento al emplazamiento.

Lo anterior se debe a que en el emplazamiento sólo se hace referencia a los documentos que sirvieron de base para iniciar el procedimiento y de los cuales la empresa conserva copia; tanto la autoridad sancionadora como la empresa infractora tiene copia de todos los documentos con que se integra el procedimiento en virtud de que el Inspector Federal del Trabajo tiene entre sus obligaciones la de levantar un acta de cada inspección que realice entregando una copia de la misma a cada una de las partes que hayan intervenido en ella turnando otra copia a la autoridad correspondiente, según lo que establece el artículo 542 de la -- Ley Federal del Trabajo establece que es la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, la que a su vez turna las actas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos - que es quien inicia y lleva adelante el procedimiento.

El emplazamiento que se notifica a la empresa infractora - se estructura de la siguiente manera: En la primera parte de éste se hace un extracto del oficio a través del cual - la Dirección General de Inspección del Trabajo, consigna a la Dirección General de Asuntos Jurídicos el acta de inspección elaborada a la empresa en donde se solicita se --- apliquen sanciones a la dicha Empresa explicando las consideraciones de derecho que se consideró fueron violadas y - señalando asimismo el nombre o razón social de la empresa - así como su domicilio.

En la segunda parte, se da razón de estar satisfechos los-



requisitos para iniciar el procedimiento administrativo --- sancionador señalando los fundamentos de derecho que la empresa violó y aquéllos en los que la dependencia se apoya para su actuación. Cumpliendo con los requisitos constitucionales de la fundamentación y la motivación en el emplazamiento, se señalan, como ya lo asentamos las disposiciones legales infringidas y aquellas en las que se fundamenta la actuación; por lo que hace a la motivación, es decir, a señalar en qué consisten las violaciones, se hace un extracto de las medidas de seguridad e higiene no cumplidas por la empresa en el caso del emplazamiento en el que se concedió un plazo para cumplir dichas medidas por parte de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, ó bien se asienta en qué consisten las violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

En la Tercera parte, que es propiamente el emplazamiento se emplaza y se cita a la Empresa para que comparezca a la oficina correspondiente ya sea por escrito o por conducto de su representante legal debidamente acreditado a exponer sus defensas y excepciones, ofrecer las pruebas y documentos -- que fueren legalmente procedentes, apercibiendo a la empresa de que en caso de no hacerlo se tendrán por ciertos los hechos que motivaron su consignación continuando el procedimiento en rebeldía.

Dictado el anterior emplazamiento, que en este procedimiento se denomina. "Emplazamiento y Citación para Audiencia", se ordena en el Texto del mismo, se notifique éste a la Empresa consignada realizándose dicha notificación a través de la Dirección General de Delegaciones Federales del Traba

jo en el caso de que la empresa tenga su domicilio en el interior de la República, o bien, a través de un funcionario de la propia Dirección General de Asuntos Jurídicos en caso de que la empresa tenga su domicilio en el Distrito Federal o en el Area Metropolitana. La notificación debe efectuarse de acuerdo a las reglas establecidas por el título 14 capítulo VII de la Ley Federal del Trabajo.

E) AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS

Dentro del procedimiento administrativo sancionador la audiencia es el momento procesal en el que la empresa tiene la oportunidad de desvirtuar las violaciones que se le imputan, es decir, que es en éste momento en que la empresa debe probar lo contrario a lo asentado en el acta de inspección y probar asimismo que no ha cometido ninguna violación a la Ley Federal del Trabajo o a sus reglamentos, lo anterior de acuerdo a lo que estipula el artículo 543 de la Ley Federal del Trabajo.

La Audiencia debe celebrarse el día y hora señalados en el emplazamiento ó bien, dentro del plazo que se señaló a la Empresa para comparecer al procedimiento, según sea el caso. Ahora bien, la comparecencia como ya lo señalábamos anteriormente puede ser por escrito o personalmente; en el caso de que sea por escrito para que la comparecencia sea válida, deberá ostentar el sello de la Oficialía de Partes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con la fecha y hora en que fué presentado el documento, el que deberá ser el día señalando para la audiencia o estar dentro del término concedido para la comparecencia. Las comparecencias por escrito podrán presentarse por Oficialía de Partes ó bien personalmente en la oficina correspondiente, pero siempre estando en tiempo; por otro lado en el caso de las empresas que tienen su domicilio fuera del Distrito Federal en que deseen comparecer por escrito, deberán remitir por correo certificado su escrito de comparecencia siempre y cuando el sello de la Oficina de Correos haya registrado dicha pieza postal antes de la fecha señalada para

la audiencia o antes de que precluya el término concedido para dicha comparecencia.

En el supuesto de que la comparecencia a la audiencia no sea por escrito, la persona que comparezca a la audiencia deberá acreditar el carácter con el que se ostente, es decir, que si una persona afirma ser el Gerente, el Administrador, el Apoderado Legal, etc., deberá acreditar dicho extremo conforme a las reglas que estipulan el artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo; siendo necesario también en el caso de la comparecencia por escrito que el que promueve acredite su personalidad mediante el documento idóneo para tal efecto.

Esta audiencia es de carácter sumario, en virtud de que en un sólo acto se oponen defensas, excepciones, se expone lo conducente a fin de desvirtuar las violaciones imputadas, se ofrecen pruebas y se admiten o rechazan éstas, dejando su valoración para el momento de dictar resolución, cerrándose también en la misma audiencia el procedimiento administrativo sancionador turnado el expediente al C. Director de Asuntos Jurídicos para que emitan la resolución que conforme a derecho corresponda.

Por último, los supuestos que en esta audiencia pueden darse son los siguientes:

#### AUDIENCIA EN REBELDIA

Esta será en el caso de que no se presente el representante legal o apoderado de la empresa, por lo que se levanta-

la audiencia haciendo constar que no obstante que se notificó conforme a derecho, no se compareció a la audiencia y que por lo mismo se hace efectivo el apercibimiento decretado en el emplazamiento haciendo también notar que ha precluido su derecho a defenderse; turnándose de inmediato el expediente para dictar la resolución correspondiente.

#### COMPARECENCIA POR ESCRITO

Esta será en el caso que ya señalábamos, cuando la empresa comparece a la audiencia a través de un escrito, en este supuesto, se da cuenta del escrito examinando, haciendo constar si se encuentra o no en tiempo, en este último caso, se desecha el escrito sin tomar en cuenta lo expresado en él y sin admitir las pruebas ofrecidas, lo que trae como consecuencia que se haga efectivo el apercibimiento decretado en el emplazamiento y se turna el expediente para dictar resolución. En caso de que el escrito sea presentado o puesto en la Oficina de Correos dentro del término concedido en el emplazamiento, después de asentar lo anterior, es decir, que se encuentre en tiempo se reconoce o desconoce la personalidad de quien promueve y rubrica el escrito; sucediendo lo mismo que si el escrito no se hubiera presentado en tiempo; en caso contrario se asienta razón de los documentos con que se acredita la personalidad se toman en cuenta las manifestaciones realizadas dentro de dicho escrito, se admiten o se desechan las pruebas ofrecidas, se declara cerrado el procedimiento y se turna para dictar resolución.

#### COMPARECENCIA A LA AUDIENCIA

Aunque también las anteriores constituyen una comparecen--

cia a la audiencia, ésta se denomina así para señalar que la comparecencia es de carácter personal. En este caso, - después de asentar que es el día y hora señalados para la audiencia, ó que está dentro del término para comparecer, - se da razón del carácter de quien comparece dando razón -- del ó de los documentos con que se acredita, a continua--- ción se le da el uso de la palabra al compareciente, momento en el que éste expondrá todo lo que convenga a los inte reses de la empresa alegando lo conducente, oponiendo de-- fensas, excepciones, ofreciendo pruebas y todo aquello que tienda a desvirturar las violaciones imputadas; habiendo - hecho uso de la palabra el compareciente, se asentará que- "es todo lo que tiene que decir" y hecho esto ya no podrá- expresar o alegar nada, pasando enseguida a reconocer o -- desconocer la personalidad del que comparece, se aceptan o se desechan pruebas, se declara cerrado el procedimiento y se turna para dictar resolución.

En este último supuesto, el que comparece deberá firmar al margen de la comparecencia en signo de que estuvo presente al celebrarse la audiencia y que por lo mismo se da por no tificado de ella. En los otros casos se manda a notificar a la empresa el acuerdo que haya recaído.

No podemos dejar de señalar algunas deficiencias en esta - parte del Procedimiento Administrativo Sancionador en ra-- zón de que ellas revisten en determinado momento una importan cianza que podría dar lugar a impugnar la resolución que - se emita.

La primera deficiencia que a nuestro modo de ver es importan te, es que no existe un criterio definido en cuanto a -

la anticipación que debe tener la notificación del emplazamiento para comparecer al procedimiento en efecto, no hay una certeza en la aplicación del artículo 748 que se refiere a la anticipación mínima a que debe sujetarse una notificación ó bien, si debe aplicarse el artículo 873 que se refiere a la actuación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, situación que en determinado momento puede dar lugar a una manipulación del procedimiento.

Si analizamos el artículo 748 en el que se señala que las notificaciones deberán hacerse con una anticipación de --- veinticuatro horas, por lo menos, del día y hora en que deba efectuarse la diligencia salvo disposición en contrario de la Ley y luego examinamos el artículo 873 que establece que en el acuerdo en que se admita la demanda deberá señalarse día y hora para la celebración de la audiencia y que deberá ordenarse en el mismo acuerdo que se notifique personalmente a las partes, con diez días de anticipación a la audiencia cuando menos; es claro que no existe ningún problema aquí, puesto que el artículo 873 está disponiendo lo contrario a lo que establece el artículo 748, sin embargo, y la práctica dentro de este procedimiento así lo ha demostrado, no existe una uniformidad en cuanto a la oportunidad o anticipación de la notificación ya que en algunas ocasiones se aplica el artículo 748 y en otras el artículo 873, causando con ello un perjuicio a las empresas que se ubican fuera del Distrito Federal.

Otra deficiencia grave dentro de este procedimiento es el hecho de que siendo la competencia un presupuesto procesal sin el cual no es posible llevar adelante un procedimiento, se presentan casos en la práctica que al oponer una excep-

ción de previo y especial pronunciamiento como es la incomppetencia, se deje la resolución de ésta hasta el momento de dictar resolución.

Lo anterior, es violatorio de las normas del procedimiento y por lo mismo de garantía individual al no observarse las formalidades del procedimiento, pues como es sabido, al -- oponer una excepción de previo y especial pronunciamiento, debe suspenderse el procedimiento hasta que se resuelva la excepción opuesta. Sin embargo, en el procedimiento que -- analizamos no se observa esta formalidad y, como ya lo se-- ñalábamos, su resolución se deja para resolver junto con -- el fondo del asunto, contraviniendo de esta manera la Ley-- Federal del Trabajo en su artículo 703.



F) RESOLUCION

Como en todo procedimiento, la resolución que se emite en el Procedimiento Administrativo Sancionador pone fin al citado procedimiento, con la salvedad que no se denomina sentencia o laudo como en otros procedimientos, esto en razón del carácter administrativo que reviste y no jurisdiccional.

Esta resolución al igual que la sentencia se estructura de tres etapas o partes, las que a saber son:

- A) Resultandos
- B) Considerandos
- C) Puntos Resolutivos.

Los resultandos constituyen los antecedentes o la historia del procedimiento, esto es, que en ellos se expone de manera sintética el curso del procedimiento principiando por el oficio de consignación por parte de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo en donde se señalan los preceptos que según el criterio de dicha autoridad fueron violados y en qué consistieron dichas violaciones. En otro de los resultandos se señala la fecha en que se ini-ció el procedimiento así como la fecha y a través de quien se emplazó a la empresa para comparecer a la audiencia.

En un tercer resultando se expone de manera breve si la empresa compareció o nó al procedimiento y que es lo que ma-nifestó, señalando también el acuerdo que haya recaído a la comparecencia o a la audiencia en rebeldía.

En la parte correspondiente a los considerandos, en ellos se fundamenta la actuación de la dependencia que llevó -- adelante el procedimiento siendo en esta parte también en donde se hace el estudio y análisis de las pruebas ofrecidas y de lo manifestado por la persona que compareció a la audiencia (en caso de que así haya sucedido), en caso contrario únicamente se concretara a dar valor probatorio pleno al acta de inspección que sirvió de base para iniciar el procedimiento según lo estipula el artículo 543 de la Ley Federal del Trabajo. También dentro de los considerandos se motiva la sanción que se vaya a imponer, es decir, se expresa el motivo por el cual se sanciona a la empresa tomando en cuenta tres elementos principalmente: la gravedad de las violaciones cometidas, el número de -- trabajadores al servicio de la empresa y la capacidad económica de ésta. Por último, dentro de este capítulo de la resolución se fundamenta la imposición de las sanciones, es decir, se señalan los preceptos legales sobre los cuales se basa la dependencia para imponer las sanciones -- que siempre son de carácter pecunario.

La última parte de la resolución la constituyen los puntos resolutivos que en síntesis son:

PRIMERO: Es en el que se da a conocer a la empresa el monto total de la multa impuesta.

SEGUNDO: Es en el que se hace saber a la empresa -- fractora que se encuentra obligada a cumplir con las disposiciones legales que violó; esto independientemente de la multa -- impuesta, lo que significa que aparte de pagar la multa impuesta, además debe de dar -- cumplimiento a lo que dejó de hacer, o a lo que omitió; además, también se le apercibe --

que de no cumplir lo anterior se le considerará reincidente y existiendo la posibilidad de aumentar la sanción impuesta.

TERCERO: Es aquél en el que se hace del conocimiento de la empresa infractora que le asiste el derecho a recurrir la resolución.

CUARTO: Es aquél en el que se ordena notificar a la Tesorería de la Federación para que ésta haga efectiva la multa impuesta.

QUINTO: Es el que ordena se notifique a la empresa la resolución y que ésta se cumpla.

Hecho lo anterior, la resolución es firmada por el C. Director General de Asuntos Jurídicos que es quien conforme a la Ley debe emitir la resolución, y finalmente son emitidas varias copias de la resolución, una de las cuales obviamente se dirige a la empresa infractora, otra a la Dirección General de Administración para efectos de control interno; otra copia es enviada a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo para que dicha resolución vaya al expediente de la empresa y quede como antecedente; la cuarta y última copia es dirigida a la Dirección correspondiente de la Tesorería de la Federación, a fin de que ésta se entere del monto de la sanción impuesta y la haga efectiva.

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Debe regularse de manera más explícita y detallada el procedimiento que nos ocupa tanto en el derecho sustantivo como en el Derecho Procesal. Por encontrarse dispersas las normas que se aplican en este Proceso en distintos ordenamientos como son la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento General de Seguridad e Higiene, Contratos--Ley, etc.
- 2.- Debe crearse conciencia del valor que representa - el trabajo del Inspector respecto a la vigilancia- que debe ejercer en las empresas en materia de Seguridad e Higiene.
- 3.- Debe obligarse a los Inspectores a dar oportunidad a las partes que intervienen en una inspección de- dar las explicaciones y hacer las aclaraciones respecto a las medidas e instalaciones de la empresa.
- 4.- Debe obligarse a los Inspectores a actualizar sus- conocimientos a fin de que puedan cumplir con ver- dadera eficacia su labor.
- 5.- Debe cerciorarse que efectivamente los inspectores entreguen una copia del acta de inspección a la empresa visitada exigiendo a aquéllos que hagan constar en esta que se hizo la entrega de la copia.
- 6.- Dentro del emplazamiento en el que se cita a la empresa a comparecer ante la autoridad laboral, debe

hacerse la enunciación de las Medidas de Seguridad e Higiene violadas o preceptos legales incumplidos puesto que, como ya lo hicimos notar no siempre se hace entrega de la copia del acta de inspección -- ocasionando con ello que la empresa se encuentre - en estado de indefensión.

- 7.- El emplazamiento en el que se considere determinado plazo o término a la empresa para cumplir con determinadas medidas o subsanar determinadas violaciones, debe dirigirse al representante legal de la empresa en el caso de que la empresa no tenga establecimientos, en caso contrario deberá dirigirse al responsable del establecimiento. En la práctica sucede que dicho emplazamiento en ocasiones es confiado a personas que desconocen de lo que se trata ocasionando que frecuentemente este documento no llegue a la persona indicada no dando cumplimiento por ello a lo ordenado en el mismo.
- 8.- Debe unificarse el criterio en cuanto a la anticipación con que debe notificarse el emplazamiento de comparecencia puesto que en algunas ocasiones se aplica el artículo 748 y en otros el 873 de la Ley Federal del Trabajo.
- 9.- Dentro de la audiencia, de acuerdo a lo que establece la legislación debe suspenderse ésta cuando se interponga una excepción de previo y especial pronunciamiento (como lo son la incompetencia, la falta de personalidad), ya que en la práctica sucede que cuando se opone una excepción de esta natu-

raleza no se suspende el procedimiento para resolver la excepción planteada y se deja su conocimiento para el momento de dictar resolución.

- 10.- Al momento de dictar resolución debe hacerse un examen escrupuloso respecto a las pruebas que la empresa infractora ofreció en su comparecencia; asimismo debe hacerse una valoración objetiva de los argumentos expuestos en la misma comparecencia.
- 11.- En el emplazamiento para comparecer a la audiencia debe señalarse que necesariamente debe ser el representante legal de la empresa el que debe comparecer al procedimiento pudiendo hacerse acompañar por el personal especializado necesario para hacer las aclaraciones correspondientes o las explicaciones necesarias en el momento de la audiencia pero nunca debe ser como en muchas ocasiones sucede en la práctica que comparecen personas neófitas en cuestiones jurídicas, lo que puede traer como consecuencia que no sepan manifestar adecuadamente lo que quieren dar a entender en el momento de la audiencia ocasionando grave perjuicio a los intereses de las empresas.

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

- DERECHO ADMINISTRATIVO. Serra Rojas Andres; Novena-Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1979.
- DERECHO ADMINISTRATIVO. Fraga Gabino; Tercera Edición, Editorial Porrúa, -- S.A. México 1944.
- DERECHO CIVIL. Galindo Garfias Ignacio; - Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1976.
- DERECHO PROCESAL CIVIL. Pallares Eduardo; Septima-Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1978.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
- REGLAMENTO DE LA INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.
- REGLAMENTO PARA LA INSPECCION DE GENERADORES-DE VAPOR Y RECIPIENTES-SUJETOS A PRESION.
- REGLAMENTO GENERAL DE - SEGURIDAD E HIGIENE EN-EL TRABAJO.
- INFORME DE LABORES 1978-1979. Secretaría del Trabajo y -- Previsión Social.
- INFORME DE LABORES 1979-1980. Secretaría del Trabajo y -- Previsión Social.
- INFORME DE LABORES 1980-1981. Secretaría del Trabajo y -- Previsión Social.



TRABAJOS REALIZADOS POR-  
EL INSTITUTO DE ESTUDIOS  
SINDICALES DE LA C.T.M.

Varios Ponentes.

HOMBRE Y TRABAJO, BOLETIN  
DE SALUD, SEGURIDAD E HI-  
GIENE.

Secretaría del Trabajo y Pre-  
visión Social.

DIARIO OFICIAL DE LA FE--  
DERACION.

De fecha 9 de enero de 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FE--  
DERACION.

De fecha 28 de abril de 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FE--  
DERACION

De fecha 8 de mayo de 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FE--  
DERACION.

De fecha 5 de junio de 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FE--  
DERACION

De fecha 25 de septiembre de  
1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FE--  
DERACION.

De fecha 20 de abril de 1979.

P I E S D E P A G I N A S .

- 1) Pallares Eduardo; Derecho Procesal Civil, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1979.
- 2) Pallares Eduardo; Derecho Procesal Civil, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1979.
- 3) Pallares Eduardo; Derecho Procesal Civil, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1979.
- 4) Pallares Eduardo; Derecho Procesal Civil, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1979.
- 5) Fraga Gabino; Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1944.
- 6) Fraga Gabino; Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1944.
- 7) Fraga Gabino; Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1944.
- 8) Serra Rojas Andres; Derecho Administrativo, Novena -- Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1979.
- 9) Serra Rojas Andres; Derecho Administrativo, Novena -- Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1979.