

711  
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

**PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DE  
SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR  
VIOLACIONES A LAS NORMAS  
DE TRABAJO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA :

**FORTUNATA FLORENTINA SILVA VASQUEZ**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS  
POR VIOLACIONES A LAS NORMAS DE TRABAJO.

INDICE GENERAL

	PAG.
INTRODUCCION.....	I
<b>I. LA SANCION ADMINISTRATIVA COMO FACULTAD COACTIVA DEL ESTADO.....</b>	<b>1</b>
1.- Definición de sanción.....	6
2.- Antecedentes.....	9
A) Históricos.....	9
B) Legislativos.....	14
3.- Naturaleza Jurídica.....	18
4.- Tipos de sanciones.....	30
A) Multa.....	33
B) Clausura temporal o definitiva.....	34
C) Aseguramiento y secuestro de bienes.....	36
D) Arresto y otras.....	37
<b>II. LA SANCION ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL.....</b>	<b>41</b>
1. Orígenes en la Legislación.....	43
2.- Marco Jurídico.....	50
A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	50
B) Leyes Reglamentarias y Orgánicas.....	54
a) Ley Federal del Trabajo.....	54
b) Ley del Seguro Social.....	68
c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	75

	PAG.
C) Reglamentos.....	82
a) Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.....	82
b) Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.....	89
c) Reglamento que establece el Procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.....	100
d) Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos..	114
e) Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.....	116
D) Acuerdos.....	120
a) Acuerdo número 01-1769, de fecha 20 de - abril de 1979, por el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para instaurar el procedimiento para la aplicación de sanciones, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y su Reglamento, dentro del ámbito territorial de su adscripción.....	121
b) Acuerdo número 01-2778, de fecha 30 de - abril de 1981, mediante el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para la instauración del procedimiento y para aplicar las sanciones que correspondan por violaciones a las normas de la Ley Federal del Trabajo y Ordenamientos Reglamentarios.....	123
3.- Organos competentes para su imposición.....	127
A) La Secretaría del Trabajo y Previsión - Social.....	127
a) La Inspección Federal del Trabajo.....	128
b) Dirección General de Asuntos Jurídicos..	129
c) Las Delegaciones Federales del Trabajo..	130
B) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	132
4.- Procedimientos establecidos en las disposiciones laborales.....	133

	PAG.
A) Sobre seguridad social.....	134
B) Sobre seguridad e higiene.....	136
C) Relativas a participación de utilidades....	138
D) Sobre capacitación y adiestramiento.....	143
III. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LAS NORMAS DE TRABAJO.....	145
1.- Consignación.....	154
2.- Notificaciones.....	158
3.- Emplazamiento y citación a audiencia.....	163
4.- Audiencia.....	166
5.- Pruebas y alegatos.....	173
6.- Resolución.....	178
IV. MEDIOS DE IMPUGNACION.....	190
1.- Administrativos.....	191
A) El recurso de inconformidad.....	192
2.- Jurisdiccionales.....	196
A) El juicio de nulidad fiscal.....	198
B) El juicio de amparo.....	201
CONCLUSIONES.....	207
BIBLIOGRAFIA.....	213

## INTRODUCCION

Dentro de las atribuciones de la Administración Pública Federal, se encuentra la de vigilar el cumplimiento y observancia de las disposiciones legales, tomando en cuenta que el Estado tiene entre sus principales propósitos el de asegurar el interés general.

Por otra parte, la relación entre los factores de la producción es determinante en el desarrollo del País, esta circunstancia hace necesaria la intervención de la Autoridad Administrativa, para hacer cumplir las disposiciones que regulan los derechos y obligaciones de trabajadores y patronos, independientemente de las acciones que en lo particular puede ejercer cada uno de ellos ante los órganos jurisdiccionales.

Por lo anterior, la Autoridad Administrativa Laboral debe contar con los medios indispensables para lograr la facticidad de la norma de derecho, surgiendo de esta forma la sanción, como manifestación de la facultad coactiva del Estado.

En materia laboral, se establece en la Ley Federal del Trabajo, así como, en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la sanción ante el incumplimiento de las normas legales contenidas en los ordenamientos citados, y a sus disposiciones reglamentarias. Las sanciones previstas en los cuerpos jurídicos invocados consisten primordialmente en multas, y en algunos casos en clausura del centro de trabajo.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde la aplicación de las sanciones, previo el seguimiento del procedimiento establecido al efecto.

El procedimiento administrativo sancionador contenido en las disposiciones laborales, no solo es desconocido por una gran parte de la clase trabajadora y patronal, sino que aún no reviste uniformidad en cuanto a su seguimiento y regulación legal, lo que se traduce en perjuicio directo para la obtención de los fines que persigue.

En efecto, la imposición de las sanciones no tiene como objetivo principal allegar al Estado recursos financieros, sino obligar al patrón a cumplir las disposiciones legales violadas, y por consiguiente, obtener un beneficio para los trabajadores.

El objeto de la presente investigación que se desarrolla en cuatro capítulos lo constituye, el análisis y exposición del procedimiento administrativo sancionador que se instaura por infracción a las normas de trabajo, su marco jurídico y su aplicación práctica, así como el beneficio que proporciona a la colectividad, haciendo hincapié en la insuficiente regulación jurídica del mismo, formulándose las proposiciones que se consideran pertinentes para su unificación y practicidad.

## CAPITULO I

### LA SANCION ADMINISTRATIVA COMO FACULTAD COACTIVA DEL ESTADO.

- 1.- Definición de sanción.
- 2.- Antecedentes.
  - A) Históricos.
  - B) Legislativos.
- 3.- Naturaleza jurídica.
- 4.- Tipos de sanciones.
  - A) Multa.
  - B) Clausura temporal o definitiva.
  - C) Aseguramiento y secuestro de bienes.
  - D) Arresto y otras.

## I. LA SANCION ADMINISTRATIVA COMO FACULTAD COACTIVA DEL ESTADO.

El Estado Moderno, como organización política soberana, con una población establecida en un determinado territorio, un régimen jurídico aplicable, que cuenta con órganos de gobierno, independiente y autónoma, "se justifica por los fines fundamentales que realiza, por ello su principal propósito es asegurar el interés general, mantener el clima propicio para el desarrollo social y disponer de los medios necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas." <sup>1</sup>

Para el cumplimiento cabal de dicha finalidad, debe disponer de los medios necesarios, esto es, del conjunto de facultades coactivas para vigilar y limitar la acción de los particulares, también conocido como el régimen o poder de policía. \*

El autor Bartolomé A. Fiorini lo define de la siguiente manera: "La expresión gramatical "poder" significa autoridad de mando o imposición, y se revela aquí al sumarse la expresión "policía" como una manifestación dramática de la coacción sobre las personas y las cosas." <sup>2</sup>

En efecto, el régimen de policía es una función del Estado que expresa limitación de libertades y derechos de los gobernados a través de diversas formas, con objeto

- 
- 1 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. 7a. ed. México, Porrúa, 1979. p. 397
  - "Policía proviene del latín politia y del griego politeia en términos generales es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno." Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed. México, Porrúa, 1983. p. 535
  - 2 Fiorini, Bartolomé A. Poder de Policía. Teoría Jurídica. 2a. ed. Buenos Aires, Alfa, 1961. p. 202

de regular su actividad en relación directa con los deberes y obligaciones que les imponen las leyes, que se ha ejercido desde la antigüedad con fines de seguridad y se configura -- por el conjunto de facultades coactivas del poder público.

Su ámbito comprende dos aspectos: el positivo que se traduce en asistencia a aquellos sujetos susceptibles de sufrir un daño o perjuicio en su persona o bienes, así como la protección de los que carecen de medios propios; el negativo constituido por medidas restrictivas, prohibitivas y limitativas.

En relación al segundo aspecto que es el que nos compete analizar, lógicamente puede esperarse que los gobernados no cumplan voluntariamente y de manera espontánea con sus obligaciones establecidas en los diversos ordenamientos jurídicos, o con las resoluciones emanadas del poder público, entonces el Estado puede hacer uso de los medios coercitivos establecidos en las Leyes para tales efectos.

Al respecto, entendemos la coacción o coerción como la ejecución forzada, es decir como una manifestación externa para obligar al infractor a cumplir lo dispuesto por la norma.

"Elemento esencial de la noción de lo jurídico es la característica de la coactividad, coercitividad o autarquía, que se incluye en todas las definiciones del Derecho como inherente a su naturaleza misma, de tal manera -- que no puede concebirse un Derecho que no sea coactivo, coercitivo, autárquico." <sup>3</sup>

---

3 Lomelí Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. México, Porrúa, 1979. p. 11.

Indiscutiblemente, la coactividad es una característica fundamental de la norma jurídica, que determina la consecución de uno de los objetivos fundamentales del Derecho, como es, la tutela del bien jurídico en beneficio de la colectividad.

Por ende, el poder o facultad sancionadora es la base del poder coactivo del Estado que constituye el régimen de policía; siendo preciso señalar que todos los tipos de policía, como la forestal, la sanitaria, la judicial, etc., forman parte del Poder Ejecutivo y por tanto de la Administración Pública.

Así, la policía administrativa abarcará a todos los cuerpos que en forma de órganos del Estado, tienen como función prevenir actos contrarios a las Leyes Administrativas, a fin de preservar el orden público y el bienestar común.

Para Miguel Acosta Romero, la policía administrativa va: "Es la facultad del Estado, o de la Administración Pública, para realizar determinados actos directamente encaminados a preservar el orden público, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, en un Estado."<sup>4</sup>

Se encuentra constituida por el conjunto de normas y principios, en los que se prevén los medios coactivos necesarios para obligar a los gobernados a subordinarse al interés general, e incluso para que los empleados de la propia Administración actúen en el desempeño de su trabajo dentro de un marco de legalidad.

Por otra parte, se diferencia de la función Admi-

---

<sup>4</sup> Acosta Romero, Miguel. op cit. p. 536.

nistrativa, que es la actividad fundamental y natural que -- compete al Poder Ejecutivo, cuya finalidad es crear actos ad ministrativos dentro de un marco jurídico, que delimita su -- competencia para el desarrollo de las funciones atribuidas a dicho poder, correspondiendo a la Administración Pública el desarrollar la función mencionada a través de los órganos -- que la componen y auxilian.

Con el objeto de lograr la eficacia en la realización de la indicada tarea, es necesario que el régimen de po licía consagre la potestad sancionadora de la Administración Pública, esto es, la facultad para castigar las violaciones que se cometan a las Leyes Administrativas, resultando la -- sanción un elemento esencial para lograr la facticidad de la norma.

"...la potestad sancionadora de la Adminis tración, entendida como la facultad de casti gar las transgresiones que no constituyen de litos, ha sido considerada en la doctrina co mo esencial para la función administrativa y como atributo derivado lógica y naturalmente del carácter de poder estatal que la autori-- dad administrativa tiene." <sup>5</sup>

En efecto, tomando en cuenta que al incurrir el -- particular en inobservancia de cualquier deber impuesto por los ordenamientos jurídicos, afecta el interés general, e in curre en responsabilidad, lo que implica la obligación de re parar la falta y acarrea la aplicación de una sanción.

Considerando que la norma positiva de Derecho Admi nistrativo, como toda norma imperativa debe cumplirse, gene-

---

5 Lomelí Cerezo, Margarita. op cit. p. 31.

rando responsabilidad la violación de la misma, que puede --  
ser administrativa, disciplinaria, penal o civil. <sup>6</sup>

Correspondiendo al Estado, la imposición de la san  
ción prevista en el propio ordenamiento jurídico, acorde a -  
los lineamientos y procedimientos establecidos para tal efec  
to.

---

6 Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. 6a. ed.  
Buenos Aires, La Ley, 1964. p. 155

### 1.- Definición de sanción.

La sanción en el Derecho Administrativo reviste particular importancia. Evidentemente, resulta indispensable para obtener la observancia de la norma jurídica, y siendo el Estado el encargado de procurar el bienestar común de los gobernados, debe encontrarse legitimado para hacer uso de los medios coactivos necesarios para tal fin.

Por ello, el poder de policía entendido como la facultad de reprimir conductas ilícitas, tiene su base fundamental en la sanción o pena, elemento que aparece en todas las disciplinas jurídicas, de ahí la importancia de esta figura del Derecho.

En relación al concepto de sanción se han emitido diversos criterios, entre ellos el de Eduardo García Maynez - que al respecto señala: "La sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado -y agrega que generalmente- las sanciones se traducen en deberes que se imponen al sujeto a quien se aplican, como consecuencia de la violación perpetrada." <sup>7</sup>

Esto es, las contravenciones realizadas a los dispositivos contenidos en los diversos ordenamientos administrativos, traen como resultado un nuevo deber, que se impone al infractor de la norma, a fin de lograr el cumplimiento del precepto jurídico.

Bartolomé A. Fiorini en su obra "Poder de Policía", considera lo siguiente:

---

7 García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 13a. ed. México, Porrúa, 1979. p. 295.

"Todo incumplimiento provocado por una conducta pasiva o activa, crea el supuesto condicionante que se denomina contravención, falta o transgresión que tiene por consecuencia la sanción que se denomina pena ... las sanciones que se refieren a los bienes custodiados por la Administración Pública se imponen para castigar cierto desorden de la buena regulación de los bienes comunes." 8

De las anteriores definiciones concluimos que la sanción, siempre es una consecuencia jurídica, generada por el incumplimiento de un deber, siendo ésta la característica esencial de la misma.

En efecto, al realizarse la violación a la norma de Derecho, dicha conducta va a dar origen a que se sancione al infractor, tomando en cuenta como lo hemos expuesto con anterioridad, que los ordenamientos legales deben cumplirse aún en contra de la voluntad del obligado.

Al respecto el autor Miguel Acosta Romero opina:

"La sanción administrativa.- En términos generales puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad." 9

Incluye un nuevo elemento, que es la finalidad --

---

8 Fiorini, Bartolomé A. op cit. p. 257.

9 Acosta Romero, Miguel. op cit. p. 562.

aflictiva o represiva de la sanción, es decir, la sanción se impone como un castigo para el transgresor de la norma jurídica.

Una última definición sobre el término en análisis es la que a continuación se transcribe:

"Las sanciones y la ejecución forzosa constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejerce la coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la Ley o las órdenes de la referida autoridad." 10

Sobre el particular, la ejecución forzada la podemos considerar como una forma de coercibilidad, para obtener el cumplimiento de la disposición legal. Esto es, para la efectiva observancia de la norma se prevén diversos medios, llegando incluso a la ejecución física, pero siempre dentro de un marco jurídico de legalidad.

En nuestra opinión, la sanción administrativa es definitivamente una consecuencia jurídica, producida por el incumplimiento o cumplimiento irregular o deficiente de un deber impuesto al gobernado en algún ordenamiento jurídico administrativo, que tiene como finalidad asegurar el acatamiento y observancia de la norma de Derecho, y de alguna manera trata de evitar la reincidencia de conductas anti-jurídicas, debiendo encontrarse siempre la sanción consignada específicamente en un precepto jurídico.

---

10 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 18a. ed. México, Porrúa, 1978. p. 246.

## 2.- Antecedentes.

### A) Históricos.

Hemos expuesto en el capítulo anterior que la sanción, constituye la piedra angular del régimen de policía, como una función del Estado para preservar el orden público, - por ello al referirnos a los antecedentes históricos de dicho régimen, aludimos en consecuencia al surgimiento y desenvolvimiento de la sanción.

El concepto de policía se ha empleado desde los más remotos tiempos, hasta la actualidad y ha atendido a las necesidades y características de la época.

Grecia.- "La primitiva "polis" desconocía al individuo como valor autónomo, y solo lo concebía como parte de la colectividad ... el individuo encontraba su realización plena en la colectividad organizada, puesto que particular e individualmente carecía de valor." <sup>11</sup>

Ello significaba que los ciudadanos se encontraban intensamente dedicados a la vida pública de la ciudad, hasta el grado de tributar su existencia si se requería; preponderantemente se consideraba que lo público y lo privado eran un todo.

En consecuencia, la función policial que ejercía la autoridad se encaminaba a cubrir las necesidades de la colectividad, como una unidad debidamente integrada, abarcando todos los ámbitos: personales, familiares, económicos, culturales y políticos.

---

11 Fiorini, Bartolomé A. op cit. pp. 24 y 25.

En una etapa posterior, se empiezan a reconocer ciertas garantías para las actividades particulares del ciudadano por parte del poder público, pero que por razones de orden superior de la "polis" podían ser ignoradas.

Por lo que puede considerarse que la aportación de los pueblos griegos, es nula en relación con lo que en la actualidad entraña la función policial.

Roma.- Inicialmente al igual que los pueblos griegos, Roma se caracteriza por desconocer derechos a los ciudadanos, distintos de los del Imperio Romano.

Al respecto, Fiorini nos dice: "La ciudad se emparentaba en muchos aspectos con la "polis" griega, al someter bajo la autoridad suprema de imperium la imposición del poder a cualquier clase de actividades que realizara el romano." 12

En razón de las conquistas realizadas por los romanos, surge la división del Derecho en jus privatus y jus publicus, diferenciándose los bienes de los particulares de los del Estado.

El derecho adquirido y las necesidades lucrativas de los particulares cobran relevancia en el régimen imperante, estableciéndose por mandato de la función policial ciertas limitaciones en las actividades de los particulares.

También en Roma se dan diversas etapas, bajo el imperio de Constantino predominó la arbitrariedad.

"Pese a todas estas contradicciones de la historia romana, la función policial se mues-

tra como guardian del equilibrio entre la re  
lación individuo y bien común." 13

Edad Media.- El predominio de los pueblos bárbaros en los inicios de la Edad Media y la carencia de noción sobre los derechos de los individuos y de los pueblos en general, originó que en dicha época fuera inexistente el desarrollo de la función policial.

Posteriormente, merced a la lucha existente entre la Iglesia y los nobles, el predominio del poder feudal sobre los particulares fue la idea preponderante que caracterizó esta etapa.

Al triunfar los nobles sobre la Iglesia se afirma políticamente el Estado del Príncipe o Estado Policial, en el cual se sostenía la idea de que existían varios círculos terrenales creados por la voluntad de Dios, siendo el individuo una partícula integrante de ellos, y todos los actos de forma directa o indirecta eran una manifestación de la voluntad divina.

Se aceptaba que en los príncipes se depositara el poder de Dios, siempre y cuando se reconocieran representantes del Papa.

La ideología de la época que expresó Tomás de Aquino en su "De Regimine Principum" "... argumenta con unidad de pensamiento indestructible la total disposición de las cosas terrenas a la voluntad de Dios, creador y señor todopoderoso, cuya autoridad en la tierra está representada por el Papa." 14

---

13 Fiorini, Bartolomé A. op cit. p. 33.

14 ibidem p. 35.

El llamado Estado Policía no reconoce derechos humanos, individuales ni comunes, salvo los de prerrogativas, la autoridad se ejerce sin limitaciones y en forma prepotente.

El amo y señor de los bienes comunes encargado de su custodia era el Príncipe, y como consecuencia del origen divino de su investidura, todos los actos que realizaba tenían tal naturaleza.

El Príncipe es el representante divino elegido por Dios, y por ende buscaba la felicidad de sus súbditos en cada una de sus actuaciones, debiendo considerarlo así toda criatura humana.

El régimen de policía radical o Estado Policía, -- era el fundamento político del Estado Absolutista, el Príncipe era el Estado. "Esta actividad del Príncipe recibió el -- nombre de política, es decir el arte de gobernar a un pueblo y hacer felices a sus súbditos." <sup>15</sup>

Se crea a la par a nivel local los poderes urbanos sobre burgos, villas y ciudades, en los cuales se desarrolla la actividad policial, y que se encamina al cuidado de las cosas comunes como vías públicas, servicios de agua, etc.

De ahí surge incipientemente la hoy denominada policía de seguridad, que desarrolla funciones que preservan el orden y la paz de la localidad, y en alguna medida satisfacen necesidades de la colectividad.

El Estado Gendarme.- En el Estado Moderno prevalecen muchas instituciones de la anterior etapa, pero cambia -

---

15 Fiorini, Bartolomé A. op. cit. p. 40

radicalmente la actividad policial, la cual ahora solo debe ser para el beneficio del individuo. Los derechos humanos -- que antes no se reconocían, se consideran como inviolables, y el Estado solo actúa a través de normas jurídicas.

Como se puede apreciar, las clasificaciones de las actividades policiales en el devenir humano, se han realizado atendiendo a hechos históricos o políticos circunstanciales.

El régimen tradicional se ha manifestado en todos los tiempos, antiguos, medievales, del renacimiento, hasta la fecha. Y la función policial pertenece y ha pertenecido a todo tipo de Estado, y se ejerce en los regimenes democráticos y totalitarios de manera distinta y con diversa finalidad, pero tiende siempre a asegurar la convivencia, acorde a los valores preponderantes de la época.

Asimismo, cada día crece la intervención del Estado en las diversas actividades desarrolladas en sus inicios por la iniciativa privada, lo que trae como consecuencia, -- que prevalezca el interés colectivo sobre el particular.

Por ello, en el Estado democrático moderno o Estado de Derecho, el régimen de policía moderado busca el equilibrio entre el individuo y el bien común tutelado.

B) Antecedentes Legislativos.

El concepto de policía se ha empleado desde las más antiguas legislaciones y con diferentes significados y propósitos.

"Dentro de un régimen primitivo como el de la venganza privada, la imposición de las sanciones incumbe al titular del derecho vio lado, o al grupo, sippe o clan de que el proprio titular forma parte. Pero cuando la autodefensa es proscrita y el poder público asume el ejercicio de la función jurisdiccional la imposición de las sanciones se encomienda a órganos ad hoc y constituye, a partir de entonces, una de las finalidades más importantes de dicha función." 16

Por ello, al crear el Derecho los órganos del Estado, como instrumentos necesarios para hacer cumplir y respetar las normas, les asigna también los medios jurídicos para imponer la sanción en caso de incumplimiento, funciones ambas que corresponden finalmente a la Administración Pública.

Así tenemos que en principio, la norma de policía debe emanar del máximo órgano legislativo, dentro de su ámbito de competencia, a fin de regular la actividad de los particulares.

Históricamente, en nuestro sistema de Derecho positivo, la facultad de la Administración Pública para sancionar las contravenciones o faltas, se contempla inicialmente en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

del 23 de mayo de 1856, expedido por el Presidente Ignacio Comonfort, y que en teoría tuvo vigencia hasta la promulgación de la Constitución Política de 1857.

El artículo 58 del citado Estatuto disponía:

"A nadie puede imponerse una pena si no es por la autoridad judicial competente, en virtud de ley anterior al acto prohibido, y previas las formalidades establecidas por las mismas para todos los procesos; quedando prohibido todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva. La autoridad política solo podrá castigar las faltas de su resorte -- con la suspensión de empleo, penas pecunias -- rias y demás correccionales para que sea facultada expresamente por la ley." <sup>17</sup>

Posteriormente, en la Constitución Política del año de 1857, en las leyes ordinarias correspondientes y en la doctrina, no se limitaba la competencia de la autoridad administrativa para el castigo de contravenciones o infracciones a meros Reglamentos de policía y buen gobierno de carácter municipal, sino que se comprendían también las violaciones cometidas contra las Leyes Administrativas.

El artículo 21 establecía:

"La aplicación de las penas... es exclusiva de la autoridad judicial.

La política o administrativa solo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos

---

17 Leyes Fundamentales de México 1808-1983. Dirección y Efemérides de Felipe Tena Ramírez. 12a. ed. (Rev. aument. y puesta al día) México, Porrúa, 1983. p. 506.

de multa, o hasta un mes de reclusión, en --  
los casos y modo que expresamente determine  
la ley." 18

Posteriormente, se reformó el artículo indicado en  
la Carta Magna expedida el 5 de febrero de 1917, vigente has-  
ta nuestros días, para quedar como sigue:

"Art. 21.- La imposición de las penas es  
propia y exclusiva de la autoridad judicial.  
La persecución de los delitos incumbe al Mi-  
nisterio Público y a la Policía Judicial, la  
cual estará bajo la autoridad y mando inme-  
diato de aquél. Compete a la autoridad admi-  
nistrativa la aplicación de sanciones por --  
las infracciones de los reglamentos guberna-  
tivos y de policía, las que únicamente con-  
sistirán en multa o arresto hasta por treinta  
y seis horas; pero si el infractor no pa-  
gare la multa que se le hubiese impuesto, se  
permutará ésta por el arresto correspondien-  
te, que no excederá en ningún caso de treinta  
y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o --  
trabajador, no podrá ser sancionado con mul-  
ta mayor del importe de su jornal o salario  
de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la  
multa no excederá del equivalente de un día  
de su ingreso." 19

Así, en el devenir histórico de nuestro Máximo Or-

---

18 Leyes Fundamentales de México 1808-1983. op cit. p. 609

19 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
82a. ed. México, Porrúa, 1987. p. 19.

denamiento legal, se ha ido plasmando la facultad de la auto  
ridad administrativa para vigilar el cumplimiento a las nor  
mas de policía y buen gobierno, imponiendo la sanción corres  
pondiente.

Siendo en el precepto invocado, así como en otras  
disposiciones de la Constitución Política, en los que se en-  
cuentra el fundamento de la facultad de la Administración pa  
ra sancionar el incumplimiento a las normas jurídicas, como  
lo analizaremos a continuación.

### 3.- Naturaleza Jurídica.

En principio, acorde a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es propia y exclusiva de la autoridad judicial la imposición de las penas, sin embargo como una excepción al principio genérico, se otorga a la autoridad administrativa facultades para sancionar el incumplimiento de los Reglamentos gubernativos y de policía.

En efecto, el poder sancionador de la Administración Pública tiene su fundamento jurídico en el artículo 21 Constitucional citado con anterioridad, sin embargo dicho numeral específicamente se refiere a que la autoridad administrativa puede aplicar sanciones por violaciones a los Reglamentos gubernativos y de policía, más no incluye el conjunto de Leyes Administrativas que regulan tanto la actividad del Estado como la de los particulares.

Al respecto, se cuestiona el origen de la facultad sancionadora o poder coactivo del Estado en el ámbito administrativo, así como el que sea la propia Administración Pública la que imponga las sanciones por incumplimiento a las disposiciones legales del orden administrativo, y no una autoridad diversa.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su obra "Las Garantías individuales" opina:

"...las autoridades administrativas tienen facultad constitucional para "castigar" las infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía, es decir, para imponer las sanciones pecuniarias y corporal a que se refiere la disposición transcrita de

nuestra Ley Fundamental." <sup>20</sup> (Art.21 Constitucional)

Sobre el particular es conveniente resaltar que el poder coactivo del Estado tiene como base la facultad sancionadora de que dispone para la ejecución de las leyes administrativas, por lo cual, se justifica que en las diversas Leyes y Reglamentos que regulan el ámbito administrativo, se incluyen normas sancionadoras aplicables en caso de incumplimiento.

Al respecto, dentro de las facultades implícitas - que contempla la fracción XXX del artículo 73 de la Ley Suprema, se encuentra la de expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades conferidas en el propio precepto, y todas las demás otorgadas en la Constitución.

Asimismo, el artículo 89 fracción I del ordenamiento en comentario dispone:

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

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

Por consiguiente el poder sancionador del Estado, conlleva la facultad de expedir leyes y reglamentos administrativos dentro de su ámbito competencial, proveyéndolos de la correspondiente sanción, que asegure su eficacia y cumplimiento.

"Es decir, dentro de la facultad que para

---

20 Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 9a. ed. México, Porrúa. 1975. p. 641

ejecutar las leyes concede a la autoridad administrativa el artículo 89 fracción I, de la vigente Constitución, está la de emplear los medios coactivos necesarios a tal fin. Y recordemos que entre éstos, se encuentra la aplicación de las sanciones que obra indirectamente para asegurar la ejecución o cumplimiento de las obligaciones consignadas en las leyes;" 21

Otra cuestión debatida, la constituye, el que sea la propia autoridad administrativa la que imponga las sanciones derivadas del incumplimiento de los gobernados a sus obligaciones consignadas en los diversos ordenamientos jurídicos, sin necesidad de la intervención del Poder Judicial, lo que podría considerarse violatorio de lo establecido en el numeral 17 de la Constitución Mexicana, que prohíbe a toda persona hacerse justicia por sí misma, o ejercer violencia para reclamar su derecho, agregando que los Tribunales estarán expeditos para impartir justicia.

Al respecto, se considera oportuno citar el criterio de Gabino Fraga sobre el particular:

"...la facultad de la Administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro Poder encuentra su origen y fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución, ya que en ella se otorga al Ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión y como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos, es natural que se en-

---

21 Lomeli Cerezo, Margarita op. cit. p. 41

tienda que el propio poder es competente para imponer el cumplimiento de los mismos." 22

En efecto, tomando en cuenta lo establecido en los artículos 21, 73, fracción XXX y 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la Administración Pública no necesita del auxilio del Poder Judicial para exigir el cumplimiento de las obligaciones consignadas en los diversos ordenamientos de carácter administrativo, sin embargo su actuación debe constreñirse al marco jurídico de facultades expresas que le confieren las propias leyes y reglamentos que la regulan y la estructuran, respetando en todo momento las Garantías Individuales de los gobernados.

Dentro del planteamiento de la naturaleza jurídica de la sanción, es conveniente analizar a que rama del Derecho pertenece el conjunto de normas sancionadoras de carácter administrativo, establecidas en el Derecho Positivo Mexicano.

La cuestión debatida entre los estudiosos de la materia la constituye: si debe considerarse que configuran una nueva rama del Derecho las normas que imponen sanciones o penas a los particulares por el incumplimiento o desacato de las disposiciones administrativas, o forman parte del Derecho Administrativo o del Derecho Penal.

Dilucidaremos en primer término que son las acciones u omisiones contrarias a las Leyes Administrativas, si constituyen un ilícito, son infracciones o contravenciones a los ordenamientos jurídicos, o deben considerarse como delitos que ameritan una pena.

---

22 Fraga, Gabino. op cit. p. 293

Por lo que corresponde a las infracciones administrativas las podemos definir como:

"...todo aquel ilícito que ni es civil, ni es penal, pero que constituye un ilícito sancionado a través de medidas administrativas, como son la clausura, la multa, la privación de la libertad por determinado tiempo, que no exceda de 15 días y cuyo conocimiento, tramitación y sanción no corresponda a las autoridades judiciales, sino a lo que se ha llamado por los tratadistas, el Poder Sancionador de la Administración Pública." 23

Sobre el tema en exposición, el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia Federal señala: " Art. 1830.- Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres." 24

Así, podemos catalogar a la conducta ilícita como el incumplimiento de lo ordenado por la norma jurídica. Este incumplimiento puede consistir en un hacer lo que prohíbe la norma, en un no hacer, o no tolerar lo que dispone el precepto jurídico, así como en un incumplimiento parcial o defectuoso de la obligación, englobando en este criterio todos los actos contrarios a Derecho, en las diversas ramas que lo componen.

Entendiéndose que al producirse la violación generada por el incumplimiento, implica una afectación del inte-

---

23 Acosta Romero, Miguel. op cit. p. 555

24 Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia Federal. 6a. ed. México, Porrúa, 1985. p. 286.

rés público.

Por otra parte, son delitos las acciones típicamente antijurídicas, culpables y consideradas como tales en algún ordenamiento legal.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, en su artículo 7o. dispone: "Delito es el agto u omisión que sancionan las leyes penales." <sup>25</sup>

A diferencia de las contravenciones, faltas o transgresiones, que son incumplimientos generados por conductas pasivas o activas, que tienen como consecuencia la aplicación de una sanción de carácter administrativo.

De lo expuesto podemos concluir que el poder sancionador del Estado se ejerce por incumplimiento, que consti- tuye contravenciones, faltas o transgresiones a las normas administrativas.

Resulta pertinente mencionar que dentro de las Leyes Administrativas se tipifican diversos delitos, que ameri- tan la imposición de penas y que corresponde conocer y resol- ver sobre la penalidad de las mismas, a la autoridad judi- cial.

Así encontramos, que en diversos ordenamientos de carácter administrativo se establecen delitos en contra de la Administración Pública, un ejemplo de ello lo tenemos en el Título Cuarto, Capítulo 1o. del Código Fiscal de la Federación en el que se clasifican las infracciones y los deli-

---

25 Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal. 37a. ed. México, Porrúa, 1983. p. 9.

tos fiscales.

El artículo 108 establece: "Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal..." 26

Y agrega que el delito de defraudación fiscal se sancionará con prisión de tres meses a seis años si el monto de lo defraudado no excede de \$500,000.00, y cuando es superior la pena será de tres a nueve años.

En la Ley Federal de Aguas, artículo 181 se señala: "Al que dañe o destruya una obra hidráulica de propiedad nacional, se le aplicará prisión de uno a diez años y multa hasta por el importe del daño causado." 27

De la imposición de las penas correspondientes a los delitos indicados, conocerá la autoridad judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 Constitucional, por denuncia o acusación que ante el órgano judicial formule la autoridad administrativa.

En consecuencia, aún cuando en las Leyes o Reglamentos Administrativos se contemplan delitos contra la Administración Pública, no podemos considerar que sean materia del poder sancionador o coactivo del Estado, ya que como lo indicamos con anterioridad, éste se ejerce por contravenciones o faltas a las normas administrativas, siempre y cuando

---

26 Código Fiscal de la Federación. 35a. ed. México, Porrúa, 1986. p. 82.

27 Leyes y Reglamentos sobre Aguas, Bosques, Colonización, Minas y Petróleos. Ley Federal de Aguas. Tomo I. 8a. ed. (Anotado y Concordado por el Lic. Manuel Andrade) México Andrade, 1979. p. 42-8.

no constituyan conductas delictuosas.

Rescapitulando, las conductas antijurídicas desde - tiempos remotos se han dividido en delitos y faltas o contra venciones por los doctrinarios del Derecho, consignándose - así, en los ordenamientos legales vigentes en cada época y - lugar, atendiendo a las características sociales, económicas o políticas de las diversas etapas históricas.

Y acorde a nuestro sistema de Derecho es competencia de la autoridad judicial la imposición de las penas por la comisión de delitos debidamente tipificados; y la autoridad administrativa únicamente está facultada para sancionar las transgresiones realizadas a las normas administrativas.

Por otra parte, al inicio del desarrollo del presente tema se planteaba la disyuntiva entre considerar como una rama especial del Derecho, al conjunto de normas sancionadoras existentes en las Leyes Administrativas y disposiciones complementarias, o como formando parte del propio Derecho Administrativo o del Derecho Penal.

Sobre el particular se han diversificado los criterios de los estudiosos de la materia.

Bartolomé A. Fiorini opina:

"...las sanciones administrativas forman parte del llamado derecho penal administrativo. Son penas administrativas porque las impone directamente la administración, y es to es a la postre, el único dato que las - distingue." 28

Para el citado autor el delito y la falta tienen el mismo supuesto, y lo único que las diferencia son los órganos que juzgan su comisión y los poderes que las sancionan.

Criterio afin sustenta el maestro Andrés Serra Rojas, y considera que las Leyes Administrativas se estructuran con tres grupos de normas:

- a) Sustantivas.
- b) Adjetivas o de procedimiento.
- c) Sancionadoras; las que pueden ser Administrativas o Penales.

Este último grupo o conjunto de normas, señala que configuran el llamado Derecho Penal Administrativo.

"El derecho penal administrativo es la rama del derecho que propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público; y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulan el interés general." 29

Manifiesta además, que dentro de esta rama se comprenden a todas aquellas personas a quienes las Leyes Administrativas sancionan por su incumplimiento, y aglutina los delitos e infracciones previstos en dichas Leyes.

Otros autores como Rafael Bielsa y Margarita Lomelí Cerezo coinciden en sustentar el mismo criterio. \*

---

29 Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 424.  
\* cfr. Bielsa, Rafael. op. cit. p. 155.  
y Lomelí Cerezo, Margarita. op. cit. p. 127 y sigs.

Al efecto, se considera que el Derecho Penal Administrativo, se ocupa de tres tipos de transgresiones, como son: Las faltas de policía, esto es, la desobediencia a Reglamentos de Tránsito, policiacos, etc.; contravención a disposiciones de Leyes Administrativas; y faltas de disciplina a Leyes o Reglamentos que regulan una relación de subordinación, aún cuando éste último tipo de sanciones, diversos autores lo denominan Derecho Penal Disciplinario y se aplica a los funcionarios y empleados de la Administración Pública, por infracciones cometidas por acciones u omisiones en el de sempño de sus funciones.

Sobre el tema en análisis se dá la siguiente opinión de Margarita Lomeli Cerezo.

"Suscribo con toda convicción la tesis que sostiene que tanto el Derecho Penal Administrativo, como el Derecho Penal Tributario o Fiscal, por su naturaleza esencialmente represiva o punitiva, forman parte del Derecho común constituyendo regulaciones especiales de este último cuerpo jurídico y estando regidos por sus principios generales, con ciertas modificaciones o adaptaciones, las cuales no son, sin embargo, suficientes para modificar su naturaleza y justificar al que se considere a dichos ordenamientos como dotados de autonomía científica en relación con el Derecho Penal o bien como perteneciendo exclusivamente al Derecho Administrativo." <sup>30</sup>

Otros autores como Miguel Acosta Romero, consideran que el conjunto de disposiciones sancionadoras estableci

---

30 Lomeli Cerezo, Margarita. op cit. p. 169.

das en los diversos ordenamientos administrativos no pueden constituir una rama especial del Derecho Penal.

"...pensamos que es más propio hablar de - Derecho de las Infracciones Administrativas - que como una rama autónoma del derecho establezca su metodología, procedimiento con fase de averiguación y persecución y aplicación de sanciones, rama que debe ser independiente - del Derecho Penal y como una materia especializada del Derecho Administrativo." 31

Finalmente y en relación al tema tratado, podemos concluir que el poder sancionador o coactivo del Estado, deriva de la naturaleza misma de la Ley, resultando uno de los elementos indispensables para obtener la observancia y aplicación de la norma jurídica.

Asimismo, las sanciones administrativas se imponen a los gobernados por contravenciones, faltas o infracciones, considerando como tales los hechos o abstenciones declarados ilegales por los diversos ordenamientos jurídicos, encontrándose facultada la propia Autoridad Administrativa para su imposición.

Este conjunto de normas de carácter sancionador - contenidas en Leyes y Reglamentos, forman parte del propio - Derecho Administrativo, a diferencia de los delitos tipificados como tales en la regulación jurídico-administrativa, los que pertenecen al Derecho Penal.

En efecto, el Derecho Penal desde el punto de vista objetivo, es el conjunto de Leyes y disposiciones en los

---

31 Acosta Romero, Miguel. op cit. p. 564.

cuales el Estado define los delitos y establece las penas a que se hacen acreedores los delincuentes.

"Los tratadistas señalaban la subdivisión en "parte general" y "parte especial" corrigiendo a la primera lo relativo al delito y a la pena, en tanto que a la segunda los - especiales delitos." 32

Tomando en consideración que al cometerse un acto contrario a la norma establecida, la conducta ilícita puede generar una responsabilidad administrativa, o constituir un ilícito penal, señalado como tal en los ordenamientos administrativos, en cuyo caso corresponderá a la autoridad judicial imponer la pena o castigo; sin embargo será en el propio ordenamiento violado en el que se establezca la sanción que deberá aplicarse al sujeto responsable.

Por ello, tomando en cuenta el crecimiento y extensión del Poder Sancionador del Estado, se hace necesario - agrupar en una rama especial del Derecho Administrativo al conjunto de normas contenidas en las Leyes Administrativas, que imponen sanciones a los particulares.

---

32 Carrancá y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte General, 15a. ed. México, Porrúa, 1986. p. 17.

#### 4.- Tipos de Sanciones.

La diversidad de sanciones contenidas en las Leyes y ordenamientos jurídicos en general es muy amplia.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 Constitucional, solo se faculta a la autoridad administrativa para imponer multa o arresto hasta por 36 horas como sanción, por contravenciones a Reglamentos gubernativos y de policía. Sin embargo, en algunas Leyes Administrativas se establecen otro tipo de sanciones, distintas a las señaladas por el precepto en cita.

Así tenemos por ejemplo: La nulidad, el cumplimiento forzoso, la clausura temporal o definitiva, la revocación de concesiones, el aseguramiento o secuestro de bienes, la pérdida de derechos preexistentes, la caducidad de concesiones, etc.

Al respecto, cabe cuestionar si las sanciones diversas de la multa y el arresto, deben considerarse inconstitucionales.

Algunos autores se inclinan a considerar que las sanciones no previstas en la Ley Fundamental, son contrarias a la Constitución Política del país, otros por el contrario opinan que no contravienen el espíritu del Máximo Ordenamiento Legal atendiendo a la diversidad de actos que regula la Administración Pública y que justifica, el que se contemple sanciones distintas a la multa y el arresto.

"Según el artículo 21 Constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Dicho castigo únicamente debe consistir en sanciones pecu-

niarias (multas) o corporales (arresto hasta por treinta y seis horas). Por tanto, cualquier reglamento de este tipo que prevenga una sanción distinta de las expresadas, como la clausura del establecimiento en que dicho ordenamiento se infrinja, será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o disposiciones que establezcan un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo que, por lo demás, acontece comunmente." 33

Cabe precisar que según se expuso en el inciso correspondiente, la facultad sancionadora del Estado, no solo encuentra su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política, sino también en los numerales 73, fracción XXX, y 89, fracción I, del propio ordenamiento; en los que se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades otorgadas a los Poderes de la Unión, y al Jefe del Ejecutivo Federal para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Por ende, si en los ordenamientos administrativos se establecen otras medidas coercitivas o sancionadoras, ello obedece a las facultades que la propia Constitución Política otorga al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, a fin de procurar la facticidad de la norma de derecho, en aras del interés general.

Sobre el particular, señala Andrés Serra Rojas:

"Comentando esta opinión debemos decir que aceptando el principio de la constitucionalidad del poder sancionador de la Administración, tanto por la interpretación doctrinal -

---

33 Burgoa, Ignacio. op cit. pp. 646 y 647.

de la Constitución, como por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación en una forma - tácita, y siendo además el régimen que ha estado inalterablemente vigente durante nuestro régimen constitucional en el siglo pasado y - en el presente, ineludiblemente deben aceptarse las consecuencias directas de ese principio, o sea, se adoptan los medios para hacer que las leyes administrativas sean eficaces y se combata su violación." 34

Así, podemos considerar que la multiplicidad de - sanciones distintas de la multa y el arresto, no son contrarias a la Ley Fundamental, siempre y cuando se encuentren -- previstas en un ordenamiento jurídico y no constituyen una pena inusitada y trascendental.

Ahora bien, podemos clasificar las sanciones en -- dos grandes grupos:

- 1.- Aquellas que tienen una finalidad de restitución, por ejemplo la nulidad.
- 2.- Las que su finalidad es predominantemente - - afflictiva o represiva, y que en esencia son penas o castigos que se aplican al infractor y buscan evitar la reincidencia, asegurando de forma indirecta el cumplimiento de la norma, - por ejemplo la clausura temporal de negocios y la multa.

Al respecto, algunos tratadistas manifiestan que - únicamente deben considerarse como sanciones administrativas a las especificadas en el segundo grupo, es decir aquellas - que poseen un objetivo preponderantemente afflictivo.

En nuestra opinión, en el universo de sanciones ad

---

34 Serra Rojas, Andrés. op cit. p. 438.

administrativas encontramos ambos tipos, e incluso sanciones mixtas que contemplan los dos supuestos, es decir una finalidad alictiva y de restitución. Ello se justifica tomando en cuenta que, independientemente del fin específico que persiguen las sanciones administrativas, genéricamente buscan la observancia y cumplimiento de la norma jurídica.

#### A) Multa.

Una de las sanciones administrativas que más frecuentemente consagran las Leyes Administrativas es la multa.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual la define de la siguiente manera: "Multa. Pena Pecuniaria que se impone por una falta delictiva administrativa o de policía, o por incumplimiento contractual... Hay pues, multas penales, administrativas y civiles." <sup>35</sup>

En efecto, la multa es una pena o sanción aplicable tanto por la comisión de delitos como por infracciones a los Reglamentos de policía y buen gobierno, es de carácter patrimonial y sucintamente consiste en la obligación que se impone, de pagar al Estado una determinada cantidad de dinero.

Puede tener el carácter de medio coercitivo o de sanción según el caso, esto es, los medios de coerción tienden a vencer la resistencia del obligado y lograr el cumplimiento de la obligación.

"En el caso de multa medio coercitivo, nos encontramos frente a una medida cuyo propósito

---

35 Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. de Guillermo Cabanellas. 14a. ed. (rev., act., y ampl. por Luis Alcalá Zamora y Castillo.) Consta de 6 vol. Tomo IV. Buenos Aires. Heliasta, 1980. p. 488.

to es lograr que mediante el castigo se cumpla una orden de la autoridad administrativa. Cuando la multa es una verdadera sanción resulta de la violación de una norma legal y su finalidad es el castigo de la violación del mandato o de la prohibición contenida en la norma." 36

Por ejemplo, cuando la multa aumenta progresivamente durante el transcurso del tiempo, ante el incumplimiento del transgresor de la norma, es un medio coercitivo y puede coexistir con otro tipo de sanciones.

Un aspecto importante, el cual es conveniente destacar consiste en que aún cuando las multas impuestas a los particulares que infringen una disposición jurídica, benefician económicamente al fisco, tienen una finalidad diversa.

Definitivamente, la multa o sanción pecuniaria no tiene por objeto que el Estado se allegue de recursos económicos, pues en realidad pretende el cumplimiento y observancia de los preceptos legales por parte de los gobernados, sancionando la violación cometida, y a la vez de forma indirecta evita la reincidencia de la conducta infractora.

#### B) Clausura temporal o definitiva.

En varios ordenamientos administrativos se dispone que ante el incumplimiento de obligaciones legales o al practicarse en forma clandestina alguna actividad, puede imponerse como sanción la clausura provisional o definitiva del establecimiento o lugar en el cual se efectúan las actividades ilegales o se violan normas jurídicas.

La clausura la podemos definir como: "...cierre material de locales o partes de los mismos por disposición de la autoridad e incluso como medida particular por cualquier motivo." 37

Esta medida sancionadora se encuentra establecida en diversas Leyes y Reglamentos de carácter administrativo.

Al respecto, el artículo 512-D de la Ley Federal - del Trabajo dispone:

"Los patrones deberán efectuar las modificaciones que ordenan las autoridades del trabajo a fin de ajustar sus establecimientos, - instalaciones o equipos a las disposiciones - de esta Ley, de sus reglamentos y de los instructivos que con base en ellos expidan las - autoridades competentes. Si transcurrido el - plazo que se les conceda para tal efecto, no se ha efectuado las modificaciones, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social procederá a sancionar al patrón infractor, con apercibimiento de sanción mayor en caso de no cumplir la orden dentro del nuevo plazo que se - le otorgue.

Si aplicadas las sanciones a que se hace referencia anteriormente, subsistiera la irregularidad, la Secretaría, tomando en cuenta la naturalidad de las modificaciones ordenadas y el grado de riesgo, podrá clausurar parcial o totalmente el centro de trabajo hasta que se de cumplimiento a la obligación respectiva..." 38

---

37 Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. p. 170.

38 Ley Federal del Trabajo. 6a. ed. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1984. p. 241.

En este caso, la clausura resulta una sanción administrativa que castiga la conducta pasiva del infractor, al no dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad.

C) Aseguramiento o secuestro de bienes.

Puede considerarse el aseguramiento o secuestro de bienes como un medio de apremio eficaz para lograr el cumplimiento de la obligación, a la vez que impide se siga cometiendo la misma.

El aseguramiento de bienes litigiosos "consiste en la adopción de medidas, por los jueces o tribunales, para efectividad del fallo eventual, para impedir daños y fraudes, principalmente en industrias, minas y árboles..."<sup>39</sup>

Dicha medida también posibilita el pago forzoso del crédito en un momento dado, y obstaculiza la ocultación o enajenación del bien.

Ahora bien, el secuestro es el depósito judicial de un bien en manos de un tercero, hasta que se decida a quien pertenece.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, dice al respecto:

"Secuestro de bienes. Tanto el depósito judicial que de los bienes de una persona se hace en poder de un tercero, como la confiscación, (v.) de los bienes de una persona por razón de su procedencia o de los fines a los cuales se destinan."<sup>40</sup>

---

39 Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I. p. - 385.

40 *ibidem*. Tomo IV. p. 48.

En algunos casos, el ordenamiento permite que se designe como depositario al propio transgresor de la disposición.

Como ejemplo tenemos lo señalado en el artículo 269 del Reglamento de la Ley Forestal, que dice:

"Cuando los instrumentos, equipos de toda índole, vehículos empleados en la comisión de las faltas forestales, así como los productos forestales obtenidos, deben quedar, de conformidad con el artículo 137 de la Ley, afectados al pago preferente de las multas impuestas, se procederá a su secuestro y a la correspondiente designación del depositario que podrá ser el mismo presunto infractor, si es de arraigo y justifica su solvencia."<sup>41</sup>

Al respecto, es pertinente destacar que conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra prohibida la confiscación de bienes, sin embargo y acorde a lo que se señala en el propio numeral, no se considera como confiscación, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona que hace la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil generada por la comisión de un delito, o que se destine al pago de multas o impuestos.

D) Arresto y otras.

Se define el arresto como: "Detención; acto de prender a una persona y privarla del uso de la libertad.// -

---

41 Leyes y Reglamentos sobre Aguas, Bagnues, Colonización, Minas y Petróleo. Reglamento de la Ley Forestal. Tomo I 8a. ed. (anotado y concordado por el Lic. Manuel Andrade) México, Andrade, 1979. p. 236.

Nombre de cortas penas privativas de libertad ..." 42

La característica preponderante de esta figura jurídica es que, la sanción recae sobre el infractor mismo, - privándolo de su libertad ambulatoria.

El artículo 13 de la Ley sobre Atribuciones del -- Ejecutivo Federal en Materia Económica dispone:

"El Ejecutivo Federal, para el eficaz cumplimiento de las funciones que le encomienda esta ley, queda facultado para imponer las siguientes sanciones administrativas:

...III.- Arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa con la oportunidad requerida, se permutará ésta por arrestos correspondiente que no excederá, en ningún caso, de 15 días..." 43

Existen como ya hemos mencionado con anterioridad una diversidad de sanciones en las distintas Leyes y Reglamentos Administrativos, como son: La nulidad, la pérdida de derechos adquiridos, la suspensión de actividades, etc., que buscan el cumplimiento de la norma jurídica coactivamente y evitan de alguna forma la reincidencia de conductas ilícitas.

Se deben diferenciar las sanciones administrativas de las sanciones penales, aun cuando ambas pueden establecerse en los mismos ordenamientos administrativos.

En efecto, las sanciones administrativas se aplican por la propia Autoridad Administrativa y en cambio, las

---

42 Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I p.373  
43 Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. 15a. ed. México, Andrade, 1986. p.198-5

sanciones penales son de la competencia exclusiva de los Tri  
bunales Judiciales en materia del fuero común o federal. Las  
primeras se imponen por infracciones, contravenciones o fal-  
tas y las segundas por la comisión de delitos debidamente ti  
pificados.

Esto es, la aplicación de las sanciones administra  
tivas por infracciones a disposiciones legales y reglamenta-  
rias, es independiente de las penas que impone la Autoridad  
Judicial cuando se incurre en responsabilidad penal.

Siendo preciso señalar que en las Leyes Administra  
tivas se establecen diversos delitos, consignándose en los -  
mismos ordenamientos las penas a que se hacen acreedores los  
sujetos responsables.

Para proceder penalmente cuando se cometen dichas  
conductas delictuosas, es necesario que la Autoridad Adminis  
trativa correspondiente presente la denuncia ante el Ministe  
rio Público, o formule querrela en los casos que se requiera.

Así, en aquellos delitos que se persiguen de ofi-  
cio acorde a lo establecido en el Código Penal, la Autoridad  
Administrativa está obligada a hacerlo del conocimiento del  
Ministerio Público para los efectos procedentes; en los de--  
más casos es optativo para la Autoridad el presentar la que-  
rella ante el órgano judicial, a fin de que se ejercite la -  
acción penal.

Todo lo anterior, resulta totalmente ajeno a la --  
sanción que se aplique al infractor por la Autoridad Adminis  
trativa.

Concluyendo, por infracciones o contravenciones a  
normas jurídico-administrativas, corresponde a la Autoridad  
Administrativa imponer las sanciones correspondientes esta--

blecidas en los ordenamientos infringidos.

Por otra parte, cuando la conducta del transgresor de la disposición constituya un ilícito penal será la Autoridad Judicial la que aplique la pena respectiva, por denuncia o querrela de la Autoridad Administrativa.

## CAPITULO II

### LA SANCION ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL.

#### 1.- Orígenes en la Legislación.

#### 2.- Marco Jurídico.

- A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- B) Leyes Reglamentarias y Orgánicas.
  - a) Ley Federal del Trabajo.
  - b) Ley del Seguro Social.
  - c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- C) Reglamentos.
  - a) Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.
  - b) Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
  - c) Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.
  - d) Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.
  - e) Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- D) Acuerdos.
  - a) Acuerdo número 01-1769, de fecha 20 de abril de 1979, por el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para instaurar el procedimiento para la aplicación de sanciones, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y su Reglamento, dentro del ámbito territorial de su adscripción.

- b) Acuerdo número 01-2778, de fecha 30 de abril de 1981, mediante el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para la instauración del procedimiento y para aplicar las sanciones que correspondan por violaciones a las normas de la Ley Federal del Trabajo y ordenamientos reglamentarios.

3.- Organos competentes para su imposición.

- A) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
  - a) La Inspección Federal del Trabajo.
  - b) Dirección General de Asuntos Jurídicos.
  - c) Las Delegaciones Federales del Trabajo.
- B) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

4.- Procedimientos establecidos en las disposiciones laborales.

- A) Sobre seguridad social.
- B) Sobre seguridad e higiene.
- C) Relativas a participación de utilidades.
- D) Sobre capacitación y adiestramiento.

## II. LA SANCION ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL.

Dentro de las facultades que en el proceso económico de desarrollo, tiene el Estado y particularmente la Administración Pública, se encuentra la de vigilar la observancia de las disposiciones laborales, a fin de procurar la armonía entre los factores de la producción, consignándose para ello la sanción, como medio coactivo para el efectivo cumplimiento de la norma.

Este conjunto de facultades sancionadoras, así como otras funciones de carácter social, forman parte del llamado Derecho Administrativo del Trabajo.

"El derecho administrativo del trabajo se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, estatutos sindicales, así como de leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la Administración Pública y de la Administración Social del Trabajo." <sup>44</sup>

Esto es, existe la necesidad gubernamental de encauzar, apoyar y vigilar las relaciones generadas por la prestación del trabajo humano subordinado.

Así, la voluntad del Estado de regular el trabajo personal, se plasma en Leyes y Reglamentos que determinan los lineamientos a los que deben sujetarse patrones y trabajadores.

Por otra parte, y en esos mismos ordenamientos jurídicos además de otros de carácter meramente administrativo

---

44 Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. México, Porrúa 1973. p. 136.

se dictan normas específicas que tienen como finalidad solucionar los conflictos de carácter individual y colectivo que genere la relación de trabajo.

De esta forma, el Derecho Administrativo Laboral lo componen el conjunto de disposiciones jurídicas, que rigen tanto la formación y funcionamiento como las facultades y obligaciones de los órganos del Estado, encargados de vigilar y propiciar el cumplimiento de las normas laborales, - en beneficio de la clase trabajadora y en consecuencia, del interés de la colectividad procurando además, la atención y satisfacción de las necesidades de dicha clase social, mediante la creación de instituciones, y la aplicación de programas de mejoramiento integral.

Para el cabal cumplimiento de las normas de trabajo, se confiere a determinados órganos de la Administración Pública Laboral dentro de sus facultades, la de imponer sanciones a aquellos patrones o trabajadores que violen o transgredan las disposiciones en materia de trabajo.

Por ende, podemos considerar la sanción administrativa en materia laboral, como la consecuencia jurídica generada por el incumplimiento de los deberes u obligaciones consignadas en las normas de trabajo, que se imponen a los sujetos de la relación laboral.

Esta facultad coactiva, resulta indispensable para obtener la aplicación y observancia de la Legislación de Trabajo y se encuentra consignada tanto en la Constitución Política como en Leyes, Reglamentos, Acuerdos y Decretos de carácter general que rigen la materia.

## 1.- Orígenes en la Legislación.

Históricamente, encontramos que la sanción administrativa en materia de trabajo nace cuando se regulan jurídicamente las relaciones obrero patronales, y no es sino hasta el Congreso Constituyente de Querétaro cuando se consagran constitucionalmente los derechos de la clase trabajadora.

Los acontecimientos generados a fines del siglo pasado, la explotación del obrero por parte del patrón, las inhumanas y humillantes condiciones en que desarrollaban su trabajo los que dejaban su existencia en los talleres y fábricas, dió origen al natural descontento, así como al nacimiento de incipientes agrupaciones de trabajadores que buscaban el respeto de sus derechos laborales.

"Hay que reconocer por tanto, que esta vertiente institucional que busca la organización del trabajador, su reconocimiento como clase y la intervención del Estado en las relaciones obrero patronales, se dá precisamente por presión del movimiento obrero." <sup>45</sup>

Recordemos los sangrientos hechos acaecidos con motivo de los movimientos suscitados en Cananea y Río Blanco, que reprimieron brutalmente las demandas de los trabajadores que pedían mejores condiciones de trabajo.

La decidida participación en el movimiento Revolucionario de la clase trabajadora, muestra sin lugar a dudas el deseo vehemente de conseguir el cambio económico, político y social del país.

---

<sup>45</sup> Revista Mexicana del Trabajo. Tomo IV. Abril-Junio 1981, 3a. Época. No. 2. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. p. 20

El 17 de febrero de 1915, se suscribe entre el Gobierno Constitucionalista de Venustiano Carranza y la Organización Obrera denominada "Casa del Obrero Mundial", un acuero mediante el cual se reitera el ofrecimiento por parte del Gobierno de mejorar las condiciones de los trabajadores por medio de leyes apropiadas y por su parte, los trabajadores se comprometen a colaborar por el triunfo de la revolución empuñando las armas.

En efecto, merced al movimiento obrero que desde el último tercio del siglo XIX manifestó su inconformidad con la situación existente, así como la fuerza adquirida con el paso del tiempo, y un deseo generalizado de obtener el recocimiento de los derechos de los trabajadores, surge en nuestra Constitución Política Mexicana una reglamentación eg pacífica en materia laboral.

Por decretos emitidos el 14 y 19 de septiembre de 1916, se convoca al pueblo de México para elegir el Congreso Constituyente, el que se instaló en la Ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916.

En dicho Congreso, se gesta el Derecho Constitucional del Trabajo al discutirse en la sesión del 26 de diciembre de 1916, el tercer dictámen referente al proyecto del artículo 50. constitucional, en el que se incluían aspectos proteccionistas de la clase obrera, y que culmina días de después con la decisión de crear un capítulo exclusivo para regular la materia laboral.

Con el nacimiento del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen los derechos fundamentales de la clase trabajadora. Con un espíritu proteccionista y reivindicatorio, se define la política del Gobierno Federal y se sientan las bases para la consecución de la Justicia Social.

De tal forma, nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico expedido el 5 de febrero de 1917, viene a romper con la idea individualista de las Constituciones medievales, consagrando el derecho al trabajo como un derecho social, un derecho de clase, culminando así con el drama histórico de nuestra Patria.

Interesante resulta transcribir la opinión del Lic. Ignacio Burgoa al respecto.

"Los Constituyentes de Querétaro al formular el artículo 123 quisieron sobre todo colocar a la parte débil, al trabajador en una situación de igualdad frente al patrón mediante la consagración de un mínimo de garantías, de tal manera que aquel no se viera ya coaccionado, en la formación contractual, por todas aquellas circunstancias que lo impelían a aceptar inicuas condiciones de trabajo." <sup>46</sup>

Así surgen las garantías sociales como una síntesis de los derechos del trabajador y que constituyen la base fundamental del Derecho Social, el cual a la vez que tutela y protege la fuerza productiva que representa el obrero, procura el desarrollo de la sociedad en su integridad.

La Declaración de Derechos Sociales en su texto original, regula la relación laboral entre trabajadores y patrones particulares, hoy Apartado "A" de la Constitución Política Mexicana, consignando principios fundamentales como la duración de la jornada máxima, el día de descanso semanal, el salario mínimo general, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, etc.

---

46 Burgoa, Ignacio, op cit. p. 266

Asimismo, para garantizar la salud y la integridad de los trabajadores, surgen las medidas preventivas de riesgos profesionales, las que al elevarse a la categoría de garantía social simbolizan el espíritu protector de nuestra Ley Fundamental, al que se complementa al permitir que en las Leyes respectivas se señalen las penas aplicables ante el incumplimiento patronal.

Como este derecho, otros totalmente innovadores se incluyen en el artículo 123 Constitucional, el que con posterioridad sufrió reformas y modificaciones en concordancia con los requerimientos de la época.

Inicialmente este artículo facultaba al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para expedir en su ámbito territorial Leyes en Materia de Trabajo, las que acordes a las necesidades de cada entidad federativa y sin contravenir las bases establecidas en la propia Constitución, deberían regular las relaciones obrero patronales.

Surgen al amparo de estas disposiciones en los Estados de la República, una diversidad de Leyes locales que regulan aspectos de la relación laboral y procuran resolver los requerimientos de la clase trabajadora.

Ello trajo como consecuencia una falta de uniformidad en los criterios para legislar la materia, aunado a los problemas que implicaban los conflictos colectivos que abarcaban dos o más Estados de la Federación.

Todo lo cual llevó al convencimiento de la necesidad de expedir una Ley Laboral aplicable en toda la República. Así, en el Diario Oficial del 6 de septiembre de 1929, se reforma la fracción X del artículo 73 y el primer párrafo del artículo 123, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los cuales se reserva al Con-

greso de la Unión la facultad para expedir Leyes sobre el -  
trabajo, que de una manera general rijan todo contrato labo-  
ral.

En 1917 se crea la Junta Federal de Conciliación y  
Arbitraje, merced al conflicto suscitado por el Sindicato N  
cional de Ferrocarriles Nacionales, y que es el precedente -  
que viene a dar fuerza a la idea preponderante de emitir una  
Ley aplicable a nivel federal.

Por ello, en el año de 1931 siendo Jefe del Ejecuti-  
vo Federal el Lic. Pascual Ortiz Rubio, ante la urgente ne-  
cesidad de normar las actividades del capital y el trabajo,  
se expide el 18 de agosto, la Ley Federal del Trabajo. En di-  
cho Ordenamiento se derogan las Leyes y Decretos que con an-  
terioridad se hubiesen expedido por las Legislaturas de los  
Estados y por el Congreso de la Unión en Materia de Trabajo.

Esta Ley viene a regir en toda la República Mexican  
na, correspondiendo su aplicación tanto a las autoridades fe-  
derales como locales, según dispone el artículo 10.

En dicho Ordenamiento se reglamentan los derechos  
y obligaciones de trabajadores y patrones, así como las con-  
diciones mínimas en que debe prestarse el servicio, las rela-  
ciones colectivas de trabajo, los trabajos especiales, las in-  
demizaciones por riesgos profesionales, se establecen las -  
Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, el procedimient  
to laboral, entre otras.

En el capítulo VII del Título Octavo se crea la -  
Inspección Federal del Trabajo, como parte integrante de la  
Administración Pública Laboral, encargada de vigilar que en  
los centros de trabajo se observen y acaten las disposicio-  
nes relativas a las condiciones de trabajo, así como las que  
sobre higiene y seguridad señala la propia Ley y sus Regla--

mentos, para el efecto de que se apliquen las sanciones que consigna el Título respectivo.

Se establecen las visitas de inspección, ordenándose se el levantamiento del acta correspondiente, documento que da origen a la imposición de la sanción en su caso y a la ejecución de las medidas procedentes acorde a la Ley.

Se incluye en la Ley Laboral un capítulo específico denominado "De las Sanciones", en el que se detalla lo relativo a las multas y demás medios coactivos aplicables por violación a las normas de trabajo.

De esta forma, en los artículos 673 al 685 de la primera Ley Federal del Trabajo se prevén un cúmulo de sanciones pecuniarias o multas, a los patronos que incumplan los dispositivos de la Ley Federal del Trabajo, estableciéndose los casos específicos de violación y los montos correspondientes por cada transgresión.

En el numeral 679 de esta Ley también se dispone la aplicación de sanciones a los Sindicatos y Federaciones que no acaten los artículos 248, 249 fracciones II y III y parte final del artículo 255, que se refieren en general a las obligaciones y prohibiciones de las organizaciones sindicales.

Finalmente se señalan las Autoridades Administrativas a las que se confiere la facultad sancionadora.

El artículo 684 dispone:

"Las sanciones a que se refieren los artículos anteriores, las impondrán los Gobernadores de los Estados o Territorios, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, en su

Jurisdicción respectiva." 48

En el siguiente y último artículo de la Ley Federal del Trabajo se consigna la obligación de oír al interesado previamente a la imposición de la sanción, en acatamiento a lo establecido en el artículo 14 Constitucional.

Importante y trascendente resulta ser la Ley Federal del Trabajo expedida el 18 de agosto de 1931, ya que en ella no solo se consigna de manera específica y detallada todos y cada uno de los derechos mínimos de la clase trabajadora, sino que se establecen los órganos de control a nivel jurisdiccional y administrativo que posibilitan la impartición de la justicia y la observancia y aplicación de la Ley, con un espíritu proteccionista de la clase trabajadora, que es el que inspira la Constitución Política del País.

De este ordenamiento legal derivan otros como son: El Reglamento de labores peligrosas e insalubres para mujeres y menores (Diario Oficial del 11 de agosto de 1934), el Reglamento de medidas preventivas de accidentes del trabajo (Diario Oficial del 29 de noviembre de 1934), el Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes sujetos a presión (Diario Oficial del 27 de agosto de 1936) y el Reglamento de Higiene del Trabajo (Diario Oficial del 13 de febrero de 1946), los que vienen a complementar y pormenorizar las disposiciones de la Ley, regulando aspectos específicos en materia de seguridad e higiene, así como de inspección y vigilancia.

## 2.- Marco Jurídico.

### A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La sanción administrativa en materia laboral, en encuentra su fundamento jurídico en el numeral 123 de la Constitución Política Mexicana así como en los artículos 21 y 73 fracción XXX del propio ordenamiento, los que, como señalamos en el primer capítulo, facultan a la autoridad administrativa para imponer sanciones diversas ante el incumplimiento de la norma de derecho.

En el artículo 123 Constitucional Apartado "A" se establecen los derechos fundamentales de los trabajadores, señalándose los lineamientos básicos que regulan la relación laboral, y de una forma general la facultad del Estado para lograr la observancia y cumplimiento de las normas de trabajo incluso de manera coactiva.

Los principios contenidos en el artículo constitucional en cita forman parte de las llamadas garantías sociales, que el Estado tutela a fin de proteger a la clase económicamente débil.

"En otras palabras ante las garantías so ciales y frente a los derechos y obligaciones que de ellas se derivan, el Estado por conducto de las autoridades que al efecto establece la Ley (Juntas de Conciliación y Arbitraje, Secretaría del Trabajo, etc., por lo que se refiere a la materia del trabajo), vela por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas y económicas de la relación de derecho en que se ostentan las prerrogati

vas sociales." 49

En efecto, el Estado vigila a través de los órganos establecidos para ello, el cumplimiento del dispositivo legal sancionando en su caso la transgresión.

Otro aspecto importante del precepto constitucional en comentario, es que señala el ámbito competencial de aplicación de la Ley Federal del Trabajo, en la fracción XXXI, en la cual confiere a las Autoridades Federales la competencia exclusiva en diversas ramas industriales, empresas administradas por el Gobierno Federal en forma directa o descentralizada, las que actúan en virtud de un contrato o concesión federal, así como industrias conexas y las que ejecutan trabajos en zonas federales, o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

Es decir, la competencia en principio corresponde a las autoridades locales, y por excepción se dá la competencia federal, como expresamente lo dispone la Constitución Política Mexicana en el artículo 123 Apartado "A", fracción - XXXI.

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

a:

a) Ramas Industriales;

1.- Textil;

2.- Eléctrica;

3.- Cinematográfica;

4.- Hulera;

- 5.- Azucarera;
- 6.- Minera;
- 7.- Metalúrgica y Siderúrgica...;
- 8.- De hidrocarburos;
- 9.- Petroquímica;
- 10.- Cementera;
- 11.- Calera;
- 12.- Automotriz...;
- 13.- Química...;
- 14.- De celulosa y papel;
- 15.- De aceites y grasas vegetales;
- 16.- Productora de alimentos...;
- 17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
- 18.- Ferrocarrilera;
- 19.- Maderera básica...;
- 20.- Vidriera...;
- 21.- Tabacalera...

b) Empresas:

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

Esta disposición está en concordancia con lo señalado en el artículo 124 de la propia Ley Fundamental, que establece que las facultades que no están expresamente concedi

das a la Federación, se entiende que se encuentran reservadas a los Estados.

Asimismo, en el segundo párrafo del punto número tres del inciso b), de la fracción XXXI, Apartado "A" del artículo 123 constitucional, se confiere a las Autoridades Federales la competencia en materia de capacitación y adiestramiento y de seguridad e higiene en el trabajo, amén de - - otras que ahí se precisan.

Sobre este aspecto, debemos manifestar que se otorga a las Autoridades Federales la competencia de determinar las ramas de la industria y de algunas empresas, así como de materias específicas como son la seguridad e higiene y la capacitación y adiestramiento, dada la importancia que para el desarrollo del país representan.

En efecto, las industrias contempladas en la fracción transcrita, resultan ser las más trascendentes en el desarrollo de la comunidad por lo cual los conflictos gremiales, así como el control y vigilancia de dichos centros de trabajo son de la competencia de la Autoridad Federal.

B) Leyes Reglamentarias y Orgánicas.

Los aspectos contemplados en la Ley Fundamental --- constituyen la norma primaria, de la que emanan las Leyes Reglamentarias que amplían y complementan el precepto fundamental.

En relación a la facultad coactiva del Estado en materia de trabajo diversos ordenamientos establecen los su---puestos condicionantes para su ejercicio, los órganos de la Administración Pública encargados de su ejecución, así como los procedimientos aplicables.

Tres son las Leyes que enmarcan de manera primor---dial la sanción administrativa en materia laboral y son: La Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal.

a) Ley Federal del Trabajo.

El derecho del trabajo, conceptuado como el conjunto de principios, normas e instituciones que regulan las relaciones derivadas de la prestación de un trabajo, que buscan mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales del trabajador, así como la protección de su integridad en el desempeño de su labor, se encuentra en constante evolución.

Los cambios sufridos en el desarrollo humano, han propiciado la creación de nuevas regulaciones que vienen a satisfacer las necesidades de la clase trabajadora.

La Ley Federal del Trabajo en vigor a partir del 10. de mayo de 1970, desarrolla los principios de justicia social consignados en el artículo 123 de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos.

La realidad social y económica del país marcó los derroteros para su elaboración. Posteriormente ha sufrido diversas reformas, que han venido a complementar su contenido social y protector de la clase trabajadora.

En ella, se contemplan los elementos y supuestos básicos de la justicia social, también establece las instituciones y autoridades encargadas de propiciar la observancia y aplicación de la legislación laboral, vigilando su adecuación al ordenamiento fundamental que regula la sanción administrativa en materia de trabajo.

La norma de Derecho Laboral, como todo precepto jurídico lleva implícita la característica de la imperatividad, lo que significa que debe cumplirse incluso en contra de la voluntad del obligado.

El poder coactivo del Estado tiene como finalidad que las disposiciones jurídicas sean acatadas por todos aquellos sujetos a que se refiere el precepto, de esta forma la violación o incumplimiento es susceptible de ser reparado.

"La imperatividad del derecho del trabajo ...impone al estado la función social de vigilar la aplicación de las normas a todas las prestaciones de trabajo, de poner en conocimiento de los empresarios las violaciones que hubiere encontrado a fin de que las corrija, y cuando la recomendación no sea acatada, imponer las sanciones que autorice la Ley." 50

En la Ley Federal del Trabajo no sólo se establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones generados de la relación laboral, sino también las autoridades encargadas de ejercer el control necesario para el cumplimiento de la disposición de orden público.

En esta forma en la Legislación Laboral se impone al Estado una participación activa, al facultar a órganos de la Administración Pública para vigilar y constatar de oficio el cumplimiento de las normas de trabajo, y en su caso imponer la sanción correspondiente.

En el Título Once de la Ley Federal del Trabajo se designan las autoridades facultadas para aplicar los ordenamientos jurídico laborales.

El artículo 523 dispone:

"La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

- I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública;
- III. A las autoridades de las Entidades Federativas y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo; ...
- VI. A la Inspección del Trabajo; ...".

De las autoridades laborales señaladas con anticipación, la función de vigilancia se ejerce principalmente por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Inspección del Trabajo y las Autoridades de las Entidades Federativas, sus Direcciones y Departamentos de Trabajo, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por lo que toca a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se fija su intervención en aspectos laborales, en el Título Segundo, Capítulo VIII de la propia Ley Federal del Trabajo, y es en relación a las facultades para revisar las declaraciones anuales que sobre aspectos fiscales están obligadas a presentar las empresas, personas físicas o morales. Esta revisión puede ser de oficio o a petición de la parte trabajadora, en uso del derecho que les asiste.

Si como resultado de la revisión, aumenta el monto de la utilidad gravable, ello repercutirá en la cantidad que deben percibir los trabajadores de las utilidades de la empresa, correspondiendo a la Autoridad Laboral, en su ámbito de competencia, vigilar el cumplimiento de la determinación previa comunicación de la autoridad hacendaria.

A la Secretaría de Educación Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 526 de la Ley Federal del Trabajo, compete la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones que en materia educativa fija dicha Ley a la parte patronal.

Sobre este aspecto el artículo 132 del ordenamiento en cita en sus fracciones XII, XIII y XIV, señala como obligación de los patronos, el establecer y sostener las escuelas "Artículo 123 Constitucional", colaborar con las Autoridades del Trabajo y de Educación a efecto de lograr la alfabetización de los trabajadores, así como sostener los estudios técnicos, industriales o prácticos, en centros especiales, nacionales o extranjeros, de uno de sus trabajadores o uno de los hijos de éstos, elegido por sus aptitudes, cuando empleen más de cien y menos de mil trabajadores.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es - la Dependencia del Ejecutivo Federal que tiene a su cargo en términos generales, la vigilancia y aplicación de las -

normas laborales, así como, la imposición de las sanciones administrativas en materia de trabajo, en el ámbito federal. Y realiza sus funciones a través de las unidades que la integran, a las que se asigna una función específica en los ordenamientos respectivos.

En el Capítulo V del Título Once de la Ley Federal del Trabajo, se establece la Inspección del Trabajo, autoridad laboral que tiene encomendada como función principal la vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo.

Esta función la realiza primordialmente por medio de las visitas de inspección, que se encuentra obligada a practicar conforme a lo señalado en el artículo 542 de la Ley Laboral, y que constituye la forma de controlar el cumplimiento y observancia de los derechos de los trabajadores y de las obligaciones patronales, que en general establece la Ley Federal del Trabajo y sus disposiciones reglamentarias.

Sobre este particular, el artículo 132 del propio ordenamiento señala como obligación del patrón, en la fracción XXIV, la de permitir la inspección y vigilancia que las Autoridades del Trabajo realicen en la empresa para cerciorarse del acatamiento de las normas laborales.

Al respecto, los hechos que los inspectores certifiquen y que se hagan constar en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones de vigilancia, se tendrán por ciertos mientras no se acredite lo contrario, como lo dispone el artículo 543 de la Ley en comentario.

La inspección del trabajo desempeña un papel muy importante dentro de la Administración Laboral, ya que la vigilancia que ejerce abarca todos los aspectos de operación y desarrollo de los centros de trabajo como son, la seguridad

o higiene, la capacitación y adiestramiento, las condiciones de trabajo en general, además de los permisos y licencias de funcionamiento de la maquinaria y equipo.

Con posterioridad analizaremos con más detalle la intervención que cada una de las Autoridades Administrativas indicadas, realiza en ejercicio de la facultad coactiva del Estado, para hacer cumplir los ordenamientos laborales.

Otro precepto que es oportuno citar, es el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, en el cual se establecen las ramas de la Industria y Empresas que caen dentro de la jurisdicción federal, siendo este numeral una reproducción de la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentado con anterioridad.

En el mismo numeral, se dispone en la fracción II, punto número 3, segundo párrafo in fine, que es de la competencia de las Autoridades Federales las obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento.

Las responsabilidades y sanciones en materia de trabajo, se regulan en el Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo, en el que se señalan las sanciones pecuniarias a que se hacen acreedores los infractores de las normas laborales, así como las autoridades competentes para aplicarlas.

El artículo 902 a la letra establece:

"Las violaciones a las normas de trabajo cometidas por los patrones o por los trabajadores, se sancionarán de conformidad con las disposiciones de este Título, independientemente de la responsabilidad que les corresponda por el incumplimiento de sus -

obligaciones.

La cuantificación de las sanciones pecunias que en el presente Título se establecen, se hará tomando como base de cálculo la cuota diaria de salario mínimo general vigente, en el lugar y tiempo en que se cometa la violación."

A continuación, en los artículos 993 y siguientes se fijan las multas mínimas y máximas que puede imponer la autoridad ante el incumplimiento de determinados preceptos - laborales.

Las multas varían entre 3 y 315 veces el salario mínimo general vigente, en el lugar y tiempo en que se cometa la transgresión.

Se establecen en las 6 fracciones del artículo 994, multas por violación a diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, como son las relativas a: la duración máxima de la jornada, el día de descanso semanal, el período vacacional, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la capacitación y el adiestramiento, la inspección y vigilancia de los establecimientos, medidas para prevenir riesgos de trabajo, etc.

La fracción V del numeral en cita, se refiere a las multas aplicables a aquellos patrones que no observen en sus instalaciones las normas de seguridad e higiene, o no incrementen las medidas fijadas por las Leyes para prevenir riesgos de trabajo, señalando que se duplicará la sanción pecuniaria en caso de que la irregularidad no sea subsanada - dentro del nuevo plazo concedido para ello, y sin perjuicio de que se aplique lo dispuesto en el artículo 512-D de la propia Ley.

Un aspecto importante de esta disposición, consiste en permitir la duplicidad de la multa en caso de que persista la transgresión, ésto es, se impone de nueva cuenta una sanción pecuniaria ante la conducta omisora y reincidente del patrón.

En efecto, las normas laborales contenidas en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, son disposiciones de orden público y observancia obligatoria; por ello, deben ser acatadas por todos aquellos sujetos que caen en el supuesto contemplado por el precepto.

Por tanto, el incumplimiento de la norma laboral traerá como consecuencia la imposición de una sanción, sin embargo, la sanción misma no libera al infractor de la obligación de cumplir con lo establecido por el precepto, o lo ordenado por la autoridad con base en el ordenamiento, y es factible en términos generales la aplicación de otra sanción del mismo tipo o diversa, ante la persistencia en el incumplimiento de la disposición.

Esta situación no implica contravención al artículo 23 constitucional, que consigna la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo delito. Lo anterior es así, puesto que las sanciones buscan el cumplimiento y observancia de la disposición, y al no ser acatada ésta, la violación continúa, lo que generará la imposición de una nueva sanción. Esta consecuencia es aplicable no sólo por violaciones en materia de seguridad e higiene, sino por cualquier violación a las disposiciones laborales.

Ahora bien, un supuesto distinto es cuando se acredita un cumplimiento posterior a la detección de la infracción, en este caso se aplicará la multa por la violación cometida, tomandó en cuenta la disposición del transgresor,

pero no habrá lugar a imponer otra.

En los siguientes artículos del Título de Responsabilidades y Sanciones de la Ley Federal del Trabajo, se señalan las multas aplicables por infracción a otras disposiciones específicas del mismo ordenamiento, como ejemplo tenemos las correspondientes a los patrones transgresores de las normas reguladoras del trabajo de las mujeres y de los menores; a los armadores navieros y flotadores infractores de los preceptos que rigen la relación de trabajo en los buques; a los empleadores que contravengan las normas relativas al trabajo doméstico, o al desempeñado en hoteles, restaurantes y otros establecimientos semejantes.

También se especifica en los artículos 1000 y 1001 de la Ley Federal del Trabajo, la multa a que se hacen acreedores los patrones que no den cumplimiento a las disposiciones fijadas en un Contrato Colectivo de Trabajo, o a las contenidas en el Reglamento Interior de Trabajo que rija en la empresa.

El artículo 1002 dispone:

"De conformidad con lo que establece el artículo 992, por violaciones a las normas de trabajo no sancionadas en este Capítulo o en alguna otra disposición de esta Ley, se impondrá al infractor multa por el equivalente - de 3 a 215 veces el salario mínimo general, - tomando en consideración la gravedad de la falta y la circunstancia del caso.

Cuando la multa se aplique a un trabajador, ésta no podrá exceder al importe señalado en el último párrafo del artículo 21 constitucional."

El precepto transcrito, faculta a la autoridad pa  
ra sancionar las violaciones cometidas a todas aquellas nor  
mas que de manera específica no señala el Título Dieciseis  
de la Ley Federal del Trabajo ni alguna otra disposición, de  
esta forma y acorde al numeral indicado, la transgresión o -  
incumplimiento de cualquier artículo del ordenamiento en ci-  
ta es susceptible de ser sancionado.

Por otra parte, al final del artículo en comenta -  
rio se establece que no podrá aplicarse a un trabajador una  
multa superior del importe de un día de su salario. Sobre es  
te aspecto, de la práctica observada podemos afirmar que ge-  
neralmente no se aplican sanciones a la parte trabajadora -  
por la Autoridad Administrativa, y consideramos que esta ac-  
titud obedece al espíritu proteccionista que inspira al Dere-  
cho Laboral.

Asimismo, las sanciones disciplinarias aplicables  
a los trabajadores, por inobservancia a las disposiciones -  
obligatorias en el desempeño de su trabajo, son materia del  
Reglamento Interior de Trabajo que rija en la empresa.

Sobre el tema en análisis, debemos precisar que la  
multa no es la única sanción contemplada por la Ley Federal  
del Trabajo, ante el incumplimiento de las normas laborales.  
El artículo 512-D del mismo ordenamiento dispone que el pa-  
trón, está obligado a efectuar aquellas modificaciones orde-  
nadas por la Autoridad del Trabajo dentro del plazo concedi-  
do para ello, a efecto de ajustar el centro de labor, insta  
laciones y equipo a las disposiciones de la Ley, Reglamentos  
e Instructivos.

Al finalizar el plazo concedido, si persiste la -  
omisión se procederá a sancionar al patrón, apercibiéndolo -  
de sanción mayor en caso de no cumplir dentro del nuevo tér-  
mino que se le otorgue. Si subsiste la irregularidad no obs-

tante las sanciones impuestas, la Secretaría del Trabajo y - Previsión Social, previa opinión de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, podrá clausurar parcial o totalmente al - centro de trabajo, tomando en consideración la naturaleza de las modificaciones ordenadas y el grado de riesgo, hasta que el patrón de cumplimiento a la obligación respectiva; esta - determinación deberá notificarla al patrón y a los trabajado - res por escrito, con tres días hábiles de anticipación a la fecha de la clausura.

Esta disposición rige exclusivamente en aspectos - de seguridad e higiene de los centros de trabajo, y tiene - no solo a obtener el cumplimiento de la norma laboral, sino a proteger la salud y la integridad física de los trabajado - res, evitando se ponga en peligro su vida al laborar en esta - bloccimientos insalubres y que no reúnan las condiciones míni - mas de seguridad para el desempeño del trabajo.

Por otra parte, también en la Ley Federal del Tra - bajo se tipifican conductas que constituyen ilícitos penales, el artículo 1003 señala en su segundo párrafo, la obligación para los Presidentes de las Juntas Especiales, los de las Jun - tas Federales Permanentes de Conciliación, los de las Loca - les de Conciliación y para los Inspectores Federales del Tra - bajo, de denunciar ante el Ministerio Público al patrón que haya dejado de pagar o pague a sus trabajadores cantidades - inferiores a las señaladas como salario mínimo general.

En concordancia al numeral 1004 establece:

"Al patrón de cualquier negociación indus - trial, agrícola, minera, comercial o de servi - cios que haga entrega a uno o varios de sus - trabajadores de cantidades inferiores al sala - rio fijado como mínimo general o haya entrega - do comprobantes de pago que amparen sumas de dinero superiores de las que efectivamente hi

zo entrega, se le castigará con las penas siguientes:

I. Con prisión de tres meses a dos años y multa que equivalga hasta 20 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, cuando el monto de la omisión no exceda el importe de un mes de salario mínimo general de la zona correspondiente;

II. Con prisión de tres meses a dos años y multa que equivalga hasta 50 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, cuando el monto de la omisión sea mayor al importe de un mes, pero no exceda de tres meses de salario mínimo general de la zona correspondiente;

III. Con prisión de tres meses a tres años y multa que equivalga hasta 100 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, si la omisión excede a los tres meses de salario mínimo general de la zona correspondiente."

Como mencionábamos en el desarrollo del Capítulo anterior, existen conductas ilícitas que no sólo constituyen infracción a la norma de Derecho, sino que configuran delitos, en estos casos, es competencia de la Autoridad Judicial la imposición de las penas correspondientes, establecidas en los ordenamientos aplicables.

En materia laboral las violaciones a las disposiciones de trabajo, también pueden constituir un ilícito penal de acuerdo a lo señalado en el precepto transcrito.

El Código Penal para el Distrito Federal en Mate-

ria del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal define en el artículo 386 el delito de fraude, señalando en el artículo 387 del mismo ordenamiento lo siguiente:

" Las mismas penas señaladas en el artículo anterior, se impondrán: ...  
17. Al que valiéndose de la ignorancia o de las malas condiciones económicas de un trabajador a su servicio, le pague cantidades inferiores a las que legalmente le correspondan por las labores que ejecuta o lo haga otorgar recibos o comprobantes de pago de cualquier clase que amparen sumas de dinero superiores a las que efectivamente entrega; "

Como se puede apreciar un nuevo tipo de delito se configura con la conducta ilícita que el patrón realice para retener la totalidad o parte del salario de los trabajadores, o les haga firmar recibos por cantidades superiores a las entregadas; y se asemeja al delito de fraude.

En este caso, las autoridades laborales que tengan conocimiento de los hechos, están obligadas a denunciar al responsable ante el Ministerio Público, a efecto de que se le apliquen las penas respectivas.

Lo anterior, independientemente de la sanción administrativa que le corresponda por la transgresión de la norma laboral, puesto que la imposición de la pena no libera al infractor de la responsabilidad en que incurra.

Así, "cuando el derecho laboral es ineficaz para conservar inalterable el orden jurídico de las relaciones de trabajo, viene en su auxilio el derecho penal con su sistemática de

minadora y rígida, inexorable, y en este momento las corrientes científicas de las dos disciplinas se amalgaman, sus elementos actúan conjuntamente a fin de realizar la seguridad de la tutela jurídica en favor de los trabajadores; de tal modo se reafirma la fuerza del derecho social y de la efectividad - práctica de la norma." 51

Finalmente, en el artículo 1008 de la Ley en comento, se establece; es competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones, imponer las sanciones administrativas fijadas en el propio Capítulo y se les permite delegar el ejercicio de esta facultad en funcionarios subordinados, para lo cual es necesario se publique en el periódico oficial respectivo el acuerdo delegatorio.

Este precepto se encuentra íntimamente vinculado con el numeral 527 de la propia Ley, referente a la competencia de las autoridades federales y locales, además determina las ramas industriales y empresas que caen dentro del ámbito federal. Por exclusión las que no se encuentren comprendidas en dicho precepto, su control pertenece a las autoridades locales.

Debiéndose resaltar que las normas relativas a la seguridad e higiene de las empresas, así como, las correspondientes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, son por disposición expresa de la Ley de la competencia de las autoridades federales.

---

51 Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. 6a. ed. México, Porrúa, 1981. p. 457.

b) Ley del Seguro Social.

La seguridad social como parte de la actividad del Estado, se encamina a la protección de las clases sociales - económicamente más débiles, y tiene como finalidad primordial garantizar el derecho humano a la salud, proporcionando la asistencia médica necesaria, así como los servicios de carácter social que se requieran para lograr el bienestar de la comunidad.

Por su parte, el Seguro Social, base fundamental de la seguridad social, es la institución encaminada a la protección del trabajador y su familia, contra los riesgos de la existencia en general.

"El Seguro Social...ha de ser protector exclusivo de la clase laborante, pues garantiza a los trabajadores contra los acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir su capacidad, les asegura mejor nivel de vida como una necesidad social destinada a su protección y la de su familia, ...en virtud de que aquél - no realiza ahorro alguno para la atención de enfermedades o provisiones futuras...a las - cuales el Estado se ha visto obligado a atender con carácter de medidas precnutorias para combatir la miseria y la ignorancia en que - puedan caer determinados sectores sociales." 32

Así, podemos considerar que la seguridad social - es el género que representa la lucha para proporcionar al ser humano no solo servicios de salud y preventivos, sino -

---

52 Barajas Montes de Oca, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. México, Porrúa, 1985. p. 192

además aquellos de carácter educativo y cultural para el desarrollo individual y colectivo, y su meta es alcanzar a todos los sectores de la población.

El régimen del Seguro Social tiene sus raíces en las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 constitucional. En la primera de ellas se hace responsable a los empresarios de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales - que los trabajadores sufran con motivo o en ejercicio de su labor, estando obligados a cubrir la indemnización correspondiente cuando el riesgo acaecido haya traído como consecuencia la incapacidad temporal, permanente, o la muerte del trabajador. Esta indemnización se cuantifica de acuerdo a lo que fijan las Leyes.

La disposición indicada es ampliada y detallada en el Título Noveno de la Ley Federal del Trabajo. Los artículos 472, 473, 474 y siguientes definen lo que debe entenderse por riesgo de trabajo, y señala que son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, también se precisan las indemnizaciones que corresponden al trabajador o a sus beneficiarios, cuando se produce el riesgo.

Al efecto, la obligación del patrón, cuando ocurre un riesgo de trabajo, consiste en proporcionar al trabajador la asistencia médica y quirúrgica, la rehabilitación, la hospitalización cuando se requiera, las medicinas y demás material de curación, los aparatos de prótesis y ortopedia necesarlo además de la indemnización cuando así se establezca.

En el mismo Título Noveno de la Ley Federal del Trabajo se incluye una tabla de enfermedades de trabajo, la que acorde a los progresos de la medicina se ha ido complementando. También se contiene en la Ley una tabla de valuación de incapacidades permanentes.

Por lo que corresponde a la fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se señala que:

"Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias;"

La Ley del Seguro Social en vigor, fue expedida por decreto del 26 de febrero de 1973 y abrogó la anterior promulgada el 31 de diciembre de 1942, es de observancia general en toda la República acorde a lo establecido en su primer dispositivo.

Define el Seguro Social como el instrumento básico de la seguridad social, con la naturaleza de un servicio público de carácter nacional, instituye en el artículo 5o. al organismo público descentralizado con personal y patrimonio propios denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, al que encarga la organización y administración del Seguro Social.

Al efecto, el Seguro Social se integra con el régimen obligatorio y el voluntario. El primero de ellos es el que nos compete analizar, comprende los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como el sistema de guarderías para hijos de asegurados, además de otras prestaciones que señala la Ley.

Dentro de los sujetos de aseguramiento a este régimen, se encuentran todas aquellas personas vinculadas a otras por una relación de trabajo, así como los que laboran en industrias familiares y trabajadores independientes.

El sistema del Seguro Social se sustenta económicamente en las cuotas y contribuciones que corresponde cubrir a la parte patronal, a los asegurados y al Estado, en los límites y proporciones que fija la Ley.

Recordemos que los patrones son responsables de los riesgos que sufre el trabajador en el desempeño de su labor, entendiéndose como tales las enfermedades y los accidentes de trabajo. Al asegurar el empresario a sus trabajadores, o sea al afiliarlos al Instituto Mexicano del Seguro Social, se le releva de las obligaciones resultantes, señaladas en la Ley Federal del Trabajo y asume la responsabilidad dicho Instituto.

Para ello, en la Ley del Seguro Social se establecen diversas obligaciones para los patrones como son:

"Artículo 19. Los patrones están obligados a:

- I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, - comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos que señalen esta Ley y su reglamento, dentro de plazos no mayores de cinco días;
- II. Llevar registros, tales como nóminas y - listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los - salarios percibidos por sus trabajadores, además de otros datos que exija la presente Ley y sus reglamentos...

III. Enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero-patronales;

IV. Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta Ley, decretos y reglamentos respectivos;

V. Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta Ley, el Código Fiscal de la Federación y los reglamentos respectivos;

V bis. En tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, semanal e quincenalmente, ... " 53

Además de otras señaladas específicamente en la Ley.

Si el patrón deja de cumplir con las obligaciones señaladas en el ordenamiento, incurrirá en responsabilidad, lo que traerá como consecuencia que se le exija coactivamente el cumplimiento de lo dispuesto por la norma y la imposición de una sanción.

El numeral 21 de la Ley del Seguro Social consigna el derecho de los trabajadores para solicitar al Instituto Mexicano del Seguro Social su inscripción, o en su caso comunicar las modificaciones de su salario y demás condiciones de trabajo, a efecto de obtener la prestación del servi

cio por parte de la Institución, sin embargo, ello no liberará al patrón del acatamiento de la obligación a su cargo ni lo eximirá de la responsabilidad en que hubiere incurrido, y en consecuencia tampoco de la sanción correspondiente.

Esto es, las obligaciones se estatuyen a cargo de la parte patronal y ante su incumplimiento, procede el medio coercitivo que el Estado utiliza para obtener el acatamiento de la norma.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo autónomo, cuenta con las dependencias necesarias no solo para prestar los servicios médicos, sociales y preventivos a sus beneficiarios, sino también para vigilar el exacto cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley respectiva, a cargo de los sujetos obligados.

Dentro de sus facultades y atribuciones se establece en el artículo 240 fracción XVIII del ordenamiento en cita, la de practicar inspecciones domiciliarias y requerir la presentación de la documentación necesaria, para comprobar - el fiel cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley del Seguro Social y demás disposiciones complementarias.

Al efecto, el artículo 283 dispone:

"Los actos u omisiones que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto realicen los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley, se sancionarán con multa de tres hasta trescientas cincuenta veces el importe del salario mínimo general - que rija en el Distrito Federal. Estas sanciones serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los términos del reglamento correspondiente."

De acuerdo a este precepto, las sanciones que procedan por infracción a las normas de seguridad social, son únicamente de carácter pecuniario, corresponde imponerlas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, previo el procedimiento en el que se otorgue al interesado la oportunidad de ser oído en su defensa y que se encuentra establecido en el Reglamento respectivo.

Por esto también, la Ley del Seguro Social y sus disposiciones complementarias revisten particular importancia dentro del marco jurídico de la sanción administrativa en materia laboral, ya que proporcionan los elementos y supuestos básicos de la obligación y de la sanción procedente ante su cumplimiento.

Toda vez que el Seguro Social forma parte de los derechos conquistados por la clase obrera, por lo que las normas que lo regulan tienen en sí la naturaleza social del precepto fundamental y el espíritu proteccionista del artículo 123 constitucional.

Cabe hacer notar como lo hemos hecho con anterioridad, que independientemente de la sanción que se aplique al patrón, éste deberá cumplir las obligaciones que le impone la Ley, y responder de la responsabilidad que de su conducta haya generado.

Por otra parte, para sancionar las conductas ilícitas de los patrones que tipifiquen delitos fiscales, el artículo 284 de la Ley del Seguro Social remite al Código Fiscal de la Federación en el que se especifica la forma y términos de castigar estas conductas.

"Sin duda, la seguridad social conserva, en el mundo capitalista, la categoría de un derecho de clase, entendido este concepto, no

como la suma de los trabajadores asalariados, sino como la totalidad de los hombres que viven de su trabajo, en oposición a los que explotan su riqueza." 54

c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En nuestro régimen de Derecho, establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estatuye como voluntad del pueblo, el constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto corresponde a su régimen interno, los que se encuentran unidos en una Federación o Estado Federal, así se consigna en el artículo 40 de nuestra Ley fundamental.

De esta forma el Estado Mexicano cumple su finalidad mediante dos entidades jurídicas, la Federación y las Entidades Federativas o Estados, ambos con diversas esferas de competencia.

El poder de la federación para su ejercicio se divide en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como lo establece el artículo 49 de la Constitución Política Mexicana.

El Poder Ejecutivo de la Unión, uno de los tres Poderes fundamentales del Estado, se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley Suprema, quien tiene asignadas constitucionalmente funciones de diversa índole, como son: legislativas, jurisdiccionales, administrativas, políticas y financieras.

---

54 Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. 4a. ed. México, Porrúa, 1986. p. 51

Para el desempeño de las funciones encomendadas a dicho poder, se crean diversos órganos y dependencias que le están jerárquicamente subordinadas.

Así, el ejercicio de la función administrativa, se encarga a la Administración Pública Federal, en la forma y términos que estipulan las Leyes respectivas.

El artículo 90 Constitucional divide la Administración Pública Federal en Centralizada y Paraestatal, acorde a la Ley Orgánica que para tal efecto debe expedir el Congreso de la Unión, señalándose que en dicha Ley se distribuirán los negocios administrativos de la Federación, encargándose de ellos a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

"La Administración Pública del Estado es la acción encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las Leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar." 55

Con fundamento en lo dispuesto en el precepto Constitucional señalado surge la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la que actualmente se encuentra en vigor, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y ha tenido con posterioridad di versas reformas.

En este ordenamiento se establecen las bases de op

---

55 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. - - 13a. ed. México, Porrúa, 1985. p. 483.

ganización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada se encuentra integrada por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Conformando los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las de Seguros y las de Finanzas, así como los Fideicomisos, la Administración Pública Paraestatal, según se expresa en el artículo 10. de la Ley.

Todas estas Dependencias e Instituciones se crean para auxiliar al Poder Ejecutivo de la Unión, en la atención y despacho de los negocios administrativos que tiene encomendados.

El artículo 14 de la Ley en comentario dispone que como titular de cada Secretaría se designará un Secretario de Estado, quien puede auxiliarse de los Subsecretarios, Oficina Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes, Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y disposiciones conexas.

El numeral 16 señala:

"Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposi

ción de Ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares. ... Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación." 56

De esta forma, será en el Reglamento Interior de cada Dependencia expedido por el Jefe del Ejecutivo Federal, en donde se determinen las atribuciones que correspondan tanto al Titular, como a las Unidades Administrativas en él establecidas.

Siendo materia de los manuales de organización de procedimientos y de servicio público que expida el Secretario de Estado, fijar la estructura orgánica de la Dependencia, sus funciones, sistemas y procedimientos administrativos, los que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

De las 18 Secretarías de Estado señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, algunas de ellas intervienen en la aplicación y ejecución de la sanción administrativa en materia laboral.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene ingerencia en el ámbito laboral como le señalábamos al analizar los preceptos que sobre participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, se contienen en la Ley Federal del Trabajo.

Además de esta función, también compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro de las multas que se aplican en materia de trabajo.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona en su fracción II, que corresponde a dicha Dependencia: "Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes."

Las multas administrativas para efectos de cobro únicamente, acorde a lo señalado en los numerales 2o. y 3o. del Código Fiscal de la Federación se catalogan dentro de los aprovechamientos, sin embargo, no debemos olvidar que los ingresos que percibe el Estado por concepto de sanciones pecuniarias, no tienen como finalidad primordial sostener el gasto público, sino que buscan el cumplimiento efectivo de la norma en beneficio del interés general.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, corresponde fundamentalmente en su ámbito de competencia, la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, así como la aplicación de las sanciones administrativas por violaciones a las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos.

Dentro de las atribuciones que le fija el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentran las indicadas a continuación:

"Art. 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde del despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 129 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus Reglamentos.

II. Procurar el equilibrio entre los facto-

res de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas ...

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

XVI.- Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro Social en los términos de la Ley ...

XIX.- Los demás que le fixen expresamente las leyes y reglamentos."

Para obtener el equilibrio entre los factores de la producción, se hace necesario entre otros, vigilar el fiel cumplimiento de las disposiciones laborales, que regulan las relaciones de trabajo. De ahí lo fundamental y trascendente de esta función encomendada a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Esta vigilancia se ejerce a través de diversas unidades de la propia Dependencia señaladas en la Ley Federal del Trabajo, Reglamento Interior y otras disposiciones jurídicas.

En el desarrollo del capítulo anterior comentábase que el Estado, dentro de sus finalidades tiene, la de asegurar el interés general, propiciando el desarrollo nacional en un clima de convivencia ordenado y pacífico.

Las relaciones laborales juegan un papel importante en el desarrollo de la comunidad, a nivel económico, político y social. Por ello su adecuada reglamentación resulta trascendente en la vida nacional.

Así, no es suficiente expedir los ordenamientos jurídicos que la regulan, consignando los derechos y obligaciones fundamentales de la clase trabajadora y de la parte patronal, sino además se necesita el establecimiento de los medios de control y vigilancia para el exacto cumplimiento.

Atendiendo también a la finalidad de toda norma de derecho y que es, su imperatividad o coactividad.

Ante esto, se asigna a la Autoridad Administrativa la obligación de constatar que se cumplan las normas laborales. Por lo cual, y ante el incumplimiento detectado surge la imposición de la sanción al infractor, como complemento y a efecto de hacer efectivas las facultades de vigilancia de la autoridad.

Sin perder de vista la naturaleza social del derecho laboral, que busca la protección de la clase más débil, como es la trabajadora, procurando el respeto de sus derechos consignados en las normas de trabajo.

C) Reglamentos.

Las Leyes a que hemos hecho referencia, consignan los derechos y obligaciones que en el ámbito laboral se establecen a cargo de patrones y trabajadoras, así como la intervención de la autoridad administrativa.

Algunos aspectos contenidos en dichos ordenamientos requieren de una normatividad específica o complementaria, lo que será materia de los Reglamentos que expida el Jefe del Ejecutivo Federal en ejercicio de sus atribuciones, y a fin de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley.

Son diversas las disposiciones reglamentarias que regulan la sanción laboral, a continuación analizaremos en detalle algunas de ellas.

a) Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

El artículo 550 de la Ley Federal del Trabajo constituye el fundamento para la expedición de este Reglamento, ya que en dicho numeral se dispone que las atribuciones y los deberes de la Inspección del Trabajo se determinarán en el Reglamento respectivo.

El Reglamento de Inspección Federal del Trabajo es un ordenamiento fundamental para la imposición de las sanciones administrativas en materia laboral.

En efecto, la aplicación de las medidas coactivas o medios coercitivos tiene como base la violación de una norma. Este incumplimiento debe estar debidamente precisado, por tanto para ejercer la función de vigilancia que tiene el Estado y específicamente la Autoridad Administrativa Laboral surge la Inspección del Trabajo en el ámbito federal.

En el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo se establecen de forma específica las atribuciones y obligaciones de los Inspectores Federales del Trabajo, así como - las reglas básicas que deberán seguirse para la práctica de las inspecciones laborales.

Estas visitas de inspección para verificar el cumplimiento por la parte patronal a las normas de trabajo, - constituye el documento fundamental para la instauración del procedimiento sancionador, que culmina en su caso con la imposición de la sanción correspondiente.

Las funciones de la Inspección Federal del Trabajo son variadas, pero fundamentalmente en el Reglamento en comentario se les encomienda:

Asesorar a trabajadores y patrones sobre la forma de cumplir adecuadamente sus obligaciones en materia laboral, así como para integrar las comisiones que señala la Ley.

Practicar visitas de inspección a los centros de trabajo para verificar el cumplimiento y observancia de las normas laborales, las estipuladas en los Contratos Colectivos, el Reglamento Interior o el documento en que se establezcan las condiciones de trabajo.

Sugerir se tomen las medidas de seguridad e higiene necesarias para la seguridad y salud de los laborantes.

Asimismo también están facultados para intervenir conciliatoriamente entre los factores de la producción, y para realizar funciones de notificación.

La Autoridad Laboral es la encargada de ordenar - las visitas de inspección a los centros de trabajo de jurisdicción federal. Estas inspecciones pueden ser iniciales, pe

riódicas o extraordinaria, las que se podrán ordenar de oficio o a petición de parte interesada.

Los artículos 17, 26 y 38 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo señalan que para la práctica de las visitas de inspección se requiere:

a) Que el Inspector actuante se identifique con credencial debidamente actualizada ante trabajadores y patronos.

b) La orden escrita de la autoridad competente, que deberá mostrar a los interesados, y en la cual se precisará el centro de trabajo, su ubicación, el objeto y alcance de la visita.

c) La intervención de los trabajadores y patrón o los representantes de ambos, en cuyo caso el inspector deberá cerciorarse de su personalidad; la designación de dos testigos de asistencia, así como de los integrantes de las comisiones que deban constituirse en la empresa de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, quienes podrán fungir como testigos.

A este respecto resulta interesante mencionar, que la Ley Federal del Trabajo para la práctica de las visitas de inspección no señala como requisito la designación de testigos, lo que ha motivado una divergencia de criterios sobre este aspecto.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al fallar la revisión No. 1542/84, visible en la página 430 de la Revista del propio Tribunal, correspondiente a la 2a. época, año VII, número 71, noviembre de 1985 dice:

"ACTAS DE VISITA LEVANTADAS POR INSPECTORES DE TRABAJO, PARA SU VALIDEZ ADEMÁS DE LA

INTERVENCION DE LOS REPRESENTANTES DEL PATRON Y DE LOS TRABAJADORES DEBEN DESIGNARSE TESTIGOS. El artículo 542, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo impone como obligación de los inspectores del trabajo, que al levantar acta de cada inspección deben hacerlo con la intervención de los trabajadores y del patrón de lo anterior se desprende que en dicho precepto no se señalan los requisitos que deben llenar dichas actas, sino básicamente las obligaciones que deben cumplir aquéllos en el desempeño de tal función, por lo que en tales condiciones debe estarse en cuanto a las formalidades para la validez de las actas, a lo ordenado por el artículo 16 Constitucional, - en el sentido de que deben ser designados dos testigos; por tanto, este requisito constitucional no puede ser suplido por la intervención del patrón, que era a la vez el visitado y el representante de los trabajadores, ya que la disposición constitucional es de superior jerarquía y es aplicable al caso, puesto que se trata de la aplicación de un reglamento laboral por una autoridad administrativa. Revisión No. 1542/84.- Resuelta en sesión de 5 de noviembre de 1985, por mayoría de 5 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac. Gregor Pisot."

Coincidimos con el criterio señalado, ya que en efecto la norma fundamental jerárquicamente es superior a disposición legal, además de que como lo mencionamos en la presente exposición, el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo que determina las reglas que deben seguirse para la práctica de visitas de inspección, si señala como requisito

la designación de testigos. Asimismo, si bien es cierto que los patronos no pueden fungir como tales, los integrantes de las comisiones mixtas pueden desempeñar dicha función.

El artículo 29 señala que tanto trabajadores como patronos deben dar las facilidades necesarias para la práctica de las inspecciones, proporcionando la información y documentación que les sea requerida.

En relación al desarrollo de la visita de inspección los numerales 32 y 33 del Reglamento disponen que el Inspector podrá solicitar la participación de las comisiones mixtas para que lo auxilien. También puede interrogar solo o ante testigos a trabajadores y patronos sobre asuntos relacionados con las condiciones de trabajo existentes en el centro de trabajo.

Si en el recorrido por las instalaciones el Inspector detecta condiciones inseguras o antihigiénicas para los laborantes, deberá determinar la adopción de las medidas de seguridad e higiene necesarias para evitar riesgos, como lo señala el artículo 36.

De todas las inspecciones que realicen los Inspectores Federales del Trabajo, están obligados a levantar un acta en la que asentarán todas y cada una de las circunstancias indicadas con anterioridad.

Antes de concluir el levantamiento del acta, se asentarán en caso de que las hubiere las manifestaciones de patronos y trabajadores, o de cualquiera de los participantes.

De conformidad con lo establecido en los artículos 38 y 39 del Reglamento, se invitará a firmar el acta de inspección a los que hayan intervenido en la diligencia y en caso de que se negaren así se hará constar en el acta, sin que

ello afecte su validez. Finalmente se entregará copia del documento a cada una de las partes, situación que se asentará en el texto del mismo.

Por disposición expresa de la Ley Federal del Trabajo que se reproduce en el artículo 30 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, los hechos que hagan constar los Inspectores del Trabajo en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones deberán tenerse como ciertos mientras no se acredite lo contrario.

Como mencionábamos al comentar las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, es obligación patronal permitir las visitas de inspección que ordene la autoridad y dar las facilidades necesarias para su desarrollo, por lo que, si no se permite la visita, ello implicará una violación a las disposiciones que así lo ordenan.

Ahora bien, cuando el patrón no se encuentra en el establecimiento al presentarse por primera vez el Inspector para realizar la visita, deberá dejarle citatorio para que lo espere en día y hora determinada él o su representante. Si no se atiende el citatorio, la diligencia se efectuará con quien se encuentre presente, designándose los testigos de asistencia correspondientes, como se consigna en el artículo 40 del Reglamento.

Las actas de inspección son los elementos básicos para verificar el cumplimiento de las normas laborales, y por tanto, son la base principal aunque no la única del procedimiento administrativo sancionador, que se sigue previamente a la imposición de la sanción laboral.

El artículo 43 del Reglamento en cita dispone:

"Una vez valoradas y calificadas las actas de inspección, serán turnadas a la autoridad

competente para el efecto de imponer la sanción correspondiente, en los términos del Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo." 57

Atenta a la consignación que realice la Inspección Federal del Trabajo, la autoridad laboral instaurará el procedimiento administrativo correspondiente a fin de determinar si procede o no la aplicación de la sanción.

En este procedimiento se dará oportunidad al con - signado de formular sus excepciones y defensas, aportar las pruebas que a su derecho convenga para desvirtuar los hechos constitutivos de infracción, asentados en el acta de - inspección.

Finalmente, se emitirá la resolución correspondiente. Como podemos apreciar la función de vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, es determinante para el mantenimiento del régimen de Derecho vigente en el País.

A grandes rasgos, podemos considerar que éstas son las funciones de la Inspección Federal del Trabajo, siendo preciso señalar que de manera específica se le confieren atribuciones para vigilar el cumplimiento de las normas que regulan el trabajo de las mujeres y de los menores, de medidas preventivas de riesgos de trabajo, de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento. Sin embargo, no profundizaremos en estos aspectos, puesto que los mismos forman parte del derecho laboral, y la función de la Inspección Federal del Trabajo es vigilar el cumplimiento de todas aquellas disposiciones contenidas en la Ley de la materia y ordenamientos complementarios.

---

57 Reglamento de Inspección Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación del 19 de noviembre de 1982. p.20.

Otro tipo de funciones encargadas a los Inspectores Federales del Trabajo son: las notificaciones de las comunicaciones por virtud de las cuales se conceden plazos a los patrones para que adopten las medidas procedentes en materia de seguridad e higiene y, de capacitación y adiestramiento; los requerimientos que formula la autoridad a fin de que los patrones acrediten el cumplimiento de sus obligaciones, y en general de todos aquellos acuerdos, comunicaciones, resoluciones, etc., que se generen en el procedimiento administrativo sancionador que instaure la Autoridad Administrativa Laboral.

En los artículos 44 y siguientes del Reglamento - en análisis, se determinan las normas que rigen la práctica de las notificaciones y en esencia, estos lineamientos son - los que se consignan en el Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, el cual en detalle con posterioridad analizaremos.

Para concluir, señalaremos que de la función de vigilancia que realiza la Inspección Federal del Trabajo, se - generan otras acciones de la autoridad administrativa laboral, ya que la vigilancia en el cumplimiento de la norma, no sólo significa constatar el acatamiento o transgresión de la disposición jurídica, sino también el tomar las medidas necesarias para lograr su efectiva observancia.

b) Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Las continuas transformaciones técnicas y económicas que se han realizado en el País, han traído como consecuencia la introducción de nueva maquinaria y equipo, y con ello, un incremento paulatino de los riesgos de trabajo a - que están expuestos los trabajadores en el desempeño de su - labor.

La salud y la vida de los trabajadores, siempre ha generado preocupación a nivel legislativo, por ello, se han expedido varios ordenamientos jurídicos que procuran la protección de la integridad física y mental de quienes generan la riqueza de la nación.

Para garantizar las mínimas condiciones de higiene y seguridad en el desarrollo del trabajo, así como para provenir los riesgos existentes, se expide el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978.

En la exposición de motivos de este ordenamiento - que actualmente se encuentra en vigor se precisa:

"Que la seguridad e higiene como conjunto de medidas preventivas de accidentes y enfermedades, debe de establecerse en todos aquellos locales donde, con motivo del desempeño de su trabajo, el individuo está expuesto a que su salud resulte dañada y aún a sufrir la pérdida de su vida, por lo que las normas jurídicas deben regir en lo conducente la instalación y funcionamiento de los centros de trabajo." <sup>58</sup>

En este Reglamento se reúnen las materias contenidas en el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo y del Reglamento de Higiene del Trabajo, además se actualiza, tomando como base las estadísticas de riesgos acaecidos, proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

---

58 Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. 5a. Edición de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social. Talleres de Deimos, S.A. México. 1985. p. 34.

El artículo 10. establece:

" Este Reglamento rige en todo el territorio nacional y tiene por objeto proveer en la esfera administrativa a la observancia de la Ley Federal del Trabajo en Materia de Seguridad e Higiene y lograr de este modo disminuir los accidentes y enfermedades que se producen u originan en los centros de trabajo."

Se confiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la aplicación del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, además de ser la encargada de expedir los manuales, instructivos o circulares necesarios para el eficaz cumplimiento del ordenamiento, los que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, según lo señala en su artículo 50.

Con fundamento en esta disposición se han expedido 21 Instructivos, que regulan materias específicas, como - ejemplo tenemos: El Instructivo No. 1, relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los edificios y locales de los centros de trabajo; el Instructivo No. 4 relativo a los sistemas de protección y dispositivos de seguridad en la maquinaria y equipo de los centros de trabajo; el Instructivo No. 19 relativo a la constitución, registro y funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene en el trabajo.

Por otra parte, se establece en el Reglamento, que las autoridades de los Estados y del Departamento del Distrito Federal, deberán coordinar sus acciones en materia de seguridad e higiene con las autoridades federales. Esta disposición obedece a que la competencia de dicha materia está re

servada a las Autoridades Federales, por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Apartado "A", fracción XXXI, inciso b), punto número 3 del artículo 123 de nuestro Máximo Ordenamiento.

El artículo 7o. establece la obligatoriedad de cuidar de la estricta observancia de las disposiciones contenidas en el Reglamento en cita, para patrones o sus representantes, trabajadores, sindicatos, comisiones de seguridad, encargados y supervisores de seguridad, y médicos de las empresas.

Al respecto, la fracción XV del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política, consigna la obligación del patrón de observar en su negociación los preceptos legales sobre seguridad e higiene y de adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de la maquinaria.

También en la Ley Federal del Trabajo se establece esta obligación a cargo del patrón.

En el Reglamento en comentario, se contienen diversas disposiciones relativas a la seguridad e higiene que debe observarse en los edificios y locales de los centros de labor, así como el mínimo de medidas necesarias para prevenir enfermedades y accidentes de trabajo, procurando el bienestar y la seguridad para el trabajador.

Para detectar las irregularidades y medidas que necesitan implementarse en el establecimiento, a fin de que sea un lugar seguro e higiénico, se crean las comisiones mixtas de seguridad e higiene en cada empresa, indicándose en este ordenamiento los requisitos que deben cubrir sus integrantes.

En el Título Decimotercero se reglamentan los procedimientos administrativos que se deben seguir para verificar

car el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad e higiene, contenidas en el propio ordenamiento. Este capítulo está muy relacionado con el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, que comentamos con anterioridad.

En este capítulo, se asigna a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Autoridad Administrativa Federal, la vigilancia del cumplimiento del Reglamento, Instructivos, Manuales de Operación y Circulares en Materia de Seguridad e Higiene. Dependencia que se auxilia de las Autoridades de las Entidades Federativas para la aplicación de las normas que regulan esta materia, por lo que toca a aquellas empresas que en los demás aspectos son de competencia local.

Esta función de vigilancia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; que la confiere la Ley Federal del Trabajo, y el Reglamento en comentario, la ejerce principalmente a través de visitas de inspección en el centro de labor.

El artículo 278 del Reglamento, señala el tipo de visitas de inspección que deben practicarse a las empresas y que como ya lo indicamos pueden ser: iniciales; periódicas, las que se realizan con intervalos de 6 meses, término que podrá ampliarse o disminuirse a criterio de la Autoridad; -- las de verificación, que son aquellas que se ordenan para constatar si se han cumplido las medidas de seguridad e higiene ordenadas por la autoridad competente y; las extraordinarias que podrán ordenarse de oficio o a petición de los interesados.

También se efectúan inspecciones a la maquinaria o equipo con que cuentan algunos centros de trabajo, con el objeto de determinar si las condiciones de operación son seguras e higiénicas, expidiéndose en su caso las licencias respectivas, siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en el propio ordenamiento, como se señala en el artículo

lo 251.

Por lo que toca a los patrones, en el artículo - 239 del Reglamento se les señalan las siguientes obligaciones:

" Los patrones están obligados a:

I. Dar aviso a las Autoridades de los accidentes ocurridos en sus centros de trabajo, en la forma y términos que establece el artículo 504 de la Ley Federal del Trabajo;

II. Permitir durante las horas de trabajo la inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo practiquen en sus establecimientos y dar los informes que se les soliciten, en lo relacionado con medidas de seguridad e higiene;

III. Presentar a los inspectores los libros, registros o documentos relacionados con la seguridad e higiene a que obligan las normas de esta materia; y

IV. Entregar para su exámen las muestras de las substancias y de los materiales que utilizan cuando se trate de trabajos peligrosos y sean solicitados por los inspectores en el curso de la inspección."

Debe precisarse por lo que toca a las obligaciones conferidas a los Inspectores Federales del Trabajo por el Reglamento en exposición, que son sustancialmente las mismas que les otorga el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, por lo que resulta innecesario analizarlas nuevamente.

Si es importante destacar también en el Reglamento que nos ocupa, se establece en el desarrollo de las -

visitas de inspección, la participación, además del patrón y los trabajadores, de dos testigos de asistencia que auxiliarán y estarán presentes en la misma. Como se puede apreciar, la designación de los testigos aún cuando no se contempla en la Ley Federal del Trabajo como requisito para la práctica de las inspecciones, si se requiere de acuerdo al Reglamento de Inspección Federal del Trabajo y al artículo 243 del Ordenamiento que se analiza, por ende consideramos que al ser una formalidad no solo reglamentaria sino constitucional, acorde a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política Mexicana, debe cumplirse.

Por lo que toca a la seguridad e higiene en los centros de labor, si en el recorrido que realice el Inspector por las instalaciones de la empresa, encuentra deficiencias o condiciones antihigiénicas o inseguras, que pongan en peligro a los laborantes, está facultado para sugerir las medidas necesarias de aplicación inmediata y observancia permanente, de conformidad con lo señalado en el artículo 247 del Reglamento que rige la materia.

Como mencionábamos en el desarrollo del presente Capítulo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 543 de la Ley Federal del Trabajo, deben tenerse como ciertos los hechos que hagan constar los Inspectores del Trabajo en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones. Esta disposición la encontramos nuevamente en el artículo 246 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Una vez levantadas las actas correspondientes a las visitas de inspección, si en ellas se hacen constar irregularidades o contravenciones a las normas de seguridad e higiene, se otorgará un plazo al patrón para que realice las modificaciones necesarias, como se dispone en el artículo 252 del Reglamento en exposición.

Este precepto, está vinculado al diverso numeral 15 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, que textualmente dice:

"La autoridad laboral, al otorgar plazos a los patrones para que corrijan las deficiencias encontradas y efectúen las modificaciones necesarias, lo deberá hacer atendiendo a las características de las mismas, no pudiendo ser estos mayores de noventa días, ni menores de quince, con excepción de lo dispuesto por el artículo 36 de este Reglamento."

Por su parte el numeral 36 del Reglamento citado se refiere a aquellos casos en que las deficiencias encontradas en el centro de trabajo, impliquen un peligro inminente para la seguridad del establecimiento o en relación a la salud de las personas que se encuentren en las instalaciones, en cuyo caso, el inspector deberá determinar la adopción de las medidas de aplicación inmediata y observancia permanente que considere necesarias para evitar los riesgos.

Transcurrido el plazo fijado por la Autoridad Administrativa, se practicará a la empresa una visita de verificación, a fin de constatar el cumplimiento de las medidas indicadas; si el patrón no realizó las modificaciones ordenadas por la autoridad, procede la imposición de la sanción - por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, - apercibiéndole de sanción mayor en el supuesto de que no cumpla en el nuevo plazo que se le otorgue, como lo establece el artículo 252 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Como lo indicábamos con anterioridad, la sanción

no libera al responsable de cumplir con la disposición que violó y estará obligado a acatarla en el nuevo término que le conceda la autoridad; si no lo hace, la ordenadora tomando en cuenta el grado de riesgo que revistan las instalaciones, así como la naturaleza de las medidas ordenadas, dando vista a la comisión mixta de seguridad e higiene con 3 días de anticipación, procederá a la clausura del centro de trabajo. Esta medida opera mientras el patrón no efectúe las modificaciones ordenadas por la autoridad.

Este sería en términos generales el procedimiento que se sigue, previo a la imposición de la sanción, sea multa o clausura y que se consigna en el artículo 252 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Los artículos 253 al 260, establecen las multas a que se hacen acreedores aquellos patrones que violen las disposiciones contenidas en el Reglamento en cita. Las multas varían de 3 a 315 veces el salario mínimo general vigente en la época y lugar en que se cometa la infracción.

Al respecto, cabe aclarar que los artículos a que alude el numeral 253 del Reglamento, no corresponden a la Ley Federal del Trabajo en vigor, pues por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, se modificaron los títulos catorce, quince y dieciséis de dicha Ley, y en la actualidad los preceptos que regulan las responsabilidades y sanciones son los que van del 992 al - - 1010.

En el capítulo III del Título Decimotercero del Reglamento en comentario, se establece el procedimiento a seguir para la aplicación de las sanciones indicadas en el numeral 253. En este ordenamiento encontramos por primera vez la regulación de un procedimiento previo a la imposición de la sanción administrativa en materia laboral, y específica-

mente por violaciones a las normas de seguridad e higiene.

Este procedimiento sigue los pasos que a continuación se indican:

a) Se levanta el acta de inspección, en la que se hacen constar presuntas violaciones a las normas que regulan la materia, y se turna a la autoridad correspondiente.

b) La autoridad sancionadora valora y califica el acta, si detecta violaciones a las disposiciones reglamentarias de seguridad e higiene, cita al interesado dentro de los 30 días siguientes para que comparezca a manifestar sus defensas. La notificación del citatorio puede ser personal o por correo certificado, en él se señalará la fecha de la audiencia respectiva, el plazo para su celebración no puede ser menor de 10 días hábiles contados a partir de la notificación.

c) En la audiencia señalada el interesado puede comparecer personalmente o por medio de apoderado legal, en cuyo caso, deberá acreditar su personalidad en términos del artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo. Posteriormente, podrá oponer las defensas y excepciones que a su derecho con venga y ofrecer pruebas.

Una vez desahogadas las probanzas se dictará resolución dentro de los 40 días hábiles siguientes.

Para determinar la sanción en caso de que la resolución sea desfavorable al patrón, se deberán tomar en cuenta los siguientes elementos: la gravedad de la infracción, los antecedentes del transgresor y sus condiciones económicas.

De esta forma, se resume el procedimiento estable-

cido en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que se sigue para la imposición de sanciones administrativas, sin embargo, no es el que se aplica en la actualidad, pues con posterioridad a la expedición de este Reglamento, se emitió un ordenamiento específico que regula el procedimiento administrativo sancionador, el cual analizaremos en el siguiente punto.

Por último, en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo según lo disponen los artículos 266 y 267, se prevé un recurso administrativo ante la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Sobre este aspecto, al notificarse la resolución, se la hará saber al infractor el derecho que le asiste para recurrirla, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la legal notificación de la sanción.

Este recurso, se debe presentar por escrito directamente ante la Dependencia, o por correo certificado con acuse de recibo. En él se precisará el nombre y domicilio del promovente y los agravios que le causa la resolución, como lo precisa el artículo 266 del Reglamento.

Mediante este recurso, se pueden modificar o revocar las sanciones impuestas en materia de seguridad e higiene. Su interposición no suspenda el procedimiento de ejecución, es decir, el cobro de la multa impuesta, mientras no se garantice el interés fiscal.

Resulta importante señalar, que únicamente en aspectos de seguridad e higiene regulados por el Reglamento respectivo, se establece un recurso administrativo que se tramita ante el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por lo que aquellas multas que se impongan por violaciones diversas a este ordenamiento, no pueden ser recurridas por esta vía.

Para terminar, de conformidad con lo que dispone el artículo 4o. transitorio del Reglamento de Seguridad e Higiene, en aquellos casos en que la aplicabilidad de las disposiciones a que se refiere el propio ordenamiento requiera la expedición de instructivos, y éstos no se hayan emitido, las disposiciones que sobre la materia contengan otros ordenamientos jurídicos expedidos con anterioridad, serán aplicables en todo lo que no se opongan a este Reglamento.

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

La sanción administrativa en materia laboral, prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en sus disposiciones reglamentarias, carecía de un ordenamiento específico que regulará el procedimiento para su imposición.

Ante esta situación y a fin de dar oportunidad al afectado de oponer sus defensas y excepciones, la autoridad seguía una serie de lineamientos internos, que en la mayoría de los casos desconocían los particulares, con la consecuente inseguridad de los mismos.

Con la expedición del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se sienta un primer precedente que viene de alguna forma a regular incipientemente este procedimiento. Sin embargo, no era suficiente la reglamentación y se aplicaban supletoriamente las disposiciones de la Ley - Federal del Trabajo en materia procesal, en relación a los conflictos obrero patronales que se tramitan ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Con base en estos antecedentes y tomando en consideración la necesidad existente de asegurar el desarrollo y

la realización integral del individuo en el trabajo, a través de una adecuada regulación, asimismo, que la imposición de las sanciones encuentra su finalidad en la consecución del fiel cumplimiento de las normas laborales, se hizo indispensable emitir un ordenamiento que de manera específica regulara el procedimiento administrativo sancionador.

Por ello, se expide por el C. Presidente de la República el Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1983, instrumento jurídico que establece el procedimiento que debe seguirse como acto previo a la imposición de la sanción.

Cuenta con cinco capítulos en los que se regulan: las disposiciones generales; la radicación y el emplazamiento; la audiencia; las resoluciones y las notificaciones.

En el primero de ellos se señalan como disposiciones generales las siguientes: rige en todo el territorio nacional, su objetivo es establecer el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, independientemente de los procedimientos específicos consignados en otros ordenamientos derivados de la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 20. precisa:

"La aplicación del presente Reglamento corresponde a las autoridades federales administrativas del trabajo, en el ámbito de su competencia." 59

---

59 Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de Junio de 1983. p. 26.

Acorde al numeral 4o., las Autoridades Locales deberán remitir a las Autoridades Federales Administrativas del Trabajo, las actas y demás documentación en las que se detectan hechos que resulten violatorios de la Ley Federal - del Trabajo, cuando por disposición expresa, el asunto sea - de competencia federal.

Como podemos apreciar, este Reglamento solo regula el procedimiento ante la Autoridad Federal, por violaciones cometidas a la Ley Laboral en aquellas empresas que caen dentro de su jurisdicción, incluidos por lo que toca a infrac - ciones a las disposiciones de seguridad e higiene y capacita - ción y adiestramiento, aquellos centros de trabajo que en - los demás aspectos corresponda conocer a la autoridad local.

Para efectos del Reglamento, centro de trabajo es aquél en donde se realizan actividades de producción o digtribución de bienes o servicios, y en los cuales participan individuos sujetos a una relación laboral.

Este Reglamento es el instrumento jurídico que posibilita la imposición de la sanción correspondiente, cuando el patrón infringe las disposiciones contenidas en la Ley Fe - deral del Trabajo.

El procedimiento que contempla el ordenamiento re - glamentario se inicia con la radicación.

El artículo 5o. señala:

"Recibidas de la Inspección del Trabajo o de cualquiera otra autoridad competente el acta y la documentación correspondiente, las autoridades del Trabajo procederán a su valoración y calificación."

Esta valoración que realiza la autoridad laboral es con el objeto de detectar aquellos hechos asentados en el acta de inspección o documentación correspondiente, que resulten violatorios de la Ley Federal del Trabajo, en cuyo caso, se emplazará al patrón, persona física o moral responsable, a fin de que defienda sus derechos y oponga las defensas y excepciones que considere pertinentes para desvirtuar las presuntas violaciones imputadas. Lo anterior, no solo en cumplimiento del artículo 1009 de la propia ley, sino en respeto a la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este emplazamiento que se dirige al infractor, debe reunir una serie de requisitos como son:

"ARTICULO 7o. El emplazamiento para comparecer a audiencia contendrá:

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

dimiento en rebeldía, teniéndose por ciertos los hechos materia de la consignación."

El emplazamiento, como todo acto de molestia que se ocasiona a un gobernado se debe encontrar debidamente fundado y motivado en consideraciones de hecho y preceptos de derecho, de ahí los requisitos exigidos por el artículo transcrito.

Ahora bien, según el inciso h) del numeral citado, en el emplazamiento se puede señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia o bien concederse un término de días hábiles para comparecer, estas situaciones son optativas para la autoridad.

Sin embargo, en el inciso no se precisa, ni en ningún otro artículo del Reglamento, cuantos días hábiles comprende ese término, dejando al arbitrio de la autoridad su otorgamiento, con la consecuente inseguridad para el afectado.

Asimismo, al indicado término de acuerdo a lo señalado en la disposición, empieza a correr a partir de la fecha de notificación. Debemos mencionar que esta disposición está en desacuerdo con el numeral 28 contenido en el capítulo V del propio ordenamiento, que fija los lineamientos de las notificaciones.

En efecto, dicho artículo dispone que las notificaciones surten sus efectos al día siguiente hábil al en que fueren practicadas, por tanto el término debería empezar a correr al día siguiente hábil a aquel en que surte efectos la notificación, y no como lo precisa el numeral en comentario.

Por su parte, el inciso i) de este artículo está relacionado con el artículo 543 de la Ley Federal del Trabajo, que establece que los hechos certificados por los Inspectores Federales del Trabajo, en ejercicio de sus funciones y que consten en el acta correspondiente, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario.

Es decir, al comparecer a audiencia el patrón está en aptitud de desvirtuar las violaciones imputadas con los medios probatorios idóneos, más si no comparece, adquiere valor y fuerza probatoria plena lo asentado por el Inspector en el acta respectiva.

La audiencia, de acuerdo a los artículos 8o. a 12o. se desarrolla de la siguiente forma:

El emplazado puede comparecer personalmente o por conducto de su apoderado si es persona física, y por medio de su representante o apoderado legal si es persona moral.

Si es persona física, acreditará su personalidad mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, para lo cual no necesita de ratificación ante la Autoridad Administrativa Laboral.

Cuando es persona moral y comparece por conducto de su representante legal, deberá exhibir el poder notarial respectivo.

En caso de comparecer el apoderado legal de persona moral, está obligado a exhibir la carta poder otorgada ante dos testigos y el instrumento notarial para acreditar que quien le otorga el poder está facultado para ello.

Como podemos apreciar, estas disposiciones son esencialmente similares a las que contempla la Ley Federal -

del Trabajo en el Capítulo II del Título Catorce, que regula la capacidad y personalidad de las partes en el procedimiento ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

También la autoridad administrativa laboral está facultada para tener por acreditada la personalidad de los comparecientes, cuando de las constancias que obren en su poder se desprenda su carácter.

Estas disposiciones son aplicables a comparecencias personales o por escrito, en cuyo caso se adjuntarán los documentos necesarios para acreditar la personalidad del compareciente.

En relación a las pruebas que pueden ofrecerse en el procedimiento administrativo, así como a su admisión, se establecen las siguientes reglas:

a) Deben estar relacionadas con los hechos u omisiones motivo de la consignación.

b) Por lo que toca a los documentos o datos que se debieron presentar al Inspector Federal del Trabajo en el desarrollo de la visita, solo se admitirán cuando se demuestre a juicio de la autoridad, las razones que impidieron su exhibición en la visita de inspección.

c) Respecto de aquellos actos u omisiones que pueden repararse con posterioridad a la fecha de la inspección, solo se admitirán las pruebas tendientes a demostrar que en el momento de la visita se cumplían las disposiciones presuntamente violadas; igual supuesto rive las transgresiones no susceptibles de reparación posterior.

d) Solo se admitirá la prueba de inspección ocular a juicio de las Autoridades Administrativas cuando el oferente acredite de manera fehaciente la necesidad de realizarla.

e) Respecto a las violaciones cometidas en materia de capacitación y adiestramiento, únicamente se admitirán las documentales que tiendan a acreditar la presentación de los planes y programas correspondientes en tiempo.

f) Los informes que se ofrezcan a cargo de otras autoridades, para su admisión, es necesario que el compareciente demuestre su importancia, así como la imposibilidad de aportarlos él mismo en la audiencia.

g) Las testimoniales a cargo de los trabajadores de la empresa o su representación sindical, no son admisibles cuando el acto u omisión por los que se consignó al infractor los afecte.

Se desprende de lo anterior que el criterio para la admisión de las pruebas atiene a la temporalidad, es decir, solo son admisibles aquellas pruebas tendientes a acreditar el cumplimiento de las obligaciones laborales, hasta antes de la visita de inspección, más no el cumplimiento posterior.

Consideramos que la disposición que regula el ofrecimiento y admisión de pruebas es insuficiente, puesto que no se precisa con exactitud cuales son los medios de prueba que puede ofrecer el interesado, dejando a la autoridad en completa libertad de admitir o desechar las probanzas que se le ofrezcan, lo que puede ocasionar perjuicios al compareciente.

Finalmente y por lo que toca a la etapa probatoria, las pruebas admitidas por la autoridad se deberán desahogar al celebrarse la audiencia. Una vez efectuada la misma, se dictará el acuerdo por el que se declara cerrado el procedimiento y se turnará el expediente para resolución, de este acuerdo se entregará o hará llegar copia al interesado.

También es omisa la regulación para determinar si las documentales deben ofrecerse en original o en copia fotostática, así como la procedencia del cotejo o de la computación. Tampoco señala las reglas que deben seguirse para el desahogo de las pruebas en general, ni precisa disposición alguna en cuanto a su valoración.

Ahora bien, por lo que toca a las resoluciones que ponen fin al procedimiento, el artículo 14 del Reglamento en comentario dispone:

"ARTICULO 14. Las resoluciones que emitan las autoridades administrativas del trabajo contendrán:

- I. Lugar y fecha;
- II. Autoridad que la dicte;
- III. Nombre y domicilio del consignado;
- IV. Domicilio del centro de trabajo;
- V. Registro Federal de Contribuyentes del -  
consignado, en su caso;
- VI. Relación de las actuaciones que obran en autos;
- VII. Disposiciones legales en que se funde la competencia;
- VIII. Descripción de las pruebas admitidas y desahogadas;
- IX. Consideraciones que fundadas y motivadas deriven de lo alegado y probado, en su caso;
- X. Puntos resolutivos;
- XI. Apercebimiento para el cumplimiento de -  
las normas violadas; y
- XII. Nombre y firma de quien la dicte."

Para la cuantificación de las sanciones pecunias que se impongan, la autoridad debe tomar en consideración los elementos que se precisan en el artículo 15 del Reglamento y que son: la gravedad de la infracción, los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, la capacidad económica del transgresor y su reincidencia. Además deberán motivar y fundar debidamente la resolución en consideraciones de hecho y de derecho.

Como lo expresábamos en puntos precedentes de este capítulo, la multa o sanción no libera al infractor de la responsabilidad en que incurra, ni de la obligación de dar cumplimiento a las obligaciones laborales, a ello obedece que se señale como elemento de la resolución sancionadora, el apercibimiento que hace la autoridad al transgresor a fin de que cumpla con las normas violadas.

El artículo 20 del Reglamento en cita, dispone que cuando con un acto u omisión se cause perjuicio a varios trabajadores, se impondrá una sanción por cada uno de ellos. Asimismo cuando se incurra en diversas infracciones con un solo acto, se aplicarán las sanciones correspondientes a cada violación.

De esta resolución que se emita, se remitirá copia a la autoridad fiscal para que proceda al cobro de la multa impuesta.

El último capítulo del Reglamento se refiere a las notificaciones en el procedimiento administrativo sancionador.

El artículo 21 precisa cuales son los actos procedimentales que son objeto de notificación, y al efecto con-signa tres tipos de notificaciones. Las personales, las que se realizan por correo certificado con acuse de recibo y las que se practican por instructivo.

"ARTICULO 21. Serán objeto de notificación:

- I. Los emplazamientos al patrón o trabajador a efecto de que concurra a la audiencia relativa al procedimiento administrativo sancionador;
- II. Los acuerdos dictados dentro del procedimiento administrativo sancionador;
- III. Los acuerdos recaídos en las comparecencias por escrito;
- IV. Las resoluciones definitivas que dicte la autoridad administrativa del trabajo; y
- V. Cualesquiera otra orden o requerimiento que se relacione con la aplicación de este reglamento."

Se practican personalmente las notificaciones de las actuaciones a que se refieren las fracciones I, II, IV y V del precepto transcrito.

Los emplazamientos para comparecer a audiencia, por ser el primer acto procedimental en el cual se hará del conocimiento del afectado el trámite iniciado, es muy importante se realice su notificación en forma personal, ya que en él además de indicarse las presuntas violaciones detectadas en el acta de inspección, o en el documento base de la acción, se fijará la fecha y hora para la celebración de la audiencia, o el término de días hábiles concedido para comparecer a fin de desvirtuar las infracciones imputadas.

Los acuerdos emitidos dentro del procedimiento también deben notificarse personalmente, como ejemplo tenemos el acuerdo de cierre a que se refiere el artículo 13 del Ordenamiento en exposición.

Las resoluciones definitivas por su naturaleza, también son objeto de notificación personal. Asimismo cualquier orden o requerimiento que se dicta en la secuela del procedimiento administrativo sancionador, deberá notificarse en esta forma al interesado.

Cuando para la práctica de las notificaciones personales, no se atienda la diligencia por el patrón o su representante legal, y previo citatorio, se harán por instructivo. De igual forma se practicarán, cuando la persona que se encuentre en el domicilio de la empresa se negare a recibir la notificación.

Las reglas para la práctica de las notificaciones personales y por instructivo las rige el artículo 24 que dispone.

"ARTICULO 24. Las notificaciones personales se harán en el último domicilio conocido de la persona a quien se deba notificar o, en su caso, en el que se haya señalado ante las autoridades administrativas del trabajo al comparecer a la audiencia una vez iniciado el procedimiento correspondiente. Se entenderán con la persona que deba ser notificada o con su representante legal. A falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que se le espere en la fecha y hora que señale para tal efecto. Si la persona a quien deba notificarse no atendiera al citatorio, la notificación se le hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y si ésta se negare a recibirlo, se realizará por instructivo que

se fijará en la puerta del domicilio.

En el momento de la notificación se entregará el documento que se notifica al interesado o a la persona con quien se entienda la diligencia.

La diligencia de notificación en forma, se hará constar en el acta correspondiente.

El reglamento en exposición prevé también aquellas notificaciones que se realizan por correo certificado con acuse de recibo.

De conformidad con lo que dispone el propio ordenamiento, únicamente los acuerdos que recaigan a las comparecencias por escrito serán objeto de esta clase de notificaciones.

Los artículos 25, 26 y 27 señalan los requisitos que deben reunir el citatorio y las cédulas de notificación, y que en la especie, son los datos esenciales para identificar los documentos, como el nombre y domicilio de la persona a quien se va a notificar, la fecha y hora en que se practiquen, el objeto de la diligencia, los datos de la autoridad que emite el documento, el número del expediente, la firma tanto del notificador como de la persona que recibe el documento y en caso de negativa será preciso asentar esta circunstancia.

Las notificaciones en términos generales, y de acuerdo a lo que señala el numeral 28 del ordenamiento, surten sus efectos al día hábil siguiente al en que fueren practicadas.

Este Reglamento deroga todas aquellas disposiciones que en materia de aplicación de sanciones se opongan a lo en él establecido.\*

Y es importante en relación a la imposición de la sanción administrativa en materia laboral, puesto que no existía un cuerpo jurídico creado específicamente para regular el procedimiento previo a su aplicación, puesto que, en el único ordenamiento que se contenían algunos pasos a seguir antes de sancionar a los infractores era en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sin embargo como comentábamos con anterioridad, las disposiciones de este ordenamiento en materia procedimental, solo son aplicables por infracción a las disposiciones que sobre seguridad e higiene contiene el propio Reglamento.

Así el Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, viene a cubrir la laguna que existía, puesto que si bien en la práctica se seguía un procedimiento previamente a la imposición de la sanción, los lineamientos eran fijados al arbitrio de la autoridad administrativa, con la consiguiente incertidumbre para los afectados.

Por otra parte, aún cuando en el ordenamiento en comentario se establecen la forma y términos del procedimiento administrativo sancionador, todavía resulta insuficiente la regulación. En efecto el Reglamento no contempla varios aspectos importantes como lo señalamos con anterioridad.

En cuanto a la aplicación de la Ley Federal del Trabajo o algún otro ordenamiento, de manera supletoria, tampoco determina nada al respecto y en general deja a la decisión de la autoridad diversas cuestiones relevantes en cuanto al procedimiento se refiere.

En base a lo anterior, consideramos que si bien es cierto que la expedición de este ordenamiento resultaba indispensable, también lo es que requiere diversas reformas -

para que cumpla debidamente con su cometido.

- d) Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

En el Diario Oficial de la Federación del 15 de noviembre de 1947, se publica éste Ordenamiento, en él se establecen específicamente las multas a que se hacen acreedores aquellos patrones que incurran en incumplimiento a las obligaciones que les fija la Ley del Seguro Social y Disposiciones complementarias.

Estas multas varían de \$50.00 a \$1,000.00 según regula en su artículo 10.

Al respecto, por Decreto publicado el 28 de diciembre de 1984 en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el artículo 283 de la Ley del Seguro Social, cambiando el monto de las multas que se deben imponer. En este precepto, que transcribimos al comentar la Ley del Seguro Social, se establece que la sanción aplicable por infracciones en Materia de Seguridad Social, varía de 3 a 350 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Por tanto, es la norma mencionada la que regula en la actualidad el monto de las sanciones a que se hacen acreedores los patrones infractores.

En el Reglamento en comentario, también se prevé la imposición de sanciones pecuniarias a los asegurados que de alguna forma traten de eludir las obligaciones derivadas de la Ley del Seguro Social o sus Reglamentos, o que pretenden inducir a error a la Institución.

Respecto al procedimiento que se sigue para la

aplicación de las sanciones el artículo 30. dispone:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, al conocer de un acto u omisión de los comprendidos en los artículos que anteceden, levantará el acta conducente, y anexando las pruebas que existieren, la remitirá con oficio a la Secretaría de Economía, enviándose por correo certificado con acuse de recibo, al presunto o presuntos responsables del hecho, copia del oficio y del acta levantados, indicándoles que disponen de un plazo de diez días, si residen en el Distrito Federal, y de quince si tienen su domicilio en cualquier otra parte de la República, para ocurrir si así lo desean, ante el Departamento de Seguros Sociales de la mencionada Secretaría, para exponer las pruebas y defensas que estimen convenientes." 60

Según el precepto transcrito, se confiere a la Secretaría de la Economía la facultad para sancionar a aquellos sujetos infractores de los ordenamientos que regulan la seguridad social. En la actualidad, las funciones encomendadas a dicha Dependencia hoy desaparecida, referentes a la aplicación de multas, se encuentran asignadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como lo dispone el artículo 283 de la Ley que rige la materia.

Continuando con la exposición del Reglamento en análisis, en su artículo 40. señala que transcurrido el plazo de diez y quince días que en él se concede, la Secretaría

---

60 Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Leyes y Códigos de México. México, Porrúa, - 1985. p. 137

resolverá tomando en cuenta las probanzas que en su caso se hubieren aportado, graduando el monto de la sanción, acorde a la gravedad de la falta, a las posibilidades económicas del infractor y a su reincidencia.

Estas resoluciones sancionadoras se harán del conocimiento del infractor por correo certificado con acuse de recibo, y se remitirá un tanto a la autoridad fiscal para efectos del cobro de la multa impuesta, y otro al propio Instituto para que pueda comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales.

Como podemos constatar, este ordenamiento, no obstante que sigue siendo aplicable en cuanto al procedimiento que establece, ya no corresponde a las necesidades actuales, ni está vinculado con las reformas que la propia Ley del Seguro Social ha sufrido, por lo que requiere una reforma sustancial.

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

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, será en el Reglamento Interior expedido por el Presidente de la República, en donde se determinen las atribuciones de las Unidades Administrativas de cada Secretaría de Estado.

Recordemos que los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, así como, con funcionarios inferiores que les auxilien para el eficaz despacho y atención de los asuntos de su competencia.

Por ello, con fundamento en los artículos 18 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 -

fracción I de la Constitución Política, el C. Primer Mandatario del País expide el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y el que se encuentra en vigor, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1985.

En el artículo 30. de dicho Ordenamiento, se determinan las Unidades Administrativas que conforman la Secretaría y que desarrollan las funciones asignadas por la Ley Orgánica invocada, por la Ley Federal del Trabajo y otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República a dicha Dependencia.

Así, las facultades de vigilancia y sanción que en principio se confieren a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por los cuerpos jurídicos indicados en el párrafo que precede, los desarrolla a través de sus Unidades.

Dentro de ellas, encontramos algunas que tienen in gerencia fundamental en la aplicación de sanciones administrativas en materia laboral. Analizaremos por cuestión de mé todo, primero las Direcciones que ejercen funciones de Vigilancia del cumplimiento de las Normas Laborales.

En el artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se asignan a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, entre - - otras, las siguientes funciones:

"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 de todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría en -- ejercicio de sus atribuciones; ...

IV. Poner en conocimiento de las Autoridades las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observen en las empresas y establecimientos;

V. 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." <sup>61</sup>

Como señalábamos con anterioridad, las visitas de inspección que practica la autoridad laboral son el conducto para vigilar el cumplimiento a las normas laborales en general. Las actas que se levantan en estas visitas, contienen los datos necesarios relativos a las condiciones de trabajo, y de seguridad e higiene existentes en las empresas.

Por lo que corresponde a este último aspecto, una vez detectadas las medidas de seguridad e higiene que deben implementarse en los centros de trabajo, la propia Dirección General de Inspección Federal del Trabajo tiene entre sus funciones (fracción IX del numeral citado), la de señalar los plazos en que deben cumplirse dichas medidas, y esto lo hace a través de emplazamientos dirigidos a las empresas.

Tenemos entonces, que de conformidad con el precepto transcrito la Inspección Federal del Trabajo hará del conocimiento de la autoridad correspondiente, las deficiencias y violaciones a las normas laborales que observe en las empresas y establecimientos, y que consten en las actas de inspección que levanten. Así, de la función de vigilancia se generan los elementos que posibilitan la imposición de la sanción en su caso, por el órgano respectivo.

---

61 Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de agosto de 1985. p. 75

Por su parte, la Dirección General de Capacitación y Productividad tiene a su cargo los aspectos que sobre capacitación y adiestramiento regula la Ley Federal del Trabajo y disposiciones complementarias, esto es, cuida de la oportuna constitución y correcto funcionamiento y registro de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, aprueba, modifica o rechaza los planes y programas respectivos, que le presentan los patrones para su aprobación, y en general realiza aquellas funciones vinculadas con la materia, encomendadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Dadas sus funciones, tiene conocimiento de aquellas empresas que cumplen oportunamente con sus obligaciones y por ende, también detecta a aquellos patrones que son omisos en dar cumplimiento a las disposiciones laborales que regulan la materia.

Por esta razón, la fracción X del artículo 15 del Reglamento Interior, le confiere entre otras atribuciones la siguiente:

"Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III Bis del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos a efecto de unificar los criterios para la aplicación de sanciones."

La Dirección General de Asuntos Jurídicos es la Unidad Administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que en coordinación con los demás Organos de la propia Dependencia, instaura el procedimiento administrativo sancionador a los patrones, presuntos infractores de las disposiciones laborales, y en caso de que proceda impone las

sanciones administrativas respectivas.

En principio, como lo señalábamos al comentar la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, al Secretario del Trabajo y Previsión Social corresponde la facultad de aplicar las sanciones administrativo-laborales, pero esta función puede delegarla en los funcionarios subordinados que estime conveniente, como lo prevé el artículo 1009 de la propia Ley Federal del Trabajo.

Y esta delegación de facultades se da precisamente en la fracción VII del artículo 14 del Reglamento Interior de la Dependencia indicada en donde se establece:

"ARTICULO 14.- Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos: ...

VII. Instaurar el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, de seguridad social y las contractuales; así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por México. En caso de violación aplicar las sanciones correspondientes. Las resoluciones deberán ser firmadas por el Director General;"

Esta función que desarrolla la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, debe seguir una serie de lineamientos contenidos tanto en las Leyes como en los Reglamentos y Acuerdos que rigen la materia laboral.

D) Acuerdos.

A continuación analizaremos los acuerdos que autorizan a los Delegados Federales del Trabajo para aplicar sanciones administrativas.

a) Acuerdo número 01-1769, de fecha 20 de abril de 1979, por el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para instaurar el procedimiento para la aplicación de sanciones, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y su Reglamento, dentro del ámbito territorial de su adscripción.

También en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se establece la desconcentración territorial de esta Dependencia para la atención de los asuntos que se le han encomendado.

Corresponde a los Titulares de las Delegaciones Federales del Trabajo ubicadas en los diferentes Estados de la República, la representación y el desempeño de las funciones que específicamente les delega el Secretario del Ramo, como lo precisa el artículo 28 del Reglamento Interior.

En relación a la sanción administrativa en materia laboral, mediante acuerdo número 01-1769, publicado en el -- Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 1979, se otorgan a los Delegados Federales del Trabajo facultades para instaurar el procedimiento sancionador.

El Apartado Primero en los puntos números 7 y 8 de este acuerdo dispone:

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

7.- Instaurar el procedimiento para la aplicación de sanciones, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y su Reglamento en materia del trabajo, cuando se trate de em-

presas sujetas a la jurisdicción federal, ubicadas dentro del territorio de su jurisdicción.

8.- Aplicar sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos en Materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuando se trate de empresas, que por otros conceptos sean de jurisdicción local y se encuentren ubicadas dentro del ámbito territorial del Estado." 62

Es preciso señalar que las Delegaciones Federales del Trabajo a la fecha de emisión del acuerdo indicado, ya contaban entre sus funciones la de practicar visitas de inspección a los centros de trabajo de jurisdicción federal, a fin de verificar las condiciones existentes. Esta facultad se asignó a dichos Organos desconcentrados en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1977 que estableció su estructura y funcionamiento.

Atendiendo lo anterior y a fin de complementar esta función de vigilancia, se emite el acuerdo en análisis en el cual se les permite no solo practicar, sino programar y ordenar las inspecciones a los centros de trabajo, así como instaurar el procedimiento administrativo sancionador a empresas de jurisdicción federal, no obstante ello, aún no contaban dichas autoridades con facultades para imponer las sanciones correspondientes a los patrones infractores después de concluir el procedimiento administrativo, pues solo se les autorizó para sancionar las violaciones cometidas en materia de seguridad e higiene a aquellas empresas que por su objeto social fueran de jurisdicción local.

---

62 Acuerdo No. 01-1769. Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de abril de 1979. p. 16.

Y no es sino hasta el 30 de abril de 1981, que se publica el acuerdo que viene a completar las funciones de vigilancia y sanción de las Delegaciones Federales del Trabajo.

b) Acuerdo número 01-2778, de fecha 30 de abril de 1981, mediante el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para la instauración del procedimiento y para aplicar las sanciones que correspondan por violaciones a las normas de la Ley Federal del Trabajo y Ordenamientos Reglamentarios.

Continuando con la desconcentración territorial y la reforma administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y tomando en cuenta la conveniencia de unificar y completar las facultades otorgadas a las Delegaciones Federales del Trabajo, se emite este acuerdo, el cual en su parte medular señala:

"PRIMERO.- Se faculta a los Delegados Federales del Trabajo en los diferentes Estados de la República para que, independientemente de las facultades delegadas en acuerdo de fecha 16 de abril de 1979, dentro del ámbito territorial de su adscripción, instauren el procedimiento y apliquen las sanciones que correspondan por violaciones a las normas de la Ley Federal del Trabajo y de sus ordenamientos reglamentarios; a la resolución emitida por la Comisión Nacional para la participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, y a las de los Salarios Mínimos; a los Contratos Ley y a los Contratos Colectivos de Trabajo; cuando se trate de empresas sujetas a la jurisdicción federal cuyo domicilio social se encuentre

tre dentro del territorio de la entidad federativa a que corresponda su adscripción." 63

Con lo anterior, se delega en forma global en los funcionarios mencionados la facultad para iniciar el procedimiento administrativo sancionador a todos aquellos infractores de la Ley Federal del Trabajo y disposiciones reglamentarias, e imponer la sanción correspondiente cuando así proceda, a aquellas empresas de jurisdicción federal cuyo domicilio social se encuentre dentro de la circunscripción territorial de la Entidad Federativa.

Por lo que toca a aquellas empresas establecidas - en algún Estado de la República, que tengan señalado su domicilio social en el Distrito Federal o en cualquier otra entidad; la Delegación Federal del Trabajo que levante el acta de inspección o que detecte violaciones a alguna disposición laboral, deberá remitir la documentación correspondiente a la autoridad administrativa laboral respectiva, para la iniciación del procedimiento sancionador hasta su resolución.

Debemos mencionar, que antes de la emisión de los acuerdos en comentario, era la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la encargada de instaurar el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a las normas laborales, a todas aquellas empresas infractoras de competencia federal ubicadas en el territorio nacional, - para lo cual se auxiliaba de las Delegaciones Federales del Trabajo, principalmente en aspectos de notificación.

Por ello en el segundo punto del acuerdo emitido el 30 de abril de 1981, se dispone que aquellos asuntos ini

---

63 Acuerdo No. 01-2778. Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 1981. p. 15.

ciados por la indicada Dirección, antes de la emisión del De  
creto, seguirá tramitándolos dicha Unidad hasta su resolu  
ción. En la actualidad la Dirección General de Asuntos Ju  
ridicos, instaura el procedimiento sancionador a las empresas  
cuyo domicilio social se encuentra en el Distrito Federal.

Consideramos que las disposiciones contenidas en  
los acuerdos comentados, no solo obedecieron a la necesidad  
de desconcentrar territorialmente las funciones de la Secre  
taría del Trabajo y Previsión Social, sino además a que, -  
en la medida que se ha desarrollado la industria en el país,  
han aumentado los centros de trabajo, lo que ha hecho necesari  
o el crecimiento de las unidades que conforman dicha Depen  
dencia encargada de la vigilancia del cumplimiento y obser  
vancia de las normas laborales.

Lo anterior no solo representa un beneficio para  
la clase trabajadora, sino también para la parte patronal,  
en la medida que se agiliza el procedimiento que se sigue  
por presuntas violaciones a los preceptos laborales, ya que  
como lo señalábamos, era la Dirección General de Asuntos Ju  
ridicos la que lo instauraba con anterioridad, y los emplaza  
dos tenían que acudir al Distrito Federal a defender sus de  
rechos, lo que en la actualidad ya no ocurre, salvo en mater  
ia de seguridad social y en lo correspondiente a las viola  
ciones cometidas a las disposiciones contenidas en la Ley  
del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Tra  
bajadores y sus Reglamentos, las cuales aún son de la comp  
etencia exclusiva de las autoridades centrales.

Podemos considerar que los ordenamientos comenta  
dos con anterioridad son los que fundamentalmente integran  
el marco jurídico de la sanción administrativa en materia la  
boral a nivel federal. Es pertinente apuntar finalmente que  
de la Ley Federal del Trabajo derivan otros ordenamientos -  
que regulan de manera específica algunos aspectos contempla-

dos en dicha Ley.

Como ejemplo tenemos el Reglamento de los artículos 121 y 122 de la Ley Federal del Trabajo, que amplía y detalla las disposiciones que sobre participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas contienen los preceptos del ordenamiento legal indicado, y también asigna a las autoridades laborales la función de vigilancia del acatamiento de las normas que lo integran.

Otra regulación que surge en el ámbito laboral es la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en vigor a partir del 24 de abril de 1972.

Este instrumento jurídico crea el Instituto encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y de coordinar y financiar los programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Al respecto, tanto la fracción XII de la Constitución Política Mexicana, como los numerales del 136 al 153 de la Ley Federal del Trabajo, establecen como una de las obligaciones del patrón la de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, señalando también la forma y términos para hacerlo.

Por lo que toca al procedimiento que se sigue, así como a la cuantificación de las multas correspondientes por el incumplimiento del obligado a esta prestación, se establecen en el Reglamento para la imposición de sanciones administrativas por violaciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a sus disposiciones reglamentarias. Este trámite es sustancialmente igual al que prevé el Reglamento que establece el procedi---

miento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, analizado en puntos precedentes.

No entramos a una exposición detallada de éstos ordenamientos, puesto que es la Ley Federal del Trabajo ya comentada, la que consigna fundamentalmente los derechos y obligaciones de trabajadores y patronos, así como las sanciones correspondientes ante su inobservancia, y por ende, la función de los cuerpos jurídicos complementarios será únicamente la de pormenorizar en lo conducente los preceptos de la Ley.

3.- Organos competentes para su imposición:

A) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Las autoridades administrativas laborales tienen entre sus funciones la de velar por el cumplimiento de las normas de trabajo, actividad que han realizado a través del tiempo, con base en lo dispuesto en los diversos ordenamientos que han regulado sus atribuciones.

A partir de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se asigna a la autoridad administrativa, la facultad de aplicar las sanciones correspondientes por violación a las normas laborales. En aquel entonces esta función correspondió a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en el ámbito federal.

En la actualidad, es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la encargada de la vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos laborales, y de la aplicación de los medios coactivos para obtener su observancia.

Esta facultad se le otorga en los diversos cuerpos jurídicos que norman su actuación y fijan sus atribuciones.

En principio, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y ordenamientos reglamentarios.

Por su parte, también la Ley Federal del Trabajo le señala esta función. Por lo que toca a la sanción laboral, el artículo 1008 de dicha Ley determina, que corresponde al Secretario del Trabajo y Previsión Social la imposición de la misma en su ámbito de competencia.

En relación a la seguridad social y acorde a lo previsto en la Ley que rige la materia y el Reglamento respectivo, también se confiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad sancionadora.

a) La Inspección Federal del Trabajo.

Dentro de la administración laboral, una de las funciones más antiguas la constituye la Inspección del Trabajo, y en nuestros días ha cobrado particular relevancia por la amplia gama de actividades que desempeña.

La facultad de vigilancia que se confiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los ordenamientos laborales, la desarrolla principalmente por conducto de la Inspección Federal del Trabajo. Es preciso señalar, que no es la única función encomendada a los inspectores federales del trabajo, pues también orientan y asesoran a patrones y trabajadores sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Ahora bien, para verificar el acatamiento a los preceptos labora

les, son las visitas de inspección que practica a las empresas los medios idóneos.

De las actuaciones que realiza, se detectan las presuntas infracciones a las disposiciones laborales, que finalmente determinan la imposición de las sanciones.

En aspectos de seguridad e higiene su actuación, consiste en verificar que las instalaciones del centro de trabajo sean seguras e higiénicas, ordenando en caso de que proceda la implementación de las medidas adecuadas y necesarias.

La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo es la unidad de la Secretaría del Ejecutivo Federal indicada, la que acorde a lo establecido en el Reglamento Interior de dicha Dependencia, desarrolla el cúmulo de funciones que encomienda la Ley a la Inspección Federal del Trabajo, por lo que podemos considerar que es el órgano fundamental que controla y verifica el cumplimiento de las normas de trabajo.

b) La Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Esta unidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es en la actualidad la encargada de instaurar el procedimiento administrativo sancionador a las empresas infractoras de las normas laborales.

Tenemos que en principio, al Secretario del Trabajo y Previsión Social se confiere la facultad de vigilar la observancia de las normas laborales, por parte de todos aquellos sujetos obligados, y ante la violación también se le otorga el medio coactivo o sanción para reprimir conductas contrarias al precepto jurídico y procurar el cumplimiento de la disposición. Estas funciones las va a desarrollar a --

través de los órganos que la integran y en quienes delega sus atribuciones para el oportuno despacho de los asuntos.

Por ello, en el artículo 14 fracción VII del Reglamento Interior de la Dependencia, confiere a la Dirección General de Asuntos Jurídicos la facultad para imponer las sanciones correspondientes a aquellos patrones que incumplan las obligaciones que les señalan las normas laborales de previsión social y las contractuales, así como los tratados y convenios internacionales ratificados por México.

Y en la actualidad la indicada Dirección se encarga de la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a las normas indicadas, de aquellas empresas cuyo domicilio social se encuentre ubicado en el Distrito Federal.

Es importante precisar que en materia de seguridad social y también por lo que corresponde al incumplimiento patronal a los preceptos que integran la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus Reglamentos, se sigue instaurando el procedimiento administrativo sancionador a nivel central puesto que ésta función no se ha conferido a las Delegaciones Federales del Trabajo. Por tanto es la Dirección General de Asuntos Jurídicos la que conoce y resuelve a nivel nacional, en relación a las violaciones cometidas a los ordenamientos que regulan ambas materias.

c) Las Delegaciones Federales del Trabajo.

Por lo que toca a los Estados que conforman la Federación, son las Delegaciones Federales del Trabajo ubicadas en cada Entidad, a las que corresponde dentro de su circunscripción territorial, tanto la facultad de vigilancia como la de la aplicación de la sanción, a los patrones que no cumplan oportunamente sus obligaciones laborales.

Lo anterior, merced a los acuerdos delegatorios co  
mentados con antelación.

Así, la representación de la Secretaría del Trabajo  
y Previsión Social, se ejerce por los Delegados Federales  
del Trabajo en los Estados de la República.

B) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación a la sanción laboral, la intervención de esta Dependencia se reduce a la ejecución de la multa im puesta, es decir, a su cobro.

La Ley Federal del Trabajo en el artículo 1010 dis pone que las sanciones que imponga la autoridad administrati va laboral se harán efectivas por conducto de las Dependen cías que designen las Leyes.

Por su parte, el Reglamento que establece el proce dimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo determina, que se deberá remitir copia autógrafa a la autoridad fiscal comp tente para que haga efectiva la multa impuesta.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe deral se asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad para cobrar los impuestos, derechos, produc - tos y aprovechamientos federales, y dentro de éstos últimos se contemplan las multas administrativas que impone la auto ridad laboral.

En atención a lo anterior, una vez que la autori dad correspondiente (Dirección General de Asuntos Jurídicos o Delegaciones Federales del Trabajo), emiten la resolución que da fin al procedimiento instaurado, si en ella se detex mina la imposición de una multa, se remite copia autorizada a la autoridad fiscal para que proceda a su cobro.

En aspectos de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, también tiene interven ción esta Dependencia, como posteriormente lo analizaremos en detalle.

#### 4.- Procedimientos establecidos en las Disposiciones Laborales.

De las Leyes y Reglamentos que en el desarrollo del presente capítulo hemos comentado, se desprende que la Autoridad Administrativa Laboral, antes de sancionar cualquier incumplimiento o violación a las normas laborales, está obligada a dar oportunidad al responsable de defender sus derechos, aportando los documentos e invocando las defensas favorables a sus intereses.

Lo anterior, en respeto a la garantía de audiencia que a todo gobernado asiste. Para este efecto, la autoridad sigue una serie de pasos que conforman un procedimiento de carácter administrativo.

En forma genérica podemos manifestar que las actas que levantan los Inspectores Federales del Trabajo cuando realizan las visitas a las empresas, son la base principal o elemento fundamental para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, pues es en estos documentos en donde se hacen constar las irregularidades detectadas en los centros de trabajo, ya sea en aspectos de seguridad e higiene, de condiciones de trabajo, de capacitación y adiestramiento, de reparto de utilidades, etc.

Sin embargo, no son estas las únicas constancias que dan origen a la imposición de una sanción, si no se acredita la observancia de las Leyes Laborales, existen otras, que consignan los ordenamientos jurídicos a que nos hemos referido con antelación, y que analizaremos a continuación.

En efecto, atendiendo a la materia, el procedimiento a seguir reviste sus propias particularidades. Por tanto, es importante señalar de manera general, cuáles son estas características que diferencian a un procedimiento de otro.

A) Sobre Seguridad Social.

En relación a la seguridad social, es la Ley del Seguro Social y el Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, los ordenamientos que determinan el procedimiento a seguir, cuando los sujetos obligados, realizan actos u omisiones en perjuicio del Instituto Mexicano del Seguro Social, que se traducen en violación a los ordenamientos que rigen la materia.

El procedimiento se inicia cuando el Instituto tiene conocimiento de hechos contrarios a las normas de seguridad social, y así lo hace constar en el acta que levanta al efecto.

Una vez detectadas las presuntas infracciones, adjuntando las pruebas que existieren, remitirá por oficio la documentación a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para que en caso de que sea procedente imponga la sanción correspondiente.

Al mismo tiempo, la Institución enviará al presunto infractor, por correo certificado con acuse de recibo, copia del oficio girado a la Dependencia señalada, así como copia del acta levantada, indicándole que tiene un plazo de 10 días si reside en el Distrito Federal, y de 15 si su domicilio se encuentra en cualquier parte de la República, para ocurrir ante dicha Secretaría a ofrecer las pruebas y exponer las defensas que a sus intereses convenga.

También se remitirá a la Autoridad Laboral la constancia de notificación a que se alude en el párrafo que precede. En la actualidad las notificaciones de las consignaciones que realiza el Instituto las practica en forma personal, con base en las reglas previstas en el Código Fiscal de la

Federación.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social una vez transcurrido el plazo otorgado al afectado, emitirá la resolución correspondiente tomando en cuenta las pruebas y defensas que se le hubieren aportado.

El monto de la sanción se determinará conforme a los lineamientos que señala la Ley del Seguro Social en su artículo 284, y tomando en consideración la gravedad de la falta, las posibilidades económicas del infractor y su reincidencia.

En este procedimiento, es el organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el que verifica mediante visitas que realiza a los centros de trabajo, el cumplimiento de las obligaciones que imponen a los patrones la Ley del Seguro Social y sus disposiciones complementarias, y por tanto es el que inicia en su caso, el procedimiento administrativo correspondiente.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social únicamente atenderá la comparecencia de los consignados, si la hubiere, y recibirá las pruebas que le aporten; una vez analizados y valorados los documentos que obren en su poder dictará resolución sancionando o absolviendo al infractor.

Como podemos apreciar, en este caso la vigilancia del cumplimiento de la norma de seguridad social, se confiere al Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que obedece fundamentalmente a las funciones que realiza y el servicio que presta a trabajadores, patrones y demás sujetos asegurados, correspondiendo a la Autoridad Laboral exclusivamente la imposición de la sanción cuando proceda.

B) Sobre Seguridad e Higiene

Por lo que toca a los aspectos de seguridad e higiene, es la Inspección Federal del Trabajo la que verifica la observancia de las medidas necesarias en los centros de trabajo.

Así en las visitas que realiza a los establecimientos, y especialmente en los recorridos que efectúa por sus instalaciones, el Inspector detecta las medidas que deben implementarse para proporcionar la mayor higiene y seguridad a los trabajadores, haciéndolo constar en el acta que levante.

En relación a estas medidas sugeridas por el Inspector al practicarse la visita, la autoridad inspectiva correspondiente, emite un emplazamiento en el cual fundamenta y motiva las medidas que se ordena su cumplimiento, y otorga el plazo en que el patrón debe implementarlas. Lo anterior se encuentra consignado en la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo y el Reglamento General de Seguridad e Higiene primordialmente.

Este emplazamiento se remite al patrón por correo certificado con acuse de recibo, y debe como todo acto de autoridad, cumplir con los requisitos que señala el artículo 16 de la Constitución Política. Al respecto, transcribimos a continuación el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación al fallar la revisión número 37/84.

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS EMPLAZAMIENTOS QUE ORDENAN EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO CASO EN EL QUE NO SE CUMPLEN CON ESTOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES. Los emplazamientos - que ordenan la implantación en los centros -

de trabajo de medidas de seguridad e higiene no reúnen los requisitos de fundamentación y motivación legales, si no citan los preceptos legales en que se basa para ordenar ta las medidas, y las razones o motivos por los que se considera necesario su establecimiento para evitar accidentes o enfermedades de trabajo.

Revisión: 37/84. Resuelta en sesión del 20 de junio de 1986. Por mayoría de 4 y 3 en contra."

Una vez transcurrido el plazo otorgado para el cumplimiento de las medidas ordenadas, se practica por el Inspector Federal del Trabajo una visita de verificación, que tendrá por objeto constatar si el patrón implementó dichas medidas.

Si no se da el debido cumplimiento a alguna de las medidas de seguridad e higiene ordenadas, esto se hará del conocimiento de la unidad correspondiente, para que instaura el procedimiento administrativo sancionador al presunto infractor.

De esta forma, por lo que toca a la materia de seguridad e higiene y especialmente en relación a las medidas que ordena la Inspección Federal del Trabajo, es necesario primero verificar si el patrón dio cumplimiento a lo ordenado y en caso contrario, se tipificará la violación, consignándose ante la autoridad sancionadora para que le dé el trámite respectivo de conformidad con lo previsto en el Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

C) Relativas a Participación de Utilidades.

El capítulo VIII Título tercero de la Ley Federal del Trabajo, prevé la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Al respecto, de acuerdo a la Resolución de la Tercera Comisión Nacional para la participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de marzo de 1965, la participación de los trabajadores es del 10% sobre el Ingreso Global Gravable de las Empresas, el que se cuantifica según las reglas que al efecto establece la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En el desarrollo del presente inciso, nos referiremos en particular a los casos previstos en los artículos 121 y 122 de la Ley Federal del Trabajo, en relación al reparto adicional de utilidades.

El artículo 121 de la Ley en cita, establece el derecho de los trabajadores para formular objeciones a la declaración anual que presenta el patrón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al efecto, consigna la obligación del patrón de entregar a los trabajadores copia de su declaración, dentro de los 10 días siguientes contados a partir de la fecha de presentación. Por lo que toca a los anexos que se hubieren adjuntado a la declaración, los mismos quedarán a disposición de los trabajadores en las oficinas de la empresa y en las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante un lapso de 30 días, a fin de que los consulten si lo consideran conveniente.

Dentro de los 30 días posteriores al vencimiento

del término concedido para consultar los anexos, el Sindica  
to Titular del Contrato Colectivo de Trabajo, o la mayoría  
de los trabajadores de la empresa, podrán formular ante la  
Autoridad Fiscal sus objeciones y observaciones a la declara  
ción.

Con base en estos elementos, y una vez seguido el  
procedimiento respectivo, la indicada Dependencia emitirá la  
resolución que en derecho proceda, la cual no puede ser recu  
rrida por los propios trabajadores.

Si en esta resolución se aumenta el monto del in  
greso gravable, ello lógicamente repercutirá en las cantida  
des que por concepto de participación de las utilidades de  
la empresa deben percibir los trabajadores.

La fracción IV del artículo 121 de la Ley Federal  
del Trabajo, al efecto dispone:

"Dentro de los 30 días siguientes a la re  
solución dictada por la Secretaría de Hacien  
da y Crédito Público, el patrón dará cumpli  
miento a la misma, independientemente de que  
la impugne. Si como resultado de la impugna  
ción variara a su favor el sentido de la re  
solución, los pagos hechos podrán deducirse  
de las utilidades correspondientes a los Tra  
bajadores en el siguiente ejercicio."

Por su parte, el artículo 122 del ordenamiento en  
cita, se refiere en su párrafo segundo, al caso en que la Se  
cretaría de Hacienda y Crédito Público en ejercicio de sus  
funciones de fiscalización y sin que medie objeción de los  
trabajadores, resuelva aumentar el monto de la utilidad gra  
vable.

En este supuesto, el reparto adicional que se fije por haberse modificado el ingreso global gravable, deberá pagarse a los trabajadoras dentro de los 60 días siguientes a la fecha de notificación. Sin embargo, si el patrón impugna la determinación hacendaria, se suspenderá el pago hasta que la resolución quede firme, existiendo la obligación patronal de garantizar el interés de los trabajadoras en los términos y condiciones que fijan los artículos 985 y 986 de la Ley Federal del Trabajo.

Ahora bien, en ambos casos, esto es, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resuelve aumentar el monto de la utilidad gravable, remitirá copia autorizada a la Autoridad Laboral respectiva, a fin de que en ejercicio de la función que le confieren los ordenamientos relativos, vigile el cumplimiento del patrón a la resolución fiscal.

Al efecto, el artículo 22 del Reglamento de los artículos 121 y 122 de la Ley Federal del Trabajo señala:

"En la resolución que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con motivo de las inconformidades de los trabajadores, deberá señalarse cuando resulten procedentes las objeciones presentadas los términos en que se deberá modificar el ingreso gravable declarado por la empresa, así como los fundamentos y motivos que se tengan para tal efecto. De dicha resolución se marcará copia a las autoridades laborales competentes, a fin de que la conozcan y puedan actuar conforme a sus atribuciones, vigilando que se efectúe el pago y sancionando, en su caso el incumplimiento." <sup>64</sup>

---

64 Manual para la aplicación de las normas que regulan la participación y reparto de utilidades de los trabajadores. Publicación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, Editorial Popular de los Trabajadores. 1980. pp. 28 y 29.

La autoridad laboral, una vez recibida la documentación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público requerirá al patrón para que en un tiempo determinado justifique el pago de las utilidades ordinarias y adicionales a sus trabajadores, dentro del plazo establecido en la Ley Federal del Trabajo, remitiendo los comprobantes respectivos, y apercibida que en caso de no hacerlo se le aplicará la sanción prevista en el artículo 994 del mismo ordenamiento legal.

Si el patrón no comparece a desahogar el requerimiento, o las pruebas que aporta no son suficientes para acreditar el cumplimiento de su obligación, o en su caso, no comprueba que impugnó la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que garantizó debidamente el interés de los trabajadores, la autoridad laboral aplicará la multa respectiva y requerirá de nueva cuenta al infractor, en la propia resolución para que justifique el cumplimiento a la obligación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al emitir sentencia en la revisión número 1027/83 señala:

"MULTAS IMPUESTAS POR LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL POR NO ATENDER LOS REQUERIMIENTOS PARA ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO A LA OBLIGACION DE EFECTUAR REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES.- SU FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- Cuando la Dirección General de Asuntos Jurídicos, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Pravisión Social requiera a un particular para que acredite ante ella haber efectuado el reparto adicional de utilidades determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con motivo de la objeción presentada por los trabajadores de una empresa, o bien para que manifieste

lo que a su derecho convenga, apercibiéndolo de que en caso de no atender el requerimiento se tendrá como cierto el incumplimiento a la citada obligación y se hará acreedor a una multa, debe considerarse que si el particular no acredita haber cumplido oportuna y debidamente el requerimiento de la autoridad, ésta válidamente puede sancionarlo, pues al tenerse como cierto el incumplimiento a la obligación de efectuar el reparto adicional de utilidades, se pueden considerar violados los Artículos 121 fracción IV y 132 que forman parte del Capítulo VIII, Título III, de la Ley citada y procede la multa conforme a los artículos 992 y 994 del mismo ordenamiento, por lo que si dichos numerales se invocan en la resolución sancionadora, debe considerarse que se cumple con los requisitos de motivación y fundamentación. Revisión - - 1027/83, resuelta en sesión de 25 de junio de 1986, por unanimidad de 7 votos, Magistrado Ponente Lic. Armando Díaz Olivares, secretaria: Lic. María de Jesús Herrera Martínez.

Por último, también las quejas que presenten los trabajadores o los Sindicatos, en contra de los patrones que no den cumplimiento a las disposiciones que contienen los ordenamientos laborales sobre la participación de utilidades, serán motivo para que se inicie el procedimiento administrativo sancionador, requiriéndose por escrito al presunto infractor, para que acredite el debido acatamiento, siguiéndose el mismo trámite indicado con anterioridad.\*

---

\* Cfr. Manual para la aplicación de las normas que regulan la participación y reparto de utilidades de los trabajadores op cit. pp. 87, 88, 89 y sigs.

D) Sobre Capacitación y Adiestramiento.

La obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores se consagra en la fracción XIII del artículo 123 constitucional, y en la Ley Reglamentaria se establece la forma y términos en que debe cumplirse.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde llevar el registro de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento que deben constituirse en los centros de trabajo, otorgar la aprobación de los planes y programas correspondientes que se haya convenido impartir, y el control de las constancias de habilidades laborales que se expidan a los trabajadores capacitados.

Así se dispone en el capítulo III-bis del Título Cuarto y en el artículo 539 fracción III de la Ley Federal del Trabajo, preceptos en los cuales también se precisan los métodos y sistemas, así como los procedimientos para proporcionar la capacitación y el adiestramiento.

La Dirección General de Capacitación y Productividad es la unidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que tiene a su cargo la atención y desahogo de las funciones que sobre la materia confiere la Ley Federal del Trabajo a la citada Dependencia, como se dispone en el artículo 15 de su Reglamento Interior. En él se le asignan una serie de actividades de apoyo al desarrollo de la capacitación y el adiestramiento, y de control en relación a las empresas que dan cumplimiento oportuno a sus obligaciones sobre este aspecto.

De igual forma, y en ejercicio de estas atribuciones, la citada Dirección vigila la observancia de la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento

a los laborantes.

Para lo cual, y a fin de hacer efectiva esa función de vigilancia, realiza una búsqueda en sus controles y archivos a fin de verificar la omisión del patrón de registrar la comisión mixta de capacitación y adiestramiento o los planes respectivos, o de cualquier otra obligación que le impongan los ordenamientos jurídicos de la materia.

Si no existe constancia de cumplimiento por parte de alguna empresa, elabora un dictamen en el que hace constar los hechos u omisiones constitutivos de infracción, precisando los preceptos legales transgredidos. Mediante este documento también solicita a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, que en ejercicio de sus atribuciones instaure el procedimiento administrativo sancionador al presunto infractor.

Este dictamen, lo remite la autoridad sancionadora, la cual le dará el trámite correspondiente, acorde a lo señalado en el Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, hasta concluir con la resolución que en derecho proceda.

Es preciso mencionar que según lo establece el Reglamento interior que rige sus funciones, en el numeral 15, la Dirección General de Capacitación y Productividad tiene facultades para dictaminar en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, sobre las sanciones que deban aplicarse por violaciones a las normas de capacitación y adiestramiento previstas en la Ley Federal del Trabajo.

Así, por medio de la indicada Dirección se cumple la función de vigilancia que la Ley Laboral confiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de capacitación y adiestramiento.

### CAPITULO III

#### PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LAS NORMAS DE TRABAJO.

- 1.- Consignación.
- 2.- Notificaciones.
- 3.- Emplazamiento y citación a audiencia.
- 4.- Audiencia.
- 5.- Pruebas y alegatos.
- 6.- Resolución.

### III. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LAS NORMAS DE TRABAJO.

Hemos analizado con anterioridad la facultad del Estado para vigilar el cumplimiento de las normas laborales por todos aquellos sujetos a quienes se destina la disposición, también comentamos que el ejercicio de ésta atribución se asigna a órganos específicos de la Administración Pública, a los cuales para hacer efectivo el acatamiento del precepto laboral, se les permite la imposición de medios coactivos como son las sanciones.

En materia de trabajo, las sanciones consisten primordialmente en la imposición de multas a quienes infringen la Ley Federal del Trabajo y sus disposiciones complementarias.

Ahora bien, la sanción administrativa en el ámbito laboral requiere para su aplicación de una serie de actos coordinados, previos a su imposición, este conjunto de pasos conforman el procedimiento.

Al respecto el maestro Trueba Urbina nos dice:

"El régimen represivo en nuestro derecho administrativo del trabajo, se regula por las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional, es decir, por la ley laboral y por la ley burocrática. Las normas administrativas del trabajo deberán imponer el respeto que merecen los preceptos tutelares de los trabajadores, mediante la imposición de las sanciones correspondientes, al través de procedimientos rápidos y eficaces, sin perjuicio del derecho de los trabajadores para reclamar la norma violada en la -

vía jurisdiccional, en cuanto les cause perjuicios económicos." <sup>65</sup>

En efecto, la imposición de las sanciones persigue el eficaz cumplimiento de la norma laboral, y en consecuencia, la clase trabajadora obtenga todas las prestaciones - que se consignan en la Ley Federal del Trabajo y en las disposiciones reglamentarias.

En principio, consideramos conveniente diferenciar los términos proceso y procedimiento, para comprender en su verdadera esencia el procedimiento administrativo sancionador, tema de nuestra investigación.

Tenemos entonces que en variadas ocasiones ambos términos se utilizan indistintamente pero su significado es diverso en el ámbito jurídico, pues no todo procedimiento es un proceso, aún cuando todo proceso requiere de uno o varios procedimientos para su desarrollo.

"Entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo." <sup>66</sup>

Así, el proceso jurídicamente hablando se distingue por su finalidad jurisdiccional, esto es, se aplica a la

---

65 Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. op.cit. p. 157

66 Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. 2a.ed. México. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981. pp. 245 y 246.

composición litigiosa. Por ello, la palabra proceso es sinónimo de juicio, ya que se encamina a dirimir intereses en conflicto.

Este conjunto de actos que integran el proceso, no cesariamente se encuentran establecidos en una ley u ordenamiento jurídico. Otra de sus características es que se tramita ante los Tribunales al efecto establecidos, y se encamina a la satisfacción de la pretensión planteada por las partes.

A diferencia del proceso, el procedimiento es una secuencia de formas o maneras de actuar que dan como resultado un acto determinado.

Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho lo define así: "PROCEDIMIENTO, Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos, civiles, procesales, administrativos y legislativos." <sup>67</sup>

Entendido de esta forma, la serie de trámites o pases que se siguen antes de imponer una sanción en virtud del quebrantamiento de una norma legal, constituye un procedimiento administrativo y no un proceso, puesto que en el caso no se dan los elementos jurídicos necesarios para constituir una secuencia procesal.

En efecto, en el procedimiento administrativo no existe litigio o conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro, por ende tampoco hay partes procesalmente hablando -sino únicamente el infractor y la autoridad a quien corresponde legalmente sancionar la transgresión-, ni se solucio

---

67 Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. 10a. ed. (aument. y act.) México, Porrúa, 1981.

na la cuestión ante un Tribunal Jurisdiccional.

Así, el procedimiento sancionador que se sigue para la imposición de sanciones administrativas es por su naturaleza un procedimiento administrativo, que a la vez significa la subordinación del Estado al orden jurídico vigente.

"El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo a las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo. ..."<sup>68</sup>

Sobre el particular, los diversos estudiosos de la materia, consideran que todo procedimiento administrativo debe cumplir las formalidades esenciales del procedimiento a que alude el numeral 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se resumirían de la siguiente forma:

a) Que se haga del conocimiento del afectado la iniciación del procedimiento, los motivos que lo originan, así como las consecuencias que pueden generarse en caso de que prospere la acción iniciada.

b) Que se de oportunidad al particular de formular

---

68 Fraga, Gabino. op.cit. pp. 260 y 261.

sus defensas y plantear sus excepciones.

c) Que se establezca un sistema de comprobación.

d) Que se de oportunidad a los afectados para que formulen sus alegatos una vez concluida la tramitación.

e) Que para concluir el procedimiento, se emita - una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y - fije la forma de darle cumplimiento.

Finalmente, en la ley que regule el caso concreto deberá prever la forma de hacer las notificaciones, los términos para que surtan sus efectos, los plazos que se concederán al interesado y la forma de realizar el cómputo.

Estas serían fundamentalmente las formalidades que deben reunir los procedimientos administrativos establecidos en los ordenamientos legales, para respetar las garantías de audiencia y legalidad de los gobernados, consagradas en la Ley Fundamental.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la jurisprudencia número 395 visible en la - Primera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1965, pág. 669 que a la letra dice:

**"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REPOSICION.**

Si en un procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la Ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado, y procede - concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del - procedimiento."

De esta forma, el procedimiento asegura el princi  
pio de legalidad a la vez que elimina acciones arbitrarias  
por parte de la autoridad, y proporciona oportunidad al par  
ticular de defender sus derechos.

Ahora bien, como lo indicábamos con antelación, en  
el ámbito laboral también se encuentran previstos diversos  
procedimientos que se siguen antes de sancionar cualquier in  
fracción a las normas de trabajo, de seguridad social, del -  
Infonavit, etc.

En el presente capítulo nos ocuparemos únicamente  
del estudio del procedimiento administrativo para la imposi  
ción de sanciones por violaciones a las normas de la Ley Fe-  
deral del Trabajo y sus Reglamentos, resultando conveniente  
apuntar que por lo que toca a los procedimientos que se si-  
guen por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro  
Social, a la Ley del Infonavit y otros ordenamientos especí-  
ficos, con anterioridad se hizo el comentario respectivo.

En materia laboral, podemos definir el procedimiento  
administrativo sancionador, como el conjunto de formalida  
des previstas en los ordenamientos legales, a las que debe  
sujetarse la autoridad administrativa laboral, como requisi  
to previo a la imposición de sanciones originadas por el in  
cumplimiento a las normas de trabajo.

El procedimiento administrativo para la imposición  
de sanciones por violaciones a las normas contenidas en la  
Ley Federal del Trabajo, tema de la presente investigación  
se encuentra establecido en la propia Ley y primordialmente  
en el Reglamento expedido por el Jefe del Ejecutivo Federal  
el 17 de junio de 1983, y se complementa con las disposicio  
nes del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, las -  
del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo y otros  
ordenamientos ya analizados.

El tratadista Alberto Trueba Urbina sobre el procedimiento en estudio opina:

"El régimen procedimental administrativo se consigna tanto en la Ley Federal del Trabajo como en los reglamentos de la misma. Los procedimientos a seguir son extraordinariamente rápidos por la naturaleza de los actos violatorios, pero en este tipo especialísimo de proceso administrativo se cumple estrictamente con la garantía de audiencia, que es esencial en todo proceso y se estatuye de modo expreso en la propia ley - laboral." <sup>69</sup>

También considera que estos procedimientos forman parte del Derecho Procesal Administrativo del Trabajo, cuya finalidad es conservar el orden jurídico social.

Consideramos por nuestra parte que este tipo de procedimientos, aún cuando por su origen tienden a buscar el equilibrio en las relaciones de trabajo y la protección de la clase trabajadora; por su naturaleza forman parte del Derecho Procesal Administrativo, ya que se establecen al igual que la sanción, para lograr el cumplimiento de la norma legal, en ejercicio de la facultad de vigilancia que tiene el Estado, en relación a todos los ordenamientos jurídicos y en general al régimen de derecho.

Este procedimiento administrativo sancionador en materia de trabajo, surge ante la necesidad de contar con el instrumento necesario que posibilitará la imposición de la -

---

69 Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo II. México, Porrúa 1973 p.1769  
• Cfr. op.cit. p. 1751

sancción.

Sus funciones son las siguientes:

Hacer del conocimiento del presunto infractor la - iniciación del procedimiento, los hechos o motivos que le dan origen y que constituyen las probables infracciones, así como las consecuencias que resultarán ante su falta de comparecencia.

Otorgar al afectado la oportunidad de oponer las - excepciones y defensas que considere pertinentes y aportar - los elementos de prueba que tuviera a su favor.

Informar al infractor sobre la forma y términos en que puede ejercer su derecho de audiencia.

Comunicar al consignado el resultado de su comparecencia o de la falta de ella, así como de la aceptación o no de sus medios probatorios.

Analizar y valorar todas las circunstancias que - acrediten o desvirtúen la responsabilidad del infractor, a - fin de que la autoridad norme su criterio para la procedencia en su caso de la sanción respectiva.

Por último hacer del conocimiento del infractor, - la resolución con que finalice el procedimiento y que resuelva sobre los hechos materia de la consignación.

De esta forma, el procedimiento administrativo sancionador en materia laboral debe constituir una garantía para los afectados, y para ello deberá cumplir las formalidades esenciales del procedimiento señaladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley de la materia y sus Reglamentos.

Es aplicable tanto en el ámbito federal como local por las autoridades correspondientes, y se sigue a aquellos patronos o trabajadores que incumplen las obligaciones con - signadas en las normas de trabajo. Con la salvedad de que en la práctica no se aplican sanciones a los trabajadores dado el espíritu proteccionista del Derecho Laboral.

Su finalidad será otorgar a los presuntos infractores la oportunidad de defender sus derechos, en respeto a la garantía de audiencia que consagra la Constitución Política del País, así como que la autoridad se apegue al principio de seguridad jurídica que rige para la emisión de actos de - molestia a los gobernados.

Y persigue como objetivo, el cumplimiento de la norma de trabajo en beneficio de la clase trabajadora en particular y de toda la sociedad en general.

"La sencillez del régimen procesal administrativo del trabajo facilita en la vía - más rápida el que se imponga el cumplimiento de toda la legislación administrativa laboral, haciéndose respetar los derechos de los trabajadores; en la inteligencia de que todo infractor de la Ley Federal del Trabajo será acreedor a una sanción." <sup>70</sup>

El procedimiento para la imposición de sanciones administrativas por violaciones a las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, consta de diversas etapas que analizaremos a continuación, siendo preciso aclarar que el procedimiento que nos ocupa es el que realiza la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de sus unidades en el ámbito de competencia federal.

---

70 Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo II. op.cit. p. 1767.

### 1.- Consignación.

La Autoridad Administrativa Laboral, en ejercicio de sus funciones de vigilancia, verifica el cumplimiento de las disposiciones laborales por aquellos sujetos obligados, como lo indicábamos en el desarrollo del presente tema. Esto lo hace a través de visitas de inspección a los centros de trabajo, o mediante la revisión directa en sus archivos y controles.

De esta función de vigilancia se desprende, en caso de que se detecten hechos contrarios a las normas laborales, la instauración del procedimiento administrativo sancionador a fin de determinar la procedencia o no de la imposición de las multas.

Así, la consignación la podemos definir como la actuación mediante la cual la autoridad que conoce de los hechos o abstenciones constitutivas de probable infracción, lo comunica a la sancionadora, a efecto de que inicie el procedimiento respectivo si lo considera procedente, y aplique las sanciones que correspondan en caso de que se acredite la violación.

Estas consignaciones las realiza principalmente la Inspección Federal del Trabajo, por ser la autoridad que dentro de su ámbito de competencia tiene a su cargo la función de vigilancia del cumplimiento de los preceptos laborales.

Al respecto, específicamente en el artículo 43 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, se le impone la obligación de turnar a la autoridad competente las actas de inspección levantadas en ejercicio de sus funciones, una vez que han sido analizadas, a fin de que se apliquen las sanciones a que hubiere lugar en los términos del Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, no es la única autoridad que realiza consignaciones, existen otras, como es la Dirección General de Capacitación y Adiestramiento de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o en el caso de participación de utilidades la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando modifique el ingreso global gravable de las empresas, las cuales también consignan ante la autoridad sancionadora. E - incluso el procedimiento administrativo se puede originar no por una consignación, sino por queja directa de los trabajadores afectados.

"La denuncia por parte de las víctimas de las violaciones a las leyes y reglamentos an te las autoridades mencionadas, origina que se abra una investigación y se le de al in fractor la oportunidad de ser oído y de ren dir pruebas." 71

Al realizarse la consignación se deberán adjuntar los documentos base de la acción, esto es, aquellos en los que se hagan constar los hechos constitutivos de infracción, así como las constancias de notificación y demás elementos - necesarios previstos en los ordenamientos relativos.

En general, los documentos que en su caso pueden dar origen al procedimiento administrativo sancionador que nos ocupa son los siguientes:

a) Actas de Inspección, iniciales, periódicas, de verificación y extraordinarias.

b) Dictámenes de verificación emitidos por la Dirección General de Capacitación y Adiestramiento, en relación al incumplimiento patronal a las obligaciones que sobre la -

---

71 Truaba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo II. op. cit. p.1766

materia les fija la Ley Federal del Trabajo.

c) Resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que modifiquen el ingreso global gravable de las empresas y que por ende, incrementen las cantidades que deben percibir los trabajadores por concepto de utilidades.

d) Quejas directas presentadas por los trabajadores afectados, en relación a la participación de utilidades de la empresa y al pago de salarios mínimos.

De conformidad con lo previsto en el artículo 50. del Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, una vez recibida de la consignante la documentación correspondiente, la autoridad del trabajo procederá a su valoración y calificación.

Esto es, la autoridad encargada de instaurar el procedimiento y de aplicar en su caso las sanciones respectivas deberá realizar un análisis minucioso de la documentación enviada por las consignadoras, a fin de determinar si existen actos o abstenciones contrarios a las disposiciones laborales.

Esta calificación y valoración de las autoridades sancionadoras como son la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las Delegaciones Federales del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se realiza para decidir la procedencia de la consignación y por tanto la instauración del procedimiento administrativo.

Así, se infiere del artículo 50. del ordenamiento indicado, que si la documentación enviada es incompleta o no reúne los requisitos legales indispensables, o no existen elementos suficientes, para configurar la violación, la autoridad laboral que conoce del procedimiento puede determinar

que no se instaure el mismo, en definitiva o hasta que se allegue de las constancias faltantes.

Por tanto, consideramos que la consignación no necesariamente implica el inicio del procedimiento administrativo sancionador, sino que es la determinación de la autoridad al valorar y calificar los documentos remitidos por las consignantes, lo que dará origen al procedimiento.

## 2.- Notificaciones.

Antes de entrar al inicio y secuela procedimental que nos ocupa, es necesario referirnos a las notificaciones que se realizan dentro del procedimiento administrativo sancionador.

El autor Rafael de Pina define la notificación como el "acto mediante el cual, con las formalidades preestablecidas se hace saber una resolución judicial o administrativa, a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal..." 72

De esta forma, la finalidad de la notificación es que el afectado conozca determinado acto de la autoridad.

En el Reglamento que rige el procedimiento se establece que las notificaciones se practicarán por correo certificado con acuse de recibo, personalmente y por instructivo cuando el patrón o su representante no atiendan la diligencia de notificación.

Las notificaciones por correo certificado con acuse de recibo como se indica, se practican por conducto del servicio postal. Son objeto de este tipo de notificación dentro del procedimiento, únicamente los acuerdos que recaen a las comparecencias que por escrito formulan los afectados en ejercicio del derecho de audiencia que les asiste.

Por su parte, se deben notificar personalmente:

Los emplazamientos al infractor a fin de que comparezca a la audiencia respectiva. La notificación de estos documentos

---

72 Pina, Rafael de. pp.cit. p. 356

mentos deberá hacerse en días y horas hábiles con una anticipación de 72 horas por lo menos a la fecha de celebración de la audiencia.

Los acuerdos o requerimientos que se dicten dentro del procedimiento y, las resoluciones definitivas emitidas por la autoridad y que deciden sobre las cuestiones debatidas.

Debemos considerar que por la naturaleza misma de los documentos indicados y los perjuicios que pueden ocasionar al particular, se requiere la notificación en forma personal de los mismos.

Asimismo, cuando el destinatario o su representante no atienda la diligencia de notificación personal, ésta se realizará por instructivo.

Las reglas que rigen las notificaciones personales y que señala el artículo 24 del Reglamento en cita son las siguientes:

a) Se practicarán en el último domicilio conocido de la persona a quien se deba notificar, o en el que haya señalado ante la autoridad al comparecer a la audiencia.

b) Se entenderán con la persona a quien se deba notificar o con su representante legal, a falta de cualquiera de los dos, el notificador está obligado a dejar citatorio con la persona que atienda la diligencia, a fin de que se le espere en la fecha y hora que para el caso indique.

Si el citatorio no es atendido, la notificación se efectuará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio y si se negare a recibirlo, se practicará por instructivo, el cual se fijará en la puerta del domicilio.

Al realizarse la notificación, se hará entrega del documento motivo de la diligencia, debiendo el notificador levantar el acta correspondiente de la actuación practicada.

Estas son en esencia las reglas que regulan las notificaciones y que deben observarse, para tenerlas por igualmente hechas.

Este tipo de notificaciones se realizan por el personal que al efecto designa la autoridad sancionadora y también por conducto de los Inspectores Federales del Trabajo, de acuerdo a lo previsto en el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

Las notificaciones de las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador surten sus efectos al día hábil siguiente, como lo dispone el artículo 28 del Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y a partir de ese momento empiezan a correr los plazos.

Acorde con lo anterior se cita a continuación el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación.

"NOTIFICACIONES.- SURTEN SUS EFECTOS EL DIA HABIL SIGUIENTE Y EL COMPUTO DE TERMINOS DEBE HACERSE CON BASE EN ELLO.- De acuerdo con lo establecido por el artículo 14 constitucional que a través de la garantía de audiencia protege el estado de defensa a las personas frente a todo acto de autoridad que pueda afectarles en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, -- cuando las normas procesales establezcan reglas sobre cómputo de términos, debe consi-

derarse que, salvo el caso de que la persona notificada se ostente sabedora de la notificación con anterioridad a la fecha en que de be surtir sus efectos, lo que desvirtuaría la presunción legal, debe estarse a la regla general de que una notificación surte sus efectos el día hábil siguiente y por lo mismo será hasta el día hábil posterior a que ello ocurra, cuando empiece a contarse el término respectivo, sin que sea necesario que el precepto así lo señale específicamente, pues es la naturaleza misma del acto procesal de notificación que sólo se encuentra realizado jurídicamente cuando, además de haberse hecho la comunicación respectiva conforme a las reglas procesales aplicables, ha surtido sus efectos. Será necesario que en la propia norma o en los diversos elementos del proceso legislativo que antecede a su aprobación, se justifique que se trata de un caso de excepción para establecer conclusión distinta, pues de no ser así deberá estarse a la regla general.

R.T.F. Año II, Marzo-Abril 1980. p. 36

T.F.F. Cuarenta y Cinco Años. Pág. 125. Tomo III."

Las notificaciones dentro del procedimiento administrativo sancionador deben cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento en comentario, pues de otra forma no pueden surtir sus efectos, y el afectado está en posibilidad de hacer valer esta circunstancia al impugnar la resolución con que culmina el procedimiento, o cuando tenga conocimiento del acto indebidamente notificado, no obstante lo cual, si el interesado se ostenta sabedor de la notifica-

ción mal hecha, ésta se convalida, puesto que el objeto de la notificación es que se entere del acto de autoridad.

Cabe hacer hincapié en que los procedimientos administrativos no requieren de las mismas solemnidades y formalidades que los procedimientos judiciales, por tanto, únicamente les son aplicables las disposiciones que los regulan, las cuales sin embargo deben dar oportunidad al afectado de defender sus derechos.

3.- Emplazamiento y citación a audiencia.

Una vez valorada y calificada el acta de inspección o la documentación recibida de la autoridad consignante, si se detectan hechos contrarios a las normas laborales, en cumplimiento al artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo, se emplazará a la persona física o moral a la que se atribuyan las presuntas infracciones a fin de que manifieste lo que a sus derecho convenga, oponga excepciones y defensas y ofrezca pruebas, así lo dispone el numeral 6º del Reglamento que regula el procedimiento sancionador.

Podemos considerar que es precisamente el emplazamiento que formula la Autoridad Administrativa Laboral, la actuación que da inicio formalmente al procedimiento para la aplicación de sanciones por violación a las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos.

En efecto, como mencionábamos con anterioridad, si la autoridad determina que existen actos u omisiones que contravengan las disposiciones laborales instaurará el procedimiento respectivo, mediante el emplazamiento.

Entendemos el emplazamiento, como el acto procedimental destinado a poner en conocimiento del probable infractor el inicio de la acción por parte de la Autoridad respectiva, en virtud de las presuntas infracciones detectadas por las consignadoras, así como la forma y términos en que puede defender sus derechos.

De esta forma, el emplazamiento es el primer acto de trascendencia y afectación para el particular y por tal razón debe notificársele de manera personal, de conformidad con los lineamientos que rigen a este tipo de actuaciones, analizadas con anterioridad.

Acorde con el numeral 7o. del Reglamento expedido el 17 de junio de 1983, debe contener determinados requisitos como son:

El nombre y razón social del consignado; el domicilio del centro de trabajo; la autoridad que formuló la consignación; el nombre del Inspector Federal del Trabajo que levantó el acta de inspección y fecha de ésta, o en su caso los datos necesarios para identificar el documento base de la acción; las circunstancias, hechos o abstenciones que consten en dichos documentos y que constituyan infracciones a las normas laborales; el fundamento legal de la autoridad que formula el emplazamiento; los preceptos legales que tipifican la violación; la fecha y hora de la celebración de la audiencia, o el plazo que se concede para comparecer; y finalmente, el apercibimiento de que en caso de no comparecer se tendrán por ciertos los hechos materia de la consignación y se seguirá el procedimiento en rebeldía.

Todos estos elementos resultan muy importantes, ya que no sólo sirven para identificar el documento y la autoridad que conoce del asunto, sino que además ponen en antecedentes al afectado sobre las faltas o irregularidades que se le imputen y los documentos en que constan, así como los preceptos infringidos, a fin de que formule su defensa y aporte los elementos de prueba que obren en su poder.

Asimismo, en respeto a la garantía que le asiste acorde a los artículos 14 de la Constitución Política Mexicana y 1009 de la Ley Federal del Trabajo, se le citará a una audiencia en la cual podrá defender sus intereses, o se le fijará un plazo de días hábiles para comparecer.

Debemos precisar que el emplazamiento deberá estar en concordancia con lo asentado en el documento base de la acción, pues la autoridad no puede arbitrariamente cambiar

los hechos contenidos en el mismo y que dan origen al procedimiento.

El emplazamiento como acto que inicia el procedimiento administrativo sancionador, resulta de trascendencia - en el desarrollo de la secuela que finaliza con la emisión de la resolución, pues mediante este documento además de ponerse en conocimiento del afectado las presuntas violaciones que se le atribuyen, se le informa sobre la forma de ejercer su derecho a ser oído en su defensa, por tanto es indispensable para la legalidad de la resolución sancionadora, que se notifique cumpliéndose todos los requisitos que para la diligencia se establecen en el ordenamiento jurídico correspondiente.

4.- Audiencia.

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

Así reza el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que constituye una de las garantías individuales más trascendentes de nuestro Máximo Or<sup>u</sup>denamiento Jurídico, y en nuestro régimen de derecho todas las autoridades están obligadas a respetarla.

Ahora bien, cuando se trata de un procedimiento ad<sup>u</sup>ministrativo como en el caso en estudio, no se requieren las mismas formalidades y requisitos establecidos para los jui<sup>u</sup>cios que se tramitan ante los Tribunales Civiles, Penales, La<sup>u</sup>borales, etc.

En efecto, esta disposición se satisface cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los emite ciñe su actuación a las normas que originan y regulan el pro<sup>u</sup>cedimiento del acto, las cuales deben dar al afectado la posi<sup>u</sup>bilidad de defender sus intereses.

La Ley Federal del Trabajo que consigna la facultad de la autoridad laboral para sancionar las infracciones que se cometan a las normas que la integran, dispone en su artícu<sup>u</sup>lo 1009, que la autoridad después de oír al interesado podrá imponer la sanción que corresponda.

Por su parte en el Reglamento que establece el pro-

cedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo precisa que, en caso de existir presuntas transgresiones se emplazará al infractor para comparecer a audiencia.

Asimismo, dispone que en el emplazamiento la autoridad deberá señalar la fecha de celebración de la audiencia, o el término de días hábiles otorgado para comparecer.

De esta manera, se cumple en el procedimiento administrativo sancionador en materia laboral, la obligación de la autoridad de oír al particular antes de emitir el acto de afectación consistente en la imposición de una multa.

Al respecto, se transcribe en seguida la Tesis sus tentada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito.

"MULTA. DERECHO DE AUDIENCIA.- El acto consistente en la imposición de una multa, implica privación de derechos y por ende es necesario la previa audiencia, de tal manera que se de oportunidad al agraviado para exponer lo que considere conveniente en defensa de sus intereses y rendir las pruebas pertinentes. Si se omiten éstas formalidades esenciales del procedimiento, se surte la causal de anulación prevista por el artículo 228, inciso b) del Código Fiscal de la Federación. La posibilidad de que la agraviada pueda impugnar la multa ante el Tribunal Fiscal, no satisface la garantía de la previa audiencia, la cual debe ser concedida dentro del mismo procedimiento administrativo de donde dimana el acto.

Segundo Tribunal Colegiado de Circuito.  
Informe de 1976. Tercera Partc. pag. 132."

Acorde a los lineamientos que rigen el procedimiento, la audiencia puede verificarse en dos formas.

- a) Señalando día y hora para su celebración.
- b) Mediante el otorgamiento de un plazo para comparecer.

En el primer supuesto, el emplazado puede comparecerse directamente ante la autoridad en la fecha señalada para la celebración de la audiencia, o por escrito en el que haga valer sus defensas.

Por lo que toca a la segunda posibilidad, el emplazado deberá comparecer mediante escrito y dentro del plazo concedido para ello, formulando las defensas que a sus intereses convenga y ofreciendo sus probanzas.

Debe hacerse hincapié en que si el escrito de comparecencia se presenta fuera del término concedido, la autoridad no lo tomará en consideración y por tanto, el asunto se seguirá en rebeldía.

Por otra parte, en ambos tipos de audiencia el emplazado puede comparecer personalmente o por conducto de su apoderado, tratándose de persona física.

Si es persona moral, deberá comparecer por conducto del representante legal o mediante apoderado.

De cualquier forma, el compareciente deberá acreditar su personalidad como requisito previo a la formulación de sus defensas.

Las formas de acreditar la personalidad son las siguientes, de acuerdo a lo que dispone el Reglamento que rige el procedimiento.

1.- Si el compareciente es apoderado de persona fi  
sica, acreditará su personalidad mediante carta poder firmada por el otorgante ante dos testigos, o con un poder notarial.

2.- Los representantes legales de las personas morales, deben exhibir el testimonio notarial que los acredite como tales.

3.- Los apoderados de personas morales, mediante testimonio notarial, y también podrán acreditar su personalidad con una carta poder otorgada ante dos testigos y previa comprobación de que quien lo confiere está legalmente autorizado para hacerlo.

Estas son las formas de acreditar la personalidad que precisa el Reglamento, en el que también se faculta a la autoridad administrativa del trabajo, para tener por acreditada la personalidad de los comparecientes sin ceñirse a las reglas indicadas, cuando de las constancias existentes en autos se desprenda que realmente se representa al emplazado.

En el caso de la comparecencia personal se deberán presentar los documentos que acrediten la personalidad, según los lineamientos indicados. Cuando la comparecencia es por escrito, deberán adjuntarse las constancias que así lo comprueben.

Una vez acreditado debidamente el carácter del compareciente, podrá formular las defensas que a sus intereses convenga y oponer excepciones. Al respecto, aún cuando en el Reglamento que rige el procedimiento administrativo sancionador, no se establece la formulación, tramitación y resolución de las excepciones que plantee el particular, la autoridad está obligada a resolver al respecto, puesto que se trata de una petición del afectado, y isto lo hace normalmente

al emitir la resolución.

También al comparecer el afectado, está en aptitud de ofrecer las pruebas que considere pertinentes y sobre este aspecto, con posterioridad analizaremos los medios probatorios que pueden ofrecerse en el procedimiento que nos ocupa.

Así tenemos, que en las comparecencias se acredita como primer supuesto la personalidad, a continuación se formulan las excepciones y defensas y se ofrecen pruebas.

Por lo que toca al desarrollo de la audiencia de Ley, una vez recibida la comparecencia del emplazado, ya sea de forma personal o por escrito, se procederá a acordar en la siguiente forma:

Primero se tendrá o no por acreditada la personalidad del compareciente. Si se tiene por no acreditada, no procederá entrar al estudio y análisis de sus defensas y pruebas. Si se tiene por debidamente acreditada la personalidad, se pasará a la etapa de admisión de pruebas.

Las pruebas admitidas deberán desahogarse en el momento de la audiencia, como lo precisa el numeral 12 del Reglamento citado.

Una vez admitidas y desahogadas las pruebas, se declarará cerrado el procedimiento y se turnarán los autos para resolución.

De este acuerdo de cierre de instrucción que prevé el artículo 13 del Reglamento que regula el procedimiento administrativo, debe entregarse copia al interesado, ya sea que concurra a la audiencia, o si se trata de comparecencia por escrito se le hará llegar mediante notificación personal.

No debemos olvidar tampoco que los acuerdos que regulan

caen a las comparecencias que se formulan por escrito, también deben notificarse al afectado.

Dentro del procedimiento administrativo sancionador la audiencia reviste particular importancia, pues es el momento procedimental en que el emplazado puede defender sus intereses y desvirtuar los hechos constitutivos de infracción contenidos en los documentos base de la acción.

Recordemos que por lo que toca a las actas de inspección, los hechos certificados por los Inspectores que consten en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones, se tienen por ciertos mientras no se acredite lo contrario, y es precisamente en la audiencia y mediante la comparecencia del interesado que puede demostrar que no incurre en las violaciones que se le imputan.

Por otra parte, si el particular no acude a la audiencia fijada o no comparece dentro del plazo concedido para ello, se le hará efectivo el apercibimiento formulado en el emplazamiento, teniéndose por ciertos los hechos materia de la consignación, por perdido su derecho para formular sus defensas y ofrecer pruebas, siguiéndose el procedimiento en rebeldía.

Para concluir diremos, que aún cuando los procedimientos administrativos carecen de solemnidades y deben ser particularmente rápidos y eficaces, la autoridad administrativa debe oír al afectado antes de la imposición de alguna sanción, siendo a cargo de la propia autoridad el probar que cumplió con la garantía de audiencia.

Citamos a continuación la Jurisprudencia número - 344 sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 589 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 1985, Tercera Parte, que dice:

"AUDIENCIA GARANTIA DE. CARGA DE LA PRUEBA PARA LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La afirmación del quejoso en el sentido de que no se le citó ni se le oyó en defensa, que integra una negativa, obliga a los responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación del artículo constitucional que se reclama."

### 5.- Pruebas y Alegatos.

Dentro del procedimiento administrativo sancionador que se instaura por violaciones a las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, y específicamente en la Audiencia de Ley, el afectado está en posibilidad de aportar las pruebas que tenga a su favor, y que tiendan a desvirtuar las pretendidas transgresiones a los preceptos legales invocados en el emplazamiento.

La prueba se define como la "actividad procesal en caminata a la demostración de la existencia de un hecho o acto o de su inexistencia." <sup>73</sup>

En efecto, las pruebas son los medios idóneos para acreditar determinadas circunstancias. Existen jurídicamente hablando diversos tipos de pruebas, como son: la confesional, la testimonial, la pericial, la documental, etc.

El Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, no determina en su articulado cuáles son los medios de prueba que puede ofrecer el particular para defender sus derechos, o las pruebas que son admisibles en este trámite, para desvirtuar las violaciones imputadas.

El artículo 10 de dicho Reglamento menciona, que - el emplazado únicamente puede ofrecer aquellas probanzas que tiendan a demostrar que no son ciertos los actos u omisiones que constan en las actas de inspección y que originaron la consignación.

De un análisis congruente del artículo 11 del Re

---

73 Pina Rafael de. op. cit. p. 396

glamento en cita, que determina las reglas para la admisión de pruebas, deducimos que la documental es la que resulta más idónea para acreditar el cumplimiento de las obligaciones laborales.

Esto es así, en virtud de que el patrón está obligado a contar con determinadas constancias como lo indica la Ley Federal del Trabajo, por ejemplo, los contratos individuales de trabajo celebrados por escrito con los trabajadores, las constancias de vacaciones, así como de antigüedad en el trabajo. El registro de las comisiones mixtas que señala la Ley Laboral, también se acredita con los documentos correspondientes. Por otra parte, en general en los centros de trabajo se llevan nóminas, se tienen recibos de pago de salarios, de participación de utilidades, etc.

En aspectos de seguridad e higiene es necesario contar con las licencias de funcionamiento de la maquinaria y equipo, así como las de los operadores de gruas y montacargas, y en fin una serie de documentos que los empleadores habitualmente tienen en su poder.

Por estas razones, consideramos que es la prueba documental privada o pública, la que resulta en la mayoría de los casos la adecuada para acreditar el cumplimiento de las obligaciones en materia laboral.

Sin embargo, también debe tener el afectado otras posibilidades para acreditar la observancia en las normas de trabajo, para ello puede hacer uso de otros medios de prueba como son: la testimonial, la inspección ocular, y la solicitud de informes a otras autoridades.

Pero la admisión tanto de estas pruebas como de la documental, se sujeta a ciertos requisitos que prevé el Reglamento que regula el procedimiento y que son:

a) Las pruebas deberán estar relacionadas con los hechos u omisiones que se atribuyen al emplazado, y que constan en los documentos materia de la consignación.

b) Los datos o documentos que no se aportaron durante la visita de inspección y que debieron haberse exhibido, sólo se admitirán, cuando a juicio de la autoridad se acredite de manera fehaciente los motivos por los cuales no se presentaron en la visita.

Sobre este aspecto, en la práctica hemos observado que la autoridad admite todas las documentales que el presunto infractor aporta y ofrece como prueba en la audiencia, sin exigir se le acrediten las razones por las cuales no se exhibieron en la inspección.

c) En cuanto a los actos u omisiones susceptibles de reparación posterior, sólo se admiten las pruebas tendientes a acreditar el cumplimiento en la fecha de la inspección, y no después de ésta. Encontramos la razón de esta disposición, en la circunstancia de que las normas de trabajo son preceptos de orden público y por tanto, de observancia inmediata y permanente. Así cuando se genera la obligación, debe cumplirse por los sujetos contemplados en el supuesto, y el no hacerlo implica necesariamente una violación a la norma jurídica.

Por ende, una vez detectado el incumplimiento se tipificará la violación, y aún cuando se cumpla con posterioridad, esta situación no liberará al infractor de la sanción correspondiente.

d) También en caso de infracciones no susceptibles de reparación posterior, únicamente se admitirán las probanzas tendientes a acreditar que al momento de la inspección no se incurría en las violaciones imputadas.

e) Por lo que toca a la inspección ocular, que ge  
neralmente se ofrece para acreditar la observancia a las me  
didas de seguridad o higiene ordenadas por la autoridad labo  
ral en el centro de trabajo, esta prueba solo se admite  
cuando se demuestre fehacientemente y a juicio de la autori  
dad administrativa la necesidad de practicarla. En este caso  
también es aplicable lo comentado en incisos precedentes,  
pues las pruebas tendientes a comprobar el cumplimiento pos  
terior no son adecuadas para desvirtuar las infracciones co  
metidas.

f) Para la admisión de las pruebas consistentes  
en informes a cargo de otras autoridades, es preciso que el  
oferente acredite la necesidad e importancia de dicha prueba,  
así como la imposibilidad que tiene para presentarla por sí  
mismo.

g) En lo referente a las presuntas infracciones en  
materia de capacitación y adiestramiento, solo son admisibles  
las documentales que comprueben la presentación oportuna de  
los planes y programas respectivos. Sobre el particular dire  
mos, que aunque no lo consigna así el Reglamento, el mismo  
supuesto rige cuando se trata de la integración y registro  
de las comisiones mixtas tanto de capacitación y adiestra  
miento como de seguridad e higiene, pues el control de estos  
organismos lo lleva la propia Secretaría del Trabajo y Previ  
sión Social, y se acredita el cumplimiento a las disposicio  
nes relativas mediante la exhibición del registro correspon  
diente.

Por último y en relación a la prueba testimonial a  
cargo de los trabajadores o su representación sindical, no -  
se admitirá cuando con el hecho o abstención en que haya in  
currido el infractor, hubieren resultado afectados los pro--  
pios trabajadores.

Fundamentalmente estos son los criterios que contiene el Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y que la autoridad aplica para admitir o desachar las pruebas que ofrece el particular en la audiencia, no obstante lo cual, no se prevén todas las posibilidades que pudieran surgir en esta etapa del procedimiento, y será la autoridad la que finalmente determine si admite o no los medios de prueba aportados.

Como última observación señalaremos, que de acuerdo a lo que dispone el Reglamento indicado, las pruebas admitidas deberán desahogarse en la audiencia, por tanto, al ofrecerse será preciso que se acompañen de los elementos necesarios para tal efecto.

Por lo que toca a los alegatos, no se contempla en el Reglamento esta etapa en el procedimiento, espero consideramos que pueden formularse durante la tramitación del procedimiento y hasta antes del cierre de la instrucción.

Debemos hacer hincapié en que los procedimientos administrativos se caracterizan por su celeridad y sencillez, por lo que no contienen todas las etapas de un proceso judicial y solo se deberán respetar las garantías de los gobernados en su tramitación.

## 6.- Resolución.

La resolución dentro del procedimiento administrativo sancionador en materia de trabajo, es la determinación de la autoridad administrativa laboral sobre la procedencia o improcedencia de la sanción, en virtud de haberse tipificado la violación a las normas laborales.

En esta actuación, la autoridad impondrá la multa respectiva o absolverá al presunto infractor de las transgresiones atribuidas.

Existen por tanto, dos tipos de resoluciones: absolutorias y condenatorias. Pudiendo darse el caso de que en una misma resolución se absuelva por lo que toca a determinadas infracciones, al haberse acreditado su cumplimiento, y se sancione en lo correspondiente a otras que no se desvirtuó la violación.

En la resolución absolutoria, se está en el supuesto de que el particular compareció en el desarrollo del procedimiento y desvirtuó con las pruebas idóneas, las pretendidas transgresiones por las que se le consignó, por lo que la autoridad determina la improcedencia de la aplicación de sanción alguna.

Por su parte la resolución condenatoria implica, que el consignado no acreditó el cumplimiento de la norma laboral y por tanto, se configuró la violación detectada en los documentos base de la acción, por lo que la autoridad decide la imposición de la sanción respectiva.

El análisis que realizaremos a continuación, se enfoca primordialmente a las resoluciones que imponen multas a los infractores de la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, ya que por constituir actos que inciden en lo es-

fera de Derechos de los gobernados, necesitan cumplir determinados requisitos de índole constitucional y legal para su validez.

Así tenemos, que en este último tipo de resoluciones pudo haber existido la comparecencia del particular en la forma y términos que previene el Reglamento que rige el procedimiento, sin embargo, los elementos de prueba aportados no fueron suficientes para deavirtuar las violaciones imputadas.

También y ante la falta de comparecencia a la audiencia, acorde a lo establecido en el Reglamento, la rebeldía del transgresor dará como resultado la imposición de la sanción, puesto que al no acudir a defender sus intereses, se tienen por ciertos los hechos materia de la consignación y procede por tanto la aplicación de la multa.

Debemos precisar en relación a la resolución, que ésta debe ser congruente con los hechos contenidos en los documentos base de la consignación y que constituyen las infracciones, pues resultaría contrario a derecho imponer una sanción por una violación que no existe o no se desprende de constancia alguna.

Este acto, como los demás que integran el procedimiento administrativo sancionador debe reunir una serie de requisitos formales y sustanciales que pasaremos a analizar.

De acuerdo a lo que señala el Reglamento que regula el procedimiento, en su artículo 14, las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas laborales deben contener:

Lugar y fecha; identificación de la autoridad que

la dicta; nombre y domicilio del consignado; domicilio del centro de trabajo; el registro federal de contribuyentes del consignado; una relación de las actuaciones que obren en autos; las disposiciones legales que fundamenten la competencia de la autoridad; descripción de las pruebas admitidas y desahogadas; las consideraciones que fundadas y motivadas deriven de lo alegado y probado; los puntos resolutivos; el apercibimiento para el cumplimiento de las normas infringidas y el nombre y firma de quien pronuncie la resolución.

Como podemos apreciar, los elementos enumerados son de diversa índole, algunos resultan indispensables para la identificación del documento, son elementos de forma. - - Otros se refieren al fondo del acto de autoridad, éstos los explicaremos más en detalle.

#### La fundamentación y motivación.

El aspecto medular en la emisión de las resoluciones de cualquier tipo, resulta ser la fundamentación y motivación. El numeral 16 de la Constitución Política Mexicana, dispone que los actos de molestia a los particulares deben constar en mandamiento escrito de la autoridad competente, - que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Entendemos que se cumple el requisito constitucional de la fundamentación y motivación en las resoluciones sancionadoras, cuando se expresan los preceptos constitucionales legales y reglamentarios que dan competencia a la autoridad que emite el acto, asimismo, los artículos que contemplan el supuesto jurídico transgredido y los hechos, motivos o circunstancias que configuran la violación y que se ade- cúan específicamente al caso concreto.

Sobre este aspecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia número 373, Visible en la Pá-

gina 636 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985 dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

Al respecto, el artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo establece, que en el ámbito federal, corresponde al Secretario del Trabajo y Previsión Social la imposición de las multas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo; por su parte, en el artículo 14 fracción VII del Reglamento interior de la Dependencia se delega ésta facultad en el Director General de Asuntos Jurídicos, y también en los Delegados Federales del Trabajo de las distintas Entidades Federativas, merced al acuerdo 01-2778 comentado con anterioridad.

Estos serían los preceptos que contemplan la competencia de la autoridad para la emisión de la resolución y que deben contenerse en el texto de la misma. Sobre el particular, el Tribunal Fiscal de la Federación que es el órgano que conoce de la impugnación de las resoluciones administrativas que imponen multas en materia laboral, no tiene

ne que no es necesario que la autoridad emisora de la resoluc  
ción cite en la misma los preceptos legales que funden su  
competencia, si ésta deriva de un ordenamiento general publi  
cado en el Diario Oficial de la Federación, ya que la funda  
mentación a que se refiere el artículo 16 Constitucional es  
en relación a la causa legal del procedimiento.

Al efecto, el Reglamento que establece el procedi  
miento sancionador señala como requisito de las resoluciones,  
específicamente en la fracción VII del artículo 14, que debe  
rán precisarse las disposiciones legales en que se fundamen  
te la competencia de la autoridad. De tal forma, considera  
mos necesaria la expresión en cuanto a los normativos que fa  
cultan a la sancionadora para la emisión de la resolución,  
independientemente de que se encuentren contenidos en ordena  
mientos jurídicos publicados en el Diario Oficial, pues ade  
más de que es un requisito reglamentario, evita la impugna  
ción de la resolución por esta circunstancia.

Ahora bien, como parte de la fundamentación y moti  
vación en las resoluciones administrativas laborales, deben  
expresarse por parte de la autoridad, los hechos específicos  
y razones particulares que motivan la imposición de la san  
ción, aplicando al caso concreto el dispositivo legal trans  
gredido, asimismo, se debe realizar un análisis detallado  
de las pruebas aportadas y de las constancias existentes en  
el expediente y que dan mérito a la tipificación de la viola  
ción, y por tanto, a la aplicación de la multa.

De igual forma, y por lo que toca a la fundamenta  
ción y motivación de las sanciones, deben expresarse los nor  
mativos que dan apoyo a la multa o sanción que se aplique al  
infractor, así como las razones particulares que se tuvieron  
en cuenta para fijar su cuantía, como lo veremos a continua  
ción.

Para el debido cumplimiento de este requisito, deberán señalarse los preceptos que sirven de apoyo y determinan la imposición de la sanción, también es necesario precisar los elementos que llevan a la autoridad a fijar la multa en determinada cuantía, recordemos que tanto en la Ley Federal del Trabajo como en sus Reglamentos se fija un mínimo y un máximo en cuanto al monto de la sanción, que por lo regular va de 15 a 315 veces el salario mínimo general vigente en el lugar y tiempo en que se cometa la infracción.

El artículo 15 del Reglamento que rige el procedimiento, establece que para la cuantificación de las sanciones se tomarán en consideración además de los motivos y razones considerados para imponer la multa y la adecuación entre las circunstancias y las normas aplicables que en el caso específico configuren la hipótesis normativa, la gravedad de la violación, la capacidad económica del infractor, los perjuicios ocasionados a los trabajadores, y la reincidencia en su caso.

Estos elementos o aspectos, son básicos para fijar el monto de la multa, una vez identificada la violación.

Por su parte, en el Reglamento en comentario no se proporcionan mayores datos para poder evaluar las circunstancias indicadas, ni precisa de que documentos se deben tomar estos elementos, por lo que concluimos que los mismos son de carácter subjetivo, y determinados en todo caso por la autoridad sancionadora.

La capacidad económica del transgresor, se refiere a aspectos financieros o contables, los cuales determinan que la multa impuesta no va a afectar desproporcionadamente a un centro de trabajo, o que dicha multa es inequitativa.

El número de trabajadores afectados es un elemento

más preciso, este dato puede desprenderse del acta de inspección, sin embargo, existen hechos contrarios a las normas laborales que no afectan a todos los trabajadores, en cuyo caso será difícil indicar cuantos trabajadores se vieron afectados por las violaciones cometidas.

Por último la gravedad de la falta y el perjuicio ocasionado a la colectividad obrera, son factores que debe ponderar la autoridad y razonar debidamente para fijar el monto de la sanción.

Debemos mencionar que cuando se impone la multa mínima no se exige la motivación en la cuantía, puesto que en este caso, se está aplicando el monto que precisa la Ley respectiva en su mínima expresión ante la infracción realizada, así lo han interpretado los Tribunales Judiciales.

Por su parte, cuando la multa es superior a la cuantía mínima, la autoridad debe motivar con precisión la fijación de la sanción que impone en ejercicio de la facultad discrecional que la Ley Laboral le confiere, para evitar incurrir en desvíos de poder.

Otro aspecto para la imposición de las sanciones, lo constituyen los atenuantes y agravantes, aspectos que no contempla el Reglamento que establece el procedimiento sancionador y que no obstante, inciden en el ánimo de la autoridad para fijar el monto de la multa.

Como agravantes podemos señalar, la rebeldía, que se configura ante la falta de comparacencia del consignado a la audiencia fijada o dentro del plazo concedido; en cuyo caso, se tienen por ciertos los hechos materia de la consignación y por perdido el derecho para oponer excepciones y defensas y aportar pruebas.

También la reincidencia es un elemento que ocasiona el aumento en la multa aplicada. La Ley Federal del Trabajo en el artículo 994 fracción V en relación a las normas de seguridad e higiene, dispone: si el patrón no subsana las irregularidades dentro del plazo que se le conceda para ello, se duplicará la multa impuesta.

El numeral 1000 de la propia Ley, dispone la imposición de 15 a 315 veces el salario mínimo general, cuando se incumplan las normas relativas a la remuneración de los trabajos, duración de la jornada y descansos contenidas en un Contrato Colectivo de Trabajo o en un Contrato Ley, en el transcurso de una semana, y si la falta de cumplimiento se prolonga dos o más semanas se acumularán las multas, sancionándose la reincidencia con la misma multa aumentada en un 25%

Solo en los casos mencionados, la Ley Federal del Trabajo contempla la reincidencia, no obstante esta situación, la conducta reiterada consistente en el incumplimiento de las normas laborales, necesariamente influye en el criterio de la autoridad administrativa para la fijación de la sanción.

Se deriva de lo analizado, que las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa laboral, deben encontrarse debidamente fundadas y motivadas.

Resulta interesante transcribir el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al fallar la revisión número 989/83, y que resume de alguna forma lo expresado con anterioridad:

"MULTAS.-REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR. Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo

establecido por los artículos 16 y 22 consti  
tucionales deben cumplirse ciertos requisi -  
tos. Que conforme a la interpretación que ha  
hecho la Justicia Federal de tales artículos,  
se entiende lo siguiente: I.-Que la imposi-  
ción de la multa esté debidamente fundada, es  
decir, que se exprese con precisión el pre-  
cepto legal aplicable al caso. II.-Que la -  
misma se encuentre debidamente motivada; que  
señale con precisión las circunstancias espe  
ciales, razones particulares o causas inme-  
diatas que hayan tenido en consideración para  
la imposición de la multa, y que exista -  
adecuación entre los motivos precisados y --  
las normas aplicables, es decir, que en el -  
caso se configure la hipótesis normativa. --  
III.-Que para evitar que la multa sea excesi  
va, se tome en cuenta la gravedad de la in-  
fracción realizada en el acto u omisión que  
haya motivado la imposición de la multa; -  
que se tomen en cuenta la gravedad de los --  
perjuicios ocasionados a la colectividad, la  
reincidencia y la capacidad económica del su  
jeto sancionado. IV.-Que tratándose de multa  
en las que la sanción puede variar entre un  
mínimo y un máximo, se invoquen las circuns-  
tancias y las razones por las que se conside  
re aplicable al caso concreto, el mínimo, el  
máximo o cierto monto intermedio entre los -  
dos.

Revisión 989/83.-Resuelta en sesión de 13 de  
junio de 1984, por mayoría de 5 votos contra  
1.-Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz -  
Vega. Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepúlveda -  
Carmona."

Como último aspecto de las resoluciones, creemos conveniente mencionar que ni en la Ley Federal del Trabajo ni en sus Reglamentos, existe alguna disposición relativa a la prescripción o caducidad de las facultades de la autoridad, para sancionar las infracciones a la Ley Federal del Trabajo.

El Título Décimo de la Ley en cita se refiere a la prescripción, sin embargo este capítulo rige exclusivamente para el ejercicio de las acciones de los trabajadores ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje y no resulta aplicable para las sanciones administrativas.

Sustancialmente, pudiera considerarse que la facultad de la autoridad para sancionar las conductas contrarias a la norma jurídica laboral no tiene plazo para su ejercicio, pero también debe tomarse en cuenta el principio de seguridad jurídica para los particulares en relación al ejercicio de la facultad conctiva del Estado.

Esto es, que exista un término razonable para que la autoridad administrativa laboral haga uso de sus atribuciones y sancione las conductas contrarias a la norma de derecho, no ejercitándolo la autoridad en el tiempo señalado se entenderá por precluido su derecho.

Como indicábamos no existe regulación al respecto, pero el Tribunal Fiscal de la Federación que conoce y resuelve sobre las impugnaciones de las multas administrativas en materia laboral ha sentado el siguiente criterio.

"MULTAS ADMINISTRATIVAS POR INFRACCIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y SUS REGLAMENTOS.- SI OPERA LA CADUCIDAD PARA SANCIONAR LAS INFRACCIONES.-Si bien es cierto que,- el artículo 88 del Código Fiscal de la Federación se refiere exclusivamente a que las facultades de la Secretaría de Hacienda y -

Crédito Público para el cobro de créditos a los particulares caducan en el término de cinco años, también lo es que, este precepto es aplicable a las multas administrativas que impone la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a los particulares por infracciones a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, ya que estos últimos ordenamientos no prevén la figura jurídica de la caducidad, y como las multas administrativas tienen el carácter de aprovechamientos y ésto en los términos del artículo 19, primer párrafo del mencionado Código se rigen en ausencia de la Ley especial por el Código Fiscal de la Federación aplicado supletoriamente, en consecuencia resulta - - aplicable al artículo 88 mencionado. Revisión Núm. 286/82. Resuelta en sesión de 16 de febrero de 1983 por mayoría de -- siete votos y dos en contra. Magistrado Penente: Lic. Alfonso Nava Negrete. Secretario: Lic. Luis Rubén Puebla Calderón."

De esta forma y por lo que corresponde al procedimiento administrativo sancionador que se sigue por violaciones a las normas de trabajo, culmina con la emisión de la resolución respectiva, la que deberá notificarse al interesado de manera personal y acorde a los lineamientos para el caso establecidos.

Es oportuno precisar, que la imposición de la multa o sanción no exime al infractor del cumplimiento que debe dar a las obligaciones que le fijan los ordenamientos jurídicos en materia de trabajo, pues ésta se aplica en virtud de la violación cometida y con el objeto de evitar conductas - contrarias al orden jurídico, e incluso, el trabajador afec-

tado por la transgresión, puede ejercitar sus derechos ante el órgano jurisdiccional competente, independientemente del procedimiento administrativo y de la multa que se aplique, constituyendo dos vías distintas para conseguir el cumplimiento y observancia de las disposiciones laborales.

"La naturaleza jurídica de estas multas es sin duda, la de una sanción que no excluye ni el cumplimiento de la obligación en lo principal, ni, en su caso, la asunción de las responsabilidades que puedan resultar del incumplimiento, tal como lo señala el artículo 992 en su parte final. Se trata en su ma, de un medio de presión, por regla general bastante eficaz, que invita a la observancia de las normas laborales."<sup>74</sup>

Tanto el procedimiento administrativo como la sanción en el ámbito laboral tienen su origen y justificación en el poder coactivo del Estado, puesto que las normas jurídicas son reglas de conducta y en función del interés general, el Estado debe garantizar su observancia, máxime en el caso de las normas de trabajo que se encuentran imbuidas del espíritu proteccionista hacia la clase trabajadora, que proviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y se cumple esta función, cuando se logra el acatamiento de la obligación, ya sea en forma espontánea o utilizando los medios coercitivos, todo ello, siempre dentro de un régimen de derecho.

---

74 Buen Lozano, Nestor de. Derecho del Trabajo. Tomo I. 6a. ed. México, Porrúa, 1986. p. 586

## CAPITULO IV

### MEDIOS DE IMPUGNACION.

#### 1.- Administrativos.

A) El recurso de inconformidad.

#### 2.- Jurisdiccionales.

A) El juicio de nulidad fiscal.

B) El juicio de amparo.

#### IV. MEDIOS DE IMPUGNACION.

Las resoluciones administrativas que imponen sanciones, son actos que inciden en la esfera jurídica de los gobernados, por ello, dentro de nuestro régimen de derecho existen medios de control que se ejercen, unos por la autoridad administrativa, para confirmarlos, revisarlos o modificarlos como son los recursos, y otros jurisdiccionales, que se someten al conocimiento de los Tribunales al efecto establcidos.

Tanto los medios de impugnación administrativos como jurisdiccionales, deben encontrarse previstos en Leyes o Reglamentos, en los que se señale la autoridad encargada de su trámite y resolución, los términos, el procedimiento a seguir y la forma de interponerlos.

En relación a las sanciones administrativas que se imponen a los infractores de la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, a través de las resoluciones correspondientes, también existen los medios de impugnación señalados, como son, el recurso administrativo, el juicio de nulidad y el juicio de amparo

A través de estas acciones, se dá al particular la oportunidad de impugnar la legalidad del acto ante el suporior jerárquico de la autoridad que dicta la resolución, en el caso del recurso administrativo, y por medio de los Tribunales competentes, en el supuesto de los juicios indicados, pues toda resolución de la autoridad administrativa que sea irregular e irrogue perjuicios a un gobernado debe ser modificada o revocada para restablecer el orden jurídico violado.

### 1.- Administrativos.

Los particulares agraviados por una resolución administrativa pueden combatirla a través de recursos que se tramitan ante la autoridad emisora del acto o su superior jerárquico, tomando en cuenta que la Administración Pública y los órganos que la componen deben subordinarse al marco de legalidad vigente en nuestro País.

" El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la causa de ilegalidad o la inoportunidad del mismo." 75

Respecto a este tipo de procedimiento, el poder público no actúa como parte, sino únicamente se concreta a revisar sus propios actos, declarando su confirmación, modificación o revocación.

Esta clase de recursos como ya mencionamos, deben encontrarse específicamente establecidos en un ordenamiento jurídico en el cual se señalen también los lineamientos que deben observarse para su tramitación y resolución, pues si no están previstos, la autoridad no se encuentra obligada a resolverlos. Recordemos que las autoridades sólo pueden realizar aquellos actos que expresamente les permite la Ley, de otra forma actuarían en exceso de facultades y el acto sería ilegal.

A) El recurso de inconformidad.

De acuerdo a las disposiciones laborales en vigor, únicamente en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo se establece un recurso administrativo en contra de las sanciones que impone la autoridad administrativa laboral.

El artículo 266 del Reglamento indicado precisa, - que al notificarse la imposición de la sanción se hará saber al infractor el derecho que tiene para recurrirla, dentro - del plazo de 15 días hábiles.

Es oportuno mencionar, que el recurso que nos ocupa sólo procede contra las sanciones aplicadas al particular por violaciones cometidas a los dispositivos que integran el Reglamento citado, el cual regula aspectos de seguridad e higiene en el trabajo.

Es decir, en lo correspondiente a las multas impuestas por contravenir disposiciones diversas a la materia de seguridad e higiene no es procedente la interposición del indicado recurso.

Sobre el particular citamos a continuación el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al resolver la queja número 60/81.

"RECURSO DE REVOCACION.-ES IMPROCEDENTE CONTRA MULTAS IMPUESTAS POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- Cuando un particular intenta un recurso administrativo no previsto en forma expresa en la legislación laboral, contra multas por violaciones a diversos preceptos de la Ley Federal del Trabajo, la autoridad administrativa -

válidamente puede desechar ese medio de de  
fensa al no existir disposición expresa que  
obligue a tramitar el mismo.

Queja No. 60/81 interpuesta por la Compañía  
Minera Eureka, S.A. en el Juicio Fiscal - -  
13802/80.

Resuelta en sesión de: 10 de abril de 1986."

Por lo que toca al recurso administrativo de incon  
formidad previsto en el Reglamento General de Seguridad e Hi  
giene en el Trabajo, corresponde al Secretario del Trabajo y  
Previsión Social emitir la resolución definitiva a dicho me  
dio de impugnación, como lo dispone el artículo 5o. fracción  
XX del Reglamento Interior de la Dependencia, no siendo dele  
gable esta facultad.

Su tramitación se rige por lo dispuesto en los ar-  
tículos 266, 267, 268, 269, 270 y 271 del ordenamiento en co  
mentario y se resume de la siguiente manera:

Debe interponerse por escrito directamente ante la  
dependencia que impuso la sanción, o por correo certificado  
con acuse de recibo, dentro de los 15 días hábiles siguien  
tes a su notificación.

En él se expresará: El nombre y domicilio de quien  
lo promueve, los agravios que le ocasiona la resolución im  
pugnada y las peticiones formuladas por el ocursoante, adjun  
tando los documentos justificativos de su personalidad en ca  
so de que no la tuviera acreditada en autos.

Para su resolución, solo se tomarán en cuenta las  
pruebas rendidas durante la secusia del procedimiento admi  
nistrativo en el cual se dictó la resolución impugnada, a no  
ser que las probanzas propuestas por el interesado se le hu-  
bieren desahado indebidamente, o habiendo sido admitidas, su  
desahogo o perfeccionamiento no se hubiere realizado, por mo

tivos no atribuibles al recurrente, en cuyo caso se otorgará un plazo de 15 días para el desahogo de las mismas.

Para resolver, la autoridad apreciará los hechos tal y como aparezcan probados en el procedimiento administrativo, no pudiendo agregar razones o preceptos no contenidos en la resolución recurrida, para fundar o motivar la sanción impuesta.

El Tribunal Fiscal de la Federación sobre este as pecto ha sentado la Jurisprudencia número 248 que dice:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- AL RESOLVER LOS LA AUTORIDAD NO PUEDE DAR O MEJORAR LA MOTIVACION Y FUNDAMENTACION RECURRIDA. To mando en consideración que los recursos - administrativos son medios de defensa legalmente previstos en favor de los gobernados con el objeto de que se revise la lega lidad de un acto de molestia de la autoridad administrativa, al pronunciar la reso lución correspondiente la autoridad debe - limitarse a analizar el referido acto tal como fue emitido, estudiando y resolviendo los argumentos expresados por el recu rrente sin que le esté jurídicamente permi tido proporcionar o mejorar su motivación y fundamentación, ya que con ello se des - virtuaría su naturaleza jurídica y finalidad.

Revisión No. 517/84, resuelta en sesión de 11 de febrero de 1986. Revisión No. 855/84 resuelta en sesión de 13 de febrero de - - 1986. Aprobada en sesión de 20 de marzo de 1986."

La determinación que decide el recurso interpueg

to, deberá analizar todas las cuestiones planteadas por el - afectado y podrá: confirmar, modificar o revocar la sanción impuesta, notificándose al compareciente en su oportunidad.

De acuerdo al artículo 271 del Reglamento en comen-  
tario, la interposición de este recurso suspenderá la ejecu-  
ción de la sanción, es decir, el cobro de la multa impuesta,  
siempre y cuando se garantice el interés fiscal. La forma de  
otorgar la garantía la regula el Código Fiscal de la Federa-  
ción.

Como última consideración en relación al recurso -  
administrativo analizado, diremos que de acuerdo a lo deter-  
minado por el Tribunal Fiscal de la Federación, es obligato-  
rio agotar este recurso antes de interponer un medio jurisa-  
diccional de impugnación, pues en caso contrario, dará lugar  
a la improcedencia del juicio o instancia que se promueva.

## 2.- Jurisdiccionales.

Los medios administrativos de impugnación o recursos sometidos a la revisión de la propia autoridad administrativa, no son suficientes para preservar el marco jurídico de legalidad, el cual debe prevalecer en nuestro sistema de derecho, en razón de que en algunos ordenamientos no se establecen esta clase de recursos en contra de los actos emitidos por la Administración Pública, asimismo, al ser precisamente la sancionadora la que resuelve, o su superior jerárquico, los recursos interpuestos, no se da la imparcialidad necesaria para dilucidar sobre la legalidad de las resoluciones.

"Por esta razón, las legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración." <sup>76</sup>

De esta forma surgen los medios jurisdiccionales, a través de los cuales se revisan los actos de la Administración Pública que afectan intereses de los gobernados.

En lo que corresponde a las resoluciones administrativas en materia de trabajo que imponen sanciones por infracciones a los dispositivos laborales, los afectados pueden impugnar su legalidad mediante el juicio fiscal o de nu-

---

76. Gabino, Fraga. op, cit. p. 448

lidad, ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El juicio indicado constituye el medio idóneo para combatir las determinaciones sancionadoras de la Autoridad Administrativa Laboral. Con la salvedad de que en materia de seguridad e higiene es preciso interponer el recurso administrativo previamente a la promoción de la instancia ante la - autoridad jurisdiccional.

En algunos casos como lo explicaremos en el desarrollo del presente capítulo, es procedente la interposición del juicio de garantías ante los Juzgados de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A) El Juicio de Nulidad Fiscal.

El Tribunal Fiscal de la Federación es el Órgano encargado de dirimir los conflictos entre la Administración Pública y los particulares. En el artículo 23 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal se fija la competencia de las Salas Regionales que lo integran, al establecer:

"Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:...

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales." <sup>77</sup>

El precepto transcrito, constituye el fundamento de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer y resolver sobre la legalidad de las resoluciones administrativas que imponen sanciones pecuniarias, por infracción a las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, siempre y cuando sean definitivas.

El último párrafo del artículo en comentario, señala la que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admiten recurso administrativo, o bien, cuando la interposición del mismo sea optativa para el afectado.

De conformidad con esta disposición, es necesario agotar los recursos administrativos antes de la interposición del juicio fiscal, pues de no haberse así, se actualizará la causal de improcedencia a que alude el numeral 202 - fracción VI del Código Fiscal de la Federación, y dará lugar a decretar la improcedencia del juicio y en consecuencia su sobressimiento.

---

77 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. (Código Fiscal de la Federación y disposiciones complementarias). México, Porrúa, 1986. p. 200

Una vez tramitado el recurso administrativo, si la resolución que se dicte es desfavorable al particular, contra ella procede el juicio de nulidad.

Por lo que toca a las sanciones administrativas en materia laboral, como lo comentábamos al desarrollar el punto precedente, solo en materia de seguridad e higiene es necesario agotar el recurso administrativo previsto en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo antes de promover el juicio fiscal.

Salvo esta excepción, en contra de las multas que impone la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de las Delegaciones Federales del Trabajo, es procedente la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Para la interposición de la demanda se tiene un plazo de 45 días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación.

Son partes en este juicio: El demandante y los demandados, entre los que se encuentran, la autoridad que dicta la resolución impugnada y el titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal de la cual depende la autoridad sancionadora.

La tramitación del procedimiento contencioso administrativo, se rige por las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, y a falta de regulación expresa, se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Fundamentalmente en el primer ordenamiento mencionado se establecen los procedimientos que integran la secuencia procesal del juicio de nulidad, así como los recursos que

se pueden intentar en contra de las actuaciones emitidas durante su seguimiento.

Las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales o por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos previstos por el artículo 239 Bis. del Código Fiscal de la Federación, podrán: reconocer la validez de la resolución impugnada; decretar su nulidad; o declarar para determinados efectos la nulidad de la resolución que se combate, los cuáles deberán precisarse con claridad, salvo que se trate de actos discrecionales.

Como último punto es conveniente precisar, que el Tribunal Fiscal de la Federación únicamente conoce sobre la legalidad de las resoluciones impugnadas, pero no tiene facultades para analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes que dan fundamento al acto.

Con lo expuesto en el presente inciso hemos determinado con precisión, que es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación el medio idóneo para combatir la legalidad y validez de las resoluciones administrativas que imponen multas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y sus disposiciones complementarias, excepto en el caso de sanciones generadas por el incumplimiento a normas de higiene y seguridad, en cuyo caso procede el recurso de revisión ante el Secretario del Trabajo y Previsión Social.

B) El Juicio de Amparo.

El juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa, encaminada a tutelar los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a proteger a los gobernados de los actos de autoridad - que restrinjan o vulneren sus garantías individuales.

"Conforme a su esencia teleológica, el juicio de amparo se revela teórica e histórica - mente como un medio de control o protección - del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste." 78

Otra de las funciones del juicio de garantías que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la consistente en revisar la legalidad de los actos emitidos por las autoridades, sujetándose para ello a las disposiciones de la Ley de Amparo, ordenamiento aplicable en la especie.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley indicada, el juicio de amparo directo se tramita ante los Tribunales Colegiados de Circuito y el juicio de amparo indirecto es competencia de los Juzgados de Distrito.

El amparo indirecto es el que nos corresponde analizar, pues incide en la materia de la presente tesis. El numeral 114 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales señala:

"El amparo se pedirá ante el Juez de Distri

---

78 Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo. 23a. ed. México, Porrúa, 1986. p. 143

to: ...

II. Contra actos que no provengan de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le concede, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia." 79

En el presente caso, las resoluciones sancionadas que emite la autoridad administrativa laboral encuadran en el supuesto contemplado en la fracción transcrita, pues se trata de actos que no provienen de Tribunal alguno, sino de autoridades administrativas y para su emisión, se sigue un procedimiento, por lo tanto, el amparo sólo puede solicitarse en contra de la resolución definitiva.

Por su parte, entre los principios que rigen el juicio de garantías, es necesario hacer alusión al principio de definitividad. Esto es, el afectado antes de promover la acción constitucional, está obligado a agotar todos los recursos que las leyes ordinarias reguladoras del acto reclamado establezcan para modificarlo o revocarlo, de esta forma, existiendo el medio de impugnación si no se interpone previamente a la instancia constitucional, dará motivo a la improcedencia del juicio de garantías.

Este principio es aplicable a las resoluciones san

cionadoras por infracciones a las disposiciones laborales, pues para intentar el juicio de amparo debe primero agotarse el medio ordinario de defensa como es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En efecto, si no se cubriera este requisito se caería en la causal de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción XV de la ley de amparo, y daría lugar al sobreseimiento del juicio sin entrar a analizar el fondo del asunto, como lo dispone el numeral 74 fracción III del mismo ordenamiento.

Así también lo ha precisado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Jurisprudencial Número -- 258 publicada en la Página 463 de la Tercera Parte del Apéndice 1917-1985 al Semanario Judicial de la Federación, que es del tenor siguiente:

"MULTAS DE CARACTER ADMINISTRATIVO EN MATERIA LABORAL. ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO ANULATORIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL. AMPARO IMPROCEDENTE. El artículo 160 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, dice: "Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien: III. Contra los acuerdos administrativos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, multas por infracción a la legislación federal o del Distrito Federal. Para los efectos de esta fracción no se considerará como recurso administrativo la condonación que el particular promueva". Ahora bien, los diversos preceptos correspondientes de la Ley Federal del Trabajo y del Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo, por su -

carácter federal y en cuanto sirven de base para la imposición de una multa, originan - que tal multa esté comprendida dentro de la citada fracción III transcrita y que, por - lo mismo, el quejoso deba agotar ese recurso previamente a la instauración del juicio de garantías, que resulta improcedente por el no agotamiento de tal recurso.

NOTA: La norma a que alude esta jurisprudencia al citar la fracción III del artículo - 160 del Código Fiscal de la Federación derogada, la establece la fracción III del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente."

Este principio aplicable en el juicio de amparo, - tiene sus excepciones, como son las que a continuación comen-  
taremos:

a) Cuando se invoca la inconstitucionalidad de leyes o reglamentos, no existe la obligación de agotar los medios ordinarios de defensa. Esta excepción obedece a la circunstancia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano jurisdiccional facultado para analizar y decidir sobre la constitucionalidad de los ordenamientos legales.

Por tanto tenemos, que si se reclama la inconstitucionalidad de un dispositivo legal, y a la vez se impugna la legalidad de la resolución administrativa por la cual se impone multa por infracciones a las normas laborales, no hay necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad, antes de interponer el juicio de garantías.

b) Cuando se reclaman en la demanda de garantías - únicamente violaciones directas a la Constitución Política -

Mexicana, sin aducir transgresión a Leyes secundarias, no es necesario agotar previamente otro medio de defensa.

c) Los terceros extraños tampoco están obligados a acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo, y son aquellas personas que teniendo un interés directo en la controversia no son llamados a defender sus intereses.

En relación a las resoluciones sancionadoras, cuando el afectado no es legalmente emplazado en el procedimiento, no tiene obligación de agotar los recursos ordinarios previamente al juicio de garantías, pues al no haber sido oído en el procedimiento por falta de emplazamiento, no estuvo en aptitud de intentar otros medios de defensa en contra del acto de autoridad.

En el caso analizado, si la autoridad responsable acredita el legal emplazamiento del sancionado, dará lugar a la improcedencia del juicio y por tanto al sobreesamiento.

d) Una última excepción se encuentra prevista en el mismo artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo en su parte final, el cual dispone que no existe la obligación de observar el principio de definitividad, si el acto reclamado carece de fundamentación.

Estos serían los únicos casos en que pueda interponerse directamente el juicio de garantías en contra de las resoluciones que imponen multas por violación a las normas laborales, sin agotar los medios ordinarios de defensa.

Salvo estas excepciones, la regla general dispone que se debe tramitar el juicio de nulidad en contra de las indicadas multas.

Por lo que toca al juicio de amparo, el procedimiento se regula acorde a lo dispuesto en la Ley de Amparo y el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria. Las sentencias que se dicten en los juicios de garantías podrán conceder o negar el amparo solicitado, o en su caso decretar el sobreseimiento.

Cuando los actos reclamados sean de carácter positivo, la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada restableciendo las cosas al estado que guarda han antes de la violación, y en el caso de actos negativos, la protección constitucional se otorgará para el efecto de que la Autoridad Responsable obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate, como lo dispone el artículo 80 del ordenamiento en comentario.

Con esto concluimos el desarrollo del capítulo relativo a los medios de impugnación, considerando que los analizados son los procedentes para combatir las resoluciones que imponen multas por violación a las normas de la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos.

CONCLUSIONES.

1) Dentro de las atribuciones del Estado, se encuentra la de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos, para ello, se consigna en las propias Leyes y Reglamentos la facultad sancionadora o poder coactivo.

Por lo que toca a las normas laborales también se establecen tanto en la Ley Federal del Trabajo como en sus disposiciones complementarias medios coactivos, que el Estado a través de los órganos de la Administración Pública ejerce, para lograr el cumplimiento del precepto legal.

2) Para determinar la existencia de las violaciones a las normas laborales, debe seguirse una serie de actos o trámites que conforman un procedimiento, el que culmina con la emisión de la resolución. Si se tipifica el incumplimiento a la norma, ello traerá como consecuencia la imposición de una sanción en la proporción establecida en la Ley Federal del Trabajo y otros ordenamientos que rigen la materia.

3) El procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, se encuentra consignado en el Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de junio de 1983, el cual resulta un ordenamiento incompleto, por lo que consideramos que debe sujetarse a varias reformas.

4) Al respecto, por lo que corresponde a las consignaciones a que se refiere el artículo 5o., es necesario en el mismo precisar los documentos que deben adjuntarse al oficio de consignación para su debida integración, de tal forma, que se evite la remisión de asuntos incompletos, los cuales no reúnan los requisitos necesarios para iniciar el procedimiento. Sugiriéndose el archivo definitivo de todas aquellas consignaciones en donde la autoridad encargada

instaurar el procedimiento, concluye que los hechos contenidos en los documentos base de la acción, no constituyen violaciones a las disposiciones laborales.

5) Por lo que toca al emplazamiento que contempla el artículo 7o, además de los requisitos indicados en dicho numeral, es importante precisar el plazo en días hábiles que la autoridad debe otorgar para comparecer y no dejar a su arbitrio el señalamiento del mismo.

También debe modificarse sobre el particular, el inciso h) del citado precepto, el cuál establece que el término para comparecer corre a partir de la fecha de notificación del emplazamiento, pues dicha disposición está en de acuerdo con el artículo 28 del mismo ordenamiento, en donde se señala que las notificaciones surten sus efectos al día hábil siguiente al en que fueren practicadas, por tanto, no puede empezar a transcurrir ningún plazo sino después de surtir efectos la notificación.

6) En lo concerniente a los medios probatorios, debe determinarse de manera específica en el Reglamento, cuáles son las pruebas que puede ofrecer el emplazado, para no dejarlo en estado de indefensión, consignando asimismo, las reglas para su ofrecimiento, desahogo y valoración.

7) Respecto a las resoluciones, señalar formas precisas para cuantificar las multas, dando con ello seguridad al gobernado y constriñendo la actuación de la autoridad al marco jurídico de legalidad, y contemplar atenuantes y agravantes para la fijación de la sanción pecuniaria, así como la reincidencia, estableciendo los elementos para su configuración. Todo lo anterior, dará como resultado resoluciones mejor fundadas y motivadas y multas más equitativas.

8) Respecto al procedimiento administrativo sancio

nador que se sigue por violaciones a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, así como a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en razón de que estos procedimientos se llevan únicamente a nivel central por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es necesario se emita el acuerdo correspondiente a fin de facultar a las Delegaciones Federales del Trabajo de las distintas entidades de la República Mexicana para su instauración y seguimiento, pues ello redundará en la agilidad en el trámite y resolución de dichos asuntos, en cumplimiento a la obligación de vigilancia que tiene el Estado.

9) También en nuestra opinión, es preciso se emita un Reglamento en el que se contemple un procedimiento único, que se deberá seguir al detectarse violaciones a cualquier disposición de los ordenamientos que regulan la seguridad social, el sistema del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores o a cualquier disposición laboral.

10) En este ordenamiento se establecerá un procedimiento en el cual se contemplen todos los supuestos que puedan generarse durante su tramitación, precisando las autoridades consignantes, la forma de emplazar a audiencia, los plazos específicos que se otorgarán a los consignados, los medios probatorios, etc.

11) Por lo que toca al Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es preciso que en él se delegue el trámite y seguimiento del procedimiento administrativo sancionador, en unidades subordinadas de la autoridad facultada para imponer las sanciones. Recordemos que las atribuciones para imponer multas, en principio corresponden de al Secretario del Rmo y la confiere al Director General de Asuntos Jurídicos, como se dispone en el artículo 14 fracción VII del Reglamento en comentario, sin embargo, en cuanto a la emisión de los emplazamientos y acuerdos en general

que se dictan durante el procedimiento, no se determinan las autoridades inferiores que se encuentran autorizados para realizar dichos actos.

Tenemos entonces que en la actualidad, los emplazamientos se emiten por los Jefes de Departamento de la Dirección de Sanciones de la propia Dirección General de Asuntos Jurídicos, e incluso por el Director General de Inspección. Los acuerdos que refieren a las comparecencias por escrito se pronuncian por los Subdirectores del Área de la indicada Dirección, sin que ningún precepto legal o reglamentario los faculte para ello.

12) Por otra parte, tampoco existen los manuales de organización de procedimiento y de servicios al público, que prevé el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en consecuencia carecen de fundamento las actuaciones de las autoridades indicadas, por lo que es necesario subsanar esta omisión.

13) En cuanto a la Ley Federal del Trabajo, es oportuno que en ella se incluyan las disposiciones relativas a la caducidad de las facultades de la autoridad administrativa laboral, para la aplicación de sanciones, pues no existe regulación al respecto.

14) En relación a los medios de impugnación para atacar la validez de las resoluciones sancionadoras, consideramos que el recurso previsto en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en la actualidad no cumple con las finalidades para las que fue creado, pues generalmente la autoridad administrativa confirma las resoluciones emitidas por el inferior, además, la regulación existente para su tramitación es insuficiente, por lo que deberá estructurarse detalladamente o bien eliminar dicho recurso, subsistiendo únicamente los medios jurisdiccionales para combatir

las determinaciones que imponen multas, pues dichas instancias implican, seguridad para el promovente e imparcialidad en los fallos que dirimen el conflicto.

15) Por último, resulta indispensable la unificación de todos los procedimientos que en el cumulo de ordenamientos administrativos se establecen, para conformar un Código de Procedimientos Administrativos, genérico y aplicable a todas las materias, en el cual se contemplen y regulen las etapas procedimentales, las notificaciones, las pruebas procedentes, su valoración y todas aquellas circunstancias que se presentan en el procedimiento administrativo, pues este ordenamiento es fundamental para la rapidez y eficacia del procedimiento administrativo sancionador y para la consecución de los fines del Estado.

BIBLIOGRAFIA.

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed. Porrúa, México. 1983.
2. Alvires Friscione, Alfonso. La Participación de Utilidades. 2a. ed. Porrúa, México. 1976.
3. Baena Paz, Guillermina. Instrumentos de Investigación. Manual para elaborar trabajos de investigación y tesis profesionales. Editores Mexicanos - Unidos. México, 1986.
4. Barajas Montes de Oca, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa, México 1985.
5. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I 6a. ed. La Ley, Buenos Aires, 1964.
6. Bielsa, Rafael. Régimen Jurídico de Policía. - La Ley. Buenos Aires. 1957.
7. Buen Lozano, Nestor de. Derecho del Trabajo. Tomo I. - 6a. ed. Porrúa, México, 1986.
8. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. - 9a. ed. Porrúa, México. 1975.
9. Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, 2ja. ed. Porrúa, México. 1986.
10. Carrancá y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte General. 15a. ed. Porrúa. México. 1939.
11. Carrillo Flores, Antonio La Defensa Jurídica de los - Particulares Frente a la Administración en México. Porrúa. México. 1939.
12. Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 10a. ed. - - Porrúa, México. 1985.

13. Cueva, Mario de la. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. 4a. ed. - - Porrúa. México. 1986.
14. Fiorini, Bartolomé A. Poder de Policía. Teoría Jurídica. 2a. ed. Alfa. Buenos Aires. 1961.
15. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 18a. ed. Porrúa. México. 1978.
16. García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 13a. ed. Porrúa. - - México. 1979.
17. Garza, Sergio F. de la. Derecho Financiero Mexicano. 7a. ed. Porrúa. México. 1976.
18. Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. - 2a. ed. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.
19. Lomeli Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. - - Porrúa. México. 1979.
20. Olsa Franco, Pedro y Sánchez del Carpio, Francisco L. Manual de Técnicas de Investigación Documental para la Enseñanza Media. 14a. ed. Esfin ge. México. 1985.
21. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 13a. ed. Porrúa. México. - 1985.
22. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II, 7a. ed. Porrúa. México. - 1979.
23. Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. - Teoría Integral. 6a. ed. - - Porrúa. México. 1981.
24. Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomos I y II, - Porrúa. México. 1973.

LEGISLACION.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 82a. ed. Porrúa, México. 1987.
2. Leyes Fundamentales de México 1808-1983, Dirección y Efemérides de Felipe Tena Ramírez. 12a. ed. (Rev. Aument. y puesta al día, Porrúa. México. 1983).
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 13a. ed. Porrúa. México. 1984.
4. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Porrúa, México. 1986.
5. Ley Federal del Trabajo. 6a. ed. Talleres Gráficos de la - Nación. México. 1984.
6. Ley del Seguro Social. Jefatura de Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social. México. 1985.
7. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para - los Trabajadores. Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril de 1972.
8. Ley de Amparo. 3a. ed. Pac. México. 1987.
9. Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. 15a. ed. Andrade. México. 1986.
10. Leyes y Reglamentos sobre Aguas, Bosques, Colonización, Minas y Petróleos. Ley Federal de Aguas. Tomo I. 8a. ed. (Aprobada y concordada por el Lic. Manuel Andrade), Andrade, México. 1979.
11. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y - para toda la República en Materia Federal. 6a. ed. Porrúa, México. 1985.
12. Código Fiscal de la Federación. 35a. ed. Porrúa. México. - 1986.
13. Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. 37a. ed. Porrúa. México. 1983.

14. Reglamento de la Ley Forestal. Leyes y Reglamentos sobre Aguas, Bosques, Colonización, Minas y Petróleos. Tomo I. 8a. ed. (Anotado y concordado por el Lic. Manuel Andrade) Andrade. México. 1979.
15. Reglamento de Inspección Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de noviembre de 1982.
16. Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. 5a. ed. de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Talleres de - Deimos. México. 1985.
17. Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de agosto de 1985.
18. Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de junio de 1983.
19. Reglamento para la imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Leyes y Códigos de México. Porrúa. México. -- 1985.
20. Reglamento para la Imposición de Sanciones Administrativas por Violaciones a las Normas de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a sus disposiciones Reglamentarias. Diario Oficial de la Federación del 25 de septiembre de 1984.
21. Acuerdo número 01-1769. Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de abril de 1979.
22. Acuerdo número 01-2778. Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 1981.

JURISPRUDENCIA.

1. Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación - - 1917-1985. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1986.
2. Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Apón dice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985. Primera y Tercera Partes. Tribunal Pleno. México, 1985.

DICCIONARIOS.

1. Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael Pina - Vara. 10a. ed. (Aument. y Act.) Porrúa. México. 1981.
2. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas. 14a. ed. (Rev. Act. y Ampl. por Luis Alcalá Zamora y Castillo.) Consta de 6 Volúmenes. Heliasta, - - Buenos Aires. 1980.
3. Aristos, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. - Ramón Sopena. España. 1974.

REVISTAS Y PUBLICACIONES.

1. Revista Mexicana del Trabajo. Tomo IV. Abril-Junio 1981. 8a. Epoca. No. 2. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (Número Conmemorativo del Cincuentenario de la Promulgación de la Primera Ley Federal del Trabajo) México. 1981.
2. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Cuadernos de Derecho del Trabajo. No. 4. Origen y Evolución del Artículo 123 Constitucional. Impresora Publicitaria y Editorial. México. 1985.
3. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al Servicio de México. Tomo II. Departamento de Publicaciones. México. 1982.
4. Manual para la aplicación de las normas que regulan la participación y reparto de utilidades de los trabajadores. Publicación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Editorial Popular de los Trabajadores. México. 1980.