165
2ej.

Universidad Nacional Autonoma de Mexico

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

SANCIONES ADMINISTRATIVAS FEDERALES EN MATERIA LABORAL Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACION

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ANA ISELA JARAMILLO LEON

NAUCALPAN DE JUAREZ, MEXICO. 1992

SANCIONES ADMINISTRATIVAS FEDERALES EN MATERIA LABORAL
Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACION

SANCIONES ADMINISTRATIVAS FEDERALES EN MATERIA LABORAL
Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACION

A S E S O R

LIC. JORGE PERALTA SANCHEZ

ANA ISELA JARAMILLO LEON

INTRODUCCION

Para preservar el orden público y el bienestar común, el Estado deberá ejercer una de sus funciones más importantes y que es la "función administrativa" Que no es más que la ejecución de la ley para el eficaz cumplimiento de los fines encomendados a él.

Para llevar a cabo esta función, se auxilia de los órganos de la Administración Pública, mismos que se encargan de prevenir actos contrarios a las leyes administrativas constituyendo para ello los medios necesarios para obligar a los gobernados a subordinarse al interés general.

De ahí, que surge la sanción como medio de castigo a los infractores de esas leyes.

Pero la sanción no puede imponérsele al particular al libre arbitrio de la autoridad sino que debe seguir los procedimientos que los propios ordenamientos jurídicos señalen pues estos procedimientos significan la subordinación del Estado al orden jurídico vigente.

Es aquí en donde toma importancia nuestra investigación, misma que se desarrolla en cuatro capítulos y tiene por objeto el análisis del Procedimiento Administrativo Sancionador que se instaura en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los medios de impugnación con los que se puede atacar los actos emitidos en dicho procedimiento.

Este procedimiento, se encuentra regulado por diversos ordenamientos como son: la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo; Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo; Reglamento para la Imposición de Multas por Infracciones a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos; Reglamento de Inspección Federal del Trabajo y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Pero a lo largo de nuestro estudio, observaremos como este procedimiento aun 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. Formulándose las proposiciones que consideramos pertinentes para su unifación y practicidad.

C A P I T U L O I - ANTECEDENTES

A. ORIGENES DE LA SANCION ADMINISTRATIVA.

B. REGULACION ACTUAL DE LA SANCION ADMINISTRATIVA.

C. FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO (SU JUSTIFICACION)

D. FACULTADES PUNITIVAS DEL ESTADO EN MATERIA LABORAL.

E. GENESIS LEGISLATIVO DE LA SANCION ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL.

CAPITULO I. ANTECEDENTES.

A. ORIGENES DE LA SANCION ADMINISTRATIVA.

El Estado, como forma de organización política de la sociedad, ha sufrido diversas transformaciones en su forma de manifestarse en el tiempo y en el espacio.

Una de las manifestaciones más importantes es la del Estado Absolutista, en donde el monarca concentraba en su persona todos los privilegios adquiriendo un poder absoluto y centralizando toda la autoridad en sus manos en donde los particulares no contaban con derecho alguno frente a él.

Posteriormente surgió el Estado Gendarme como reacción de los individuos en contra del poder absoluto del Estado; implantando así la democracia, "con la que se sometió la administración a la ley,... con lo que se generaron las relaciones jurídicas entre administración y administrados,...." (1) surgiendo la libertad individual por encima de cualquier manifestación de autoridad.

Esta concepción se va transformando hasta que ya no se concreta a vigilar el desarrollo de la comunidad sino que empieza a "actuar en nombre de sus representados para alcanzar más rápidamente y en forma plena el bien común, realizando una serie de actividades en favor de los particulares en forma colectiva, en perjuicio de intereses individuales" (2) Ahora el Estado deberá atender un interés social y no puramente individual, por su forma de actuar a este tipo de Estado se le llamó "Intervencionista".

Y es aquí donde surge la "función administrativa del Estado" que es la ejecución de la ley produciendo situaciones jurídicas individuales.

En otro orden de ideas, la función administrativa es el manejo de elementos de ejecución de propósitos determinados, utilizados para la consecución de sus fines.

Para el cumplimiento de dicha tarea debe auxiliarse de un régimen de policía al que denominaremos "Policía administrativa", el cual abarcará a todos los órganos de Estado que tienen como fin prevenir actos contrarios a las Leyes Administrativas, a fin de preservar el orden público y el bienestar común, constituyendo para ello los medios

coactivos necesarios para obligar a los gobernados a subordinarse al interés general.

Estos medios surgen como castigo a las violaciones que se cometan a las Leyes Administrativas.

Así tenemos que el concepto de policía se ha empleado en todas las épocas. En la antigüedad, en Grecia, por ejemplo "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." (3).

Por lo que la función policial se encaminaba a cubrir las necesidades de la colectividad.

En Roma se encontraban en una situación muy parecida.

En la Edad Media la función policial surge debido a la lucha existente entre la iglesia y los nobles, y el dominio del poder feudal.

Cuando triunfan los nobles sobre la iglesia se origina el Estado absolutista, en donde el individuo no tenía derecho alguno; como lo mencionamos en párrafos anteriores.

Así pues, la función policial ha pertenecido a todo tipo de Estado, manifestándose en muy diversas formas pero tendiendo siempre a asegurar la convivencia, de acuerdo con los valores preponderantes de cada época.

B. REGULACION ACTUAL DE LA SANCION ADMINISTRATIVA.

En nuestro sistema de Derecho Positivo, la facultad de la Administración Pública para sancionar las conductas ilícitas de los particulares, se contempla inicialmente en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 23 de mayo de 1856, expedido por el Presidente Ignacio Comonfort, en el que se establecía en su artículo 58, substancialmente que a nadie podía imponérsele pena alguna sino por autoridad judicial competente y por un acto prohibido por una ley; y la autoridad política sólo podría castigar las faltas con pena pecuniaria o con medidas correccionales, siempre y cuando estuviera facultada expresamente por alguna ley.

Posteriormente en la Constitución Política de 1857, no se limitaba la competencia de la autoridad administrativa al castigo de contravenciones a reglamentos de policía y buen gobierno de carácter municipal, sino que se extendía al castigo de las infracciones a las leyes administrativas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917, vigente hasta nuestros días, establece en el artículo 21, en su parte relativa lo siguiente:

"Art. 21.... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el -- infractor no pagare la multa que se le hubiese - impuesto, se permutará ésta por el arresto co- - rrespondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...".

La autoridad para la exacta vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos señalados, podrá realizar visitas de inspección, que no podrán excederse de lo ordenado por la propia Constitución, que en su parte relativa del artículo 16 determina:

"Art. 16... La autoridad administrativa podrá -- practicar visitas domiciliares únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los regla- - mentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a -- las leyes respectivas y a las formalidades - -- prescritas para los cateos"....

Cabe señalar que las formalidades que se exigen para llevar a cabo los cateos, los señala el mismo artículo 16 y son:

> "...Toda orden de cateo,... será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la - persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente ha de limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o, en su ausencia, o negativa, por la autoridad que practique la diligen-- cia"....

Siendo en los preceptos invocados, así como en otras disposiciones de nuestra Constitución, en las que se encuentra el fundamento de la facultad sancionadora de la Administración.

C. FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO (SU JUSTIFICACION)

La organización de la sociedad en un Estado "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." (4).

Una de las actividades necesarias para tal fin es, como lo mencionamos en páginas anteriores, la función administrativa, la cual implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la administración para su cabal cumplimiento.

Ese conjunto de facultades son atribuidas, en principio, al Presidente de la República, y por ley del Legislativo se hace la distribución de competencias en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. A su vez, el jefe del Ejecutivo provee en la esfera administrativa a su exacta observancia, a través del ejercicio de su facultad reglamentaria, con la expedición de reglamentos administrativos o autónomos, en los cuales distribuye a las

diferentes unidades administrativas de las dependencias esas facultades, entre las que se encuentra la facultad para la imposición de sanciones por infracciones a las Leyes Administrativas.

La facultad sancionadora se lleva a cabo cuando los particulares no cumplen de manera voluntaria y espontánea con las obligaciones establecidas en los diversos ordenamientos jurídicos o con las resoluciones emanadas del poder público. Surgiendo así la coacción como una manifestación externa para obligar al infractor a cumplir lo dispuesto por la norma.

Por lo que la facultad sancionadora es la base del poder coactivo del Estado.

De donde se desprende que la sanción es un elemento esencial para lograr la facticidad de la norma. Al respecto, Margarita Lomelí Cerezo, señala:

> "... la potestad sancionadora de la Administración, entendida como la facultad de castigar - las transgresiones que no constituyen delitos, ha sido considerada en la doctrina como esen-- cial para la función administrativa y como - - atributo derivado lógica y naturalmente del --

carácter de poder estatal que la autoridad administrativa tiene." (5).

D. FACULTADES PUNITIVAS DEL ESTADO EN MATERIA LABORAL.

Como ya quedó establecido, la facultad sancionadora o punitiva del Estado, surge a raíz del incumplimiento de una norma, por los particulares.

Por lo que la sanción administrativa en materia laboral, es la consecuencia jurídica generada del incumplimiento de los deberes u obligaciones consignadas en las normas de trabajo.

En otro orden de ideas, la Administración Pública Federal ejecuta actos de represión encaminados a conservar el orden jurídico laboral, imponiendo el cumplimiento de normas de trabajo por medio de sanciones.

Estas sanciones son impuestas a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el fin de evitar el quebrantamiento de la legalidad laboral en perjuicio de los trabajadores.

Para la imposición de dichas sanciones, es necesario que la autoridad siga un procedimiento establecido en la ley, en el cual se tendrán que respetar las garantías consagradas en la

Constitución; como son seguridad jurídica, audiencia, legalidad, entre otras.

Es decir, las normas administrativas del trabajo deberán imponer el respeto que merecen los preceptos tutelares de los trabajadores, mediante la imposición de las sanciones correspondientes, a 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.

E. GENESIS LEGISLATIVO DE LA SANCION ADMINISTRATIVA (EN MATERIA LABORAL).

La sanción administrativa laboral no surge sino hasta que las relaciones jurídicas obrero-patronales son reguladas por la Constitución Política de 1917.

El proyecto de reformas a la Constitución, denominado "Plan de Guadalupe", no aportaba casi nada en favor de los trabajadores, salvo una adición al artículo 5°, pero al discutir dicha adición el día 26 de diciembre de 1916 se creó una discusión que no terminó sino hasta el 28 de diciembre, con la decisión de crear un capítulo exclusivo para regular la materia laboral.

Y es en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establecen los derechos fundamentales de la clase trabajadora, con un espíritu completamente proteccionista y reivindicatorio, resultando con ello "un documento que no obstante expresar una ideología sustancialmente burguesa, ha sido modelo de legislación social avanzada." (6).

En principio, se propuso que el Congreso de la Unión fuera el único facultado para dictar leyes en materia de trabajo, pero algunos diputados no estuvieron de acuerdo, argumentando que con ello se estaba violando la soberanía de los Estados, por lo que se estableció el derecho de las legislaturas de los Estados y del Congreso de la Unión, por lo que se refiere al Distrito Federal, para dictar Leyes en materia de trabajo.

Sin embargo, poco años después, y debido a la falta de uniformidad de criterios en esta materia, en 1929, el Presidente Portes Gil propuso la reforma correspondiente, en la que sólo el Congreso contara con esa facultad, proyecto que fue aceptado por unanimidad, declarándose así el 22 de agosto de 1929; dejando el camino abierto para dictar la Ley Federal del Trabajo.

Así es como el 18 de agosto de 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, en la que se declaraban derogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión, en materia de trabajo.

En dicho ordenamiento se reglamentan los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, así como las condiciones mínimas en que debe prestarse el servicio, las

relaciones colectivas de trabajo, los trabajos especiales, indemnizaciones por riesgos profesionales; se establecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el procedimiento laboral.

Se crea también la Inspección Federal del Trabajo, encargada de vigilar que en los centros de trabajo se observen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo, así como las de seguridad e higiene que señale la propia Ley y sus reglamentos, a fin de que se apliquen las sanciones que consigna el título respectivo.

Se incluye en esta Primera Ley Federal del Trabajo 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. Señalándose las Autoridades Administrativas a las que les corresponde la facultad sancionadora.

CITAS DEL CAPITULO

1.- DELGADILLO, GUTIERREZ, Luis Humberto, "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Edit. Limusa, México 1986, p.22.

2.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. Cit. p.23.

3.- FIORINI, Bartolomé A. "PODER DE POLICIA", Teoría Jurídica, 2a. Edición, Edit. Alfa, Buenos Aires, 1961, p.202.

4.- SERRA ROJAS, Andrés, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo II, 7a. Edición, Edit. Porrúa, México 1979, p.397.

5.- LOMELI CEREZO, Margarita, "DERECHO FISCAL REPRESIVO", Edit. Porrúa, México 1979, p.11.

6.- BUEN LOZANO, Néstor de, "DERECHO DEL TRABAJO", 7a. Edición, Edit. Porrúa, México 1989, p.332.

C A P I T U L O II - MARCO JURIDICO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA LABORAL

A. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA LABORAL.

B. LEYES REGLAMENTARIAS Y REGLAMENTOS REGULADORES DEL TOPICO ANALIZADO.

1.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

2.- LEY DEL SEGURO SOCIAL.

3.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

4.- REGLAMENTO INTEROR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

5.- REGLAMENTO DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.

6.- REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

7.- REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

8.- REGLAMENTO PARA LA IMPOSICION DE MULTAS POR INFRACCIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REGLAMENTOS.

CAPITULO II. MARCO JURIDICO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA LABORAL.

A. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA LABORAL.

Como quedó claro en el capítulo que antecede la base constitucional para que el Estado pueda sancionar a los particulares, la constituyen los artículos 21 y 16; pero además de estos dos artículos, en materia laboral hay otros que constituyen el pilar para sancionar a los particulares por violaciones a los ordenamientos laborales y de seguridad social, estamos hablando de los artículos 123 y 73 fracción XXX de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A mayor abundamiento, el artículo 123 apartado "A" es 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 sociales y frente a los derechos y - obligaciones que de ellas 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 materia del trabajo), vela por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas y económicas de la relación de derecho en que se ostentan las prerrogativas sociales" (1).

El mencionado artículo establece los derechos fundamentales de los trabajadores señalando además los lineamientos básicos que regulan la relación laboral y la facultad del Estado para lograr la observancia y cumplimiento de las normas de trabajo.

La fracción XXXI, apartado "A", del citado artículo 123 Constitucional, se establece el ámbito competencial de la Ley Federal del Trabajo, otorgando a las autoridades federales del trabajo la competencia exclusiva en diversas ramas industriales y en determinadas materias como son la de seguridad e higiene y la capacitación y adiestramiento, dada la importancia que para el desarrollo del país representan esas industrias y materias.

Esta disposición está completamente de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las facultades que no estén expresamente conferidas a la Federación, se entenderán reservadas a los Estados.

Es decir, las ramas industriales y las materias diversas a las señaladas en la fracción XXXI, apartado "A" del multicitado artículo 123 de la Constitución, la facultad para sancionar las infracciones estará reservada a los Estados.

B. LEYES REGLAMENTARIAS Y REGLAMENTOS REGULADORES DEL TOPICO ANALIZADO.

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden diversos ordenamientos complementarios de ella, y en los que se establecen la facultad sancionadora del Estado en materia laboral; las condicionantes de su ejecución; los órganos de la Administración Pública Federal facultados para su ejecución y los procedimientos aplicables para el ejercicio de su facultad; todo ello lo encontramos tanto en las leyes reglamentarias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el tópico analizado, así como en los Reglamentos que expida el Jefe del Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus atribuciones, y a fin de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley.

Los ordenamientos jurídicos relacionados con nuestro trabajo son los siguientes.

1.- Ley Federal del Trabajo.
2.- Ley del Seguro Social.
3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
4.- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

5.- Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

6.- Reglamento que Establece el Procedimiento para la aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

7.- Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

8.- Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

Analizaremos cada uno de ellos.

1.- Ley Federal del Trabajo

Como se expresó en el capítulo anterior, la Ley Federal del Trabajo surge por la necesidad de uniformar criterios referentes a la prestación del trabajo.

Esto es, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria en materia laboral son el resultado de las demandas obreras y su adecuación a la realidad social nacional.

En efecto, la Ley Federal del Trabajo se procupa por el desarrollo integral de la sociedad; vigilando y cuidando el

desarrollo de la producción, tutelando y protegiendo la fuerza productiva que representa el trabajador.

La Ley Federal del Trabajo no sólo establece los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones generados por la relación laboral, sino que también prevé las autoridades que se encargan de controlar el exacto cumplimiento de las disposiciones que de ella emanan y que son de orden público.

Es decir, en el ordenamiento en estudio se impone al Estado una participación activa, toda vez que faculta a órganos de la Administración Pública para vigilar que se cumpla con lo dispuesto por las normas de trabajo, y en su caso imponer la sanción correspondiente.

Así tenemos que en el artículo 523 de la citada Ley Federal del Trabajo se señalan las autoridades que se encuentran facultadas para constatar el cumplimiento de los ordenamientos laborales.

Por su importancia para nuestra investigación, señalaremos las más relevantes, que son: 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.

La Secretaría del Trabajo y Previsión social, es el órgano de la administración pública federal, encargada de vigilar y aplicar las normas laborales, así como de la imposición de sanciones administrativas federales en materia laboral. Esta función la ejerce a través de sus diferentes direcciones, en las que se encuentra la Inspección del Trabajo, que es la dirección que tiene como actividad principal la vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo.

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 e higiene, la capacitación y adiestramiento, las condiones de trabajo en general, además de los permisos y licencias de funcionamiento de la maquinaria y equipo de las empresas.

Su función la realiza principalmente por medio de visitas de inspección a las que se encuentra obligada conforme a lo establecido por el artículo 542 del ordenamiento en estudio; levantando durante cada visita un acta en la que los inspectores del trabajo certifiquen y hagan constar los hechos constatados durante la inspección (Art. 543 de la Ley Federal del Trabajo), los cuales se tendrán por ciertos en tanto no se demuestre lo contrario.

El artículo 132 del mismo ordenamiento laboral, establece la obligación de los patrones de permitir la inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo realicen en la empresa a fin de verificar el cumplimiento de las normas laborales.

Otro artículo importante de señalar para nuestro tema, es el arículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, que designa las ramas de la Industria que serán de jurisdicción federal y que no es más que la repetición del artículo 123, fracción XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual ya hablamos en el inciso anterior de este mismo capítulo.

El Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo establece las responsabilidades y sanciones a que se hacen acreedores los infractores de las normas laborales, así como las autoridades competentes para aplicarlas.

Las normas laborales contenidas en la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, son disposiciones de orden público y de observancia obligatoria, por lo que deben ser acatadas por todos los sujetos que encuadren en el supuesto normativo.

Por último, cabe manifestar que el incumplimiento de una Ley laboral trae como consecuencia la imposición de una sanción,

pero esta no libera al infractor de la obligación de cumplir con lo dispuesto por la norma.

2.- Ley del Seguro Social.

Al igual que la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social es un ordenamiento de orden público y por tanto de observancia obligatoria, y el organismo del Estado que se encuentra facultado para vigilar su exacto cumplimiento es el Instituto Mexicano del Seguro Social, que es la institución encargada de la protección del trabajador y su familia contra cualquier riesgo. Es decir, la seguridad social tiene como finalidad primordial garantizar el derecho humano a la salud, proporcionando la asistencia médica necesaria, así como los servicios sociales que se requieran para lograr el bienestar de la comunidad.

Esta Ley tiene su origen en las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la primera de ellas se hace responsable al patrón por los accidentes de trabajo y riesgos profesionales que sufran sus trabajadores, estando obligados a pagar una indemnización por tales accidentes.

El título noveno de la Ley Federal del Trabajo contiene los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores así como una tabla de enfermedades de trabajo y las obligaciones del patrón cuando ocurrren dichos accidentes y son: proporcionar asistencia médica y quirúrgica, rehabilitación, hospitalización (cuando se requiera), medicinas y demás aparatos de curación, prótesis y ortopedia necesarios para la recuperación del trabajador y además la indemnización necesaria para el caso concreto.

Ahora bien, la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, establece lo que ha de comprender la Ley del Seguro Social, de la siguiente forma:

> "XXIX.- 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 servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;..."

La Ley del Seguro Social vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, establece en

su artículo 1o. que es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que ella establece.

En el artículo 4o. del mismo ordenamiento se contempla al Seguro Social como "...el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituídos por otros ordenamientos."

El organismo público descentralizado encargado de la organización y administración del Seguro Social, lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual establece dos regimenes: el obligatorio y el voluntario.

Para nuestro trabajo es importante avocarnos únicamente al régimen obligatorio que abarca: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías para hijos de aseguradas; además de otras prestaciones que señala la misma Ley.

El Instituto Mexicano del Seguro Social releva a los patrones de las obligaciones de seguridad social, señaladas en la Ley Federal del Trabajo, mencionados en párrafos anteriores, una vez que el patrón asegure a sus trabajadores, es decir, una vez que los afilie a dicho Instituto.

Un artículo muy importante del ordenamiento en estudio lo es el artículo 19, ya que éste establece algunas obligaciones que tienen que cumplir los patrones en sus centros de trabajo. Y si éste las deja de cumplir se podrá exigir coactivamente el cumplimiento de lo dispuesto por la norma y en su caso se le sancionará por su omisión.

Para ello el Instituto Mexicano del Seguro Social, además de contar con los medios necesarios para prestar los servicios médicos, sociales y preventivos a sus beneficiarios; cuenta también con los organismos necesarios para vigilar el exacto cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley respectiva.

Esto es con la finalidad de hacer cumplir con la norma a los patrones y no dejar desprotegidos a los trabajadores.

> En virtud de que: "... 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" (1).

Y es el artículo 283 el que establece la sanción a que se hace acreedor el infractor de la Ley del Seguro Social y establece así mismo que es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la encargada de fijar dichas sanciones, previo procedimiento que se siga respetando las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley del Seguro Social y sus disposiciones complementarias revisten particular importancia en materia laboral, ya que proporcionan los elementos y supuestos básicos de la obligación y de la sanción procedente ante su incumplimiento.

3.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Administración Pública Federal, depositada en el Poder Ejecutivo Federal, se divide en Centralizada y Paraestatal conforme al artículo 90 de nuestra Constitución en concordancia con la Ley Orgánica que para tal efecto debe expedir el Congreso de la Unión, señalándose en dicha Ley la forma en que han de distribuirse los negocios, para el mejor logro de sus objetivos.

"La Administración Pública del Estado es la acción encaminada a concretar sus fi-

nes.

Administrar es servir, es proveer por -- medio de servicios públicos o de servi-- cios 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" (2).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal.

Esta Ley establece las dependencias e instituciones que deberán auxiliar al Poder Ejecutivo Federal para el mejor despacho de los asuntos, así tenemos que la Administración Pública Centralizada está integrada por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Al frente de cada Secretaría se encuentra un Secretario de Estado, quien puede auxiliarse de personal subalterno, el cual se establecerá en el Reglamento Interior respectivo y por disposiciones conexas.

Algunas de las 18 Secretarías de Estado existentes en la actualidad y que señala la Ley Orgánica en estudio, intervienen en la aplicación y ejecución de la sanción administrativa en materia laboral; así tenemos que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada del cobro de multas que se aplican en materia de trabajo, según lo dispone el artículo 31 fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación con los artículos 2o. y 3o. del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, la fracción II del artículo 31 de la Ley Oránica de la Administración Pública Federal, establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes"; y el Código Fiscal de la Federación, en los artículos mencionados en el párrafo que antecede, establece que para efectos del cobro, las multas administrativas encuadrarán dentro de los aprovechamientos. Es de hacer notar 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.

Ahora bien, corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en su ámbito de competencia, la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, así como la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, así como por violaciones a las disposiciones de Seguridad Social, según lo establece el artículo 40 de la Ley en comento.

Para obtener el equilibrio entre los factores de la producción, se hace necesario vigilar el fiel cumplimiento de las disposciones 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.

4.- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Conforme a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, será en el Reglamento Interior de cada dependencia donde se determinen las facultades y atribuciones de cada una de ellas.

Dicho Reglamento Interior lo expide el Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 18 y

40 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en vigor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990; en su artículo 3o. señala las Unidades Administrativas que conformarán la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para el eficaz despacho y atención de los asuntos de su competencia.

Dentro de estas Unidades Administrativas encontramos algunas que tienen ingerencia fundamental en la aplicación de sanciones administrativas en materia laboral y son: la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las Delegaciones Federales del Trabajo.

La primera de ellas ejerce funciones de vigilancia del exacto cumplimiento de las normas laborales.

En efecto, el artículo 21 del Reglamento Interior en estudio es el que señala las facultades de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, que es, como dijimos anteriormente, vigilar el cumplimiento de las normas de

trabajo contenidas en la Constitutición Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en los reglamentos, acuerdos y contratos de trabajo, así como de todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría en ejercicio de sus atribuciones (fracción I). Esta facultad la podrá llevar a cabo a través de inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo en los establecimientos y centros de trabajo, de patrones sujetos a competencia de las autoridades federales del trabajo. En dichas inspecciones se levantarán actas en las que se asentarán los datos necesarios relativos a las condiciones de trabajo y de seguridad e higiene existentes en la empresa (fracción IV), con respecto a estas últimas dicha Dirección deberá señalar los plazos en que deberán cumplirse las medidas de seguridad e higiene contenidas en las actas levantadas por los inspectores, mediante emplazamientos a través de los cuales se comunica a las empresas el tiempo en que deberán llevar a cabo las medidas ordenadas (fracción VIII).

Después de todo este procedimiento 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 levante. Así tenemos que es de la función de vigilancia ejercida por esa dirección, donde se

generan los elementos que posibilitan la imposición de la sanción en su caso, por el órgano respectivo.

Ahora bien, es la Dirección General de Asuntos Jurídicos en el área metropolitana y las Delegaciones Federales del Trabajo en sus respectivas entidades, las encargadas en coordinación con los demás Organos de esa misma Dependencia, de instaurar el Procedimiento Administrativo Sancionador, y en caso de que proceda, imponer las sanciones administrativas respectivas; el artículo 14 fracción XV del ordenamiento en estudio es el que faculta a la citada Dirección General de Asuntos Jurídicos y mediante los acuerdos delegatorios 01-1769 y 01-2775 emitidos por el Secretario del Trabajo, publicados en el Diario Oficial de la Federación en fechas 20 de abril y 30 de abril de 1981, respectivamente, a instaurar el procedimiento señalado y para aplicar las sanciones correspondientes.

Este procedimiento sancionador debe respetar las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los lineamientos de este procedimiento los analizaremos en el capítulo siguiente.

5.- Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

Este reglamento fue expedido, por el Presidente de la

República en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 89, fracción I de nuestra Constitución y con fundamento en los artículos 13, 27 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 550 de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1982.

En este Reglamento se detallan las facultades y obligaciones de Inspección Federal del Trabajo en ejercicio de su función de vigilancia en el ámbito federal.

El Reglamento General de Inspección Federal del Trabajo fija las reglas básicas que deberán seguirse para la práctica de las inspecciones laborales. Las actas levantadas durante el desahogo de las visitas inspectivas son el documento fundamental para la instauración del procedimiento sancionador, mismo que culmina, en su caso, con la imposición de la sanción correspondiente.

Del artículo 1o. al 42, se establecen todos los requisitos que han de cumplir los Inspectores Federales del Trabajo en el desarrollo de su función. Cabe destacar 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 del cumplimiento de la norma, no sólo

significa constatar el acatamiento o transgresión de la disposición jurídica, sino también tomar las medidas necesarias para logar su efectiva observancia.

Por otro lado, el artículo 43 señala que "una vez valoradas y calificadas las actas de inspección serán turnadas a la autoridad competente para el efecto de imposición de la sanción correspondiente en los términos del Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo".

Sin embargo, hay otro tipo de funciones encargadas a los Inspectores Federales del Trabajo, y 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 acreditan el cumplimiento de sus obligaciones, y en general de todos aquellos acuerdos, comunicaciones, resoluciones que se generen en el procedimiento administrativo sancionador que instaure la Autoridad Administrativa Laboral respectiva.

6.- Reglamento que Establece el Procedimento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violación a la Ley Federal del Trabajo.

El Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1983, surge por la necesidad de crear un ordenamiento jurídico que regulara de manera específica el Procedimiento Administrativo Sancionador. Toda vez que anterior a esa fecha la autoridad seguía una serie de lineamientos internos, que en la mayoría de los casos desconocían los particulares; violándose con ello la garantía de seguridad jurídica.

Aunque existía el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, éste era deficiente en cuanto a la regulación de dicho procedimiento y además sólo se aplicaba en materia de seguridad e higiene, aplicándose por tanto, las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en materia procesal, en relación con los conflictos obrero-patronales que se tramitan ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en tratándose de violaciones a materia diversa de la de seguridad e higiene.

Este Reglamento está dividido en cinco capítulos. El primero de ellos, establece el ámbito de aplicación del mismo.

El capítulo II, contiene los requisitos que han de cumplir los emplazamientos. Así tenemos, que una vez recibidas de las

autoridades correspondientes la documentación necesaria se procederá a su valoración y calificación, y si de esa documentación se desprende que existen hechos violatorios de las normas laborales se emplazará al patrón para que manifieste lo que a su derecho convenga a fin de desvirtuar las violaciones imputadas.

El capítulo III, nos habla de la etapa de audiencia, la forma en que el particular podrá comparecer al Procedimiento Administrativo Sancionador y las pruebas que podrá ofrecer en dicha comparecencia. Asimismo, establece los requisitos que tiene que cumplir la autoridad para admitir o desechar las pruebas ofrecidas; por último el artículo 13 dispone que "...celebrada la audiencia y desahogadas las pruebas se dictará el acuerdo correspondiente, se declarará cerrado el procedimiento y se turnarán los autos para resolución...".

El capítulo IV del ordenamiento en comento, contiene los requisitos que ha de cumplir la autoridad al emitir la resolución que dará fin al Procedimiento Administrativo Sancionador.

Cabe hacer mención que tal y como lo señala el artículo 17 del ordenamiento en estudio, "la imposición de sanciones no libera

a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron".

Por último, el capítulo V, se denomina: "De las Notificaciones"; y habla de qué actos serán objeto de notificaciones y la forma de llevarlas a cabo. Cabe mencionar que cuando las notificaciones deban ser personales, se entenderán con la persona que ha de ser notificada o con su representante legal y en caso de no encontrarse en su domicilio, se dejará citatorio para que espere al notificador en día y hora señalados en el mismo; y si no llegaren a estar el día y hora respectivos se entenderá entonces por conducto de cualquier persona que se encuentre en su domicilio.

En los artículos transitorios se señala que quedarán derogadas todas aquellas disposiciones en materia de aplicación de sanciones únicamente que se opongan al Reglamento en estudio.

De donde surge una incógnita, la cual profundizaremos en el último capítulo de nuestra investigación y que es: ¿Con esa disposición se deroga entonces el capítulo III del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que establece el Procedimiento Sancionador en tratándose de violaciones en materia de Seguridad e Higiene? Nosotros creemos que no, pero

esta cuestión ha sido materia de múltiples controversias, las cuales se analizarán más adelante.

Pero sí podemos señalar que hay una oposición entre estos dos reglamentos, pero no respecto al Procedimiento, sino respecto a los medios de impugnación de las resoluciones sancionadoras; en virtud que el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo establece un recurso administrativo, cuando al infractor se le sancione por violaciones en materia de seguridad e higiene. En tanto que el Reglamento que Establece al Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, no establece recurso alguno para impugnar los actos emitidos por la autoridad sancionante; pero de ello hablaremos, al estudiar el medio de impugnación administrativo, en el cuarto capítulo de este trabajo.

Cabe hacer mención, de que este Reglamento aún resulta incompleto, toda vez que no contempla algunos aspectos importantes como es, por ejemplo: la aplicación en forma supletoria de algún otro ordenamiento en el Procedimiento Administrativo Sancionador, dejando por tanto, a la decisión de la autoridad estas cuestiones relevantes en cuanto al procedimiento se refiere.

Por lo que este ordenamiento deberá sufrir algunas reformas para que cumpla debidamente con su cometido.

7. Reglamento General de Seguridad de Higiene en el Trabajo.

La salud y la vida de los trabajadores, es una cuestión que siempre ha sido preocupante a nivel legislativo, es por ello, que se han expedido diversos ordenamientos jurídicos que procuran la protección de la integridad física y mental de quienes generan la riqueza de la nación.

Así es que para garantizar las condiciones mínimas de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo, así como para prevenir 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 él se reúnen y actualizan dos reglamentos muy importantes en esta materia: el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo y el Reglamento de Higiene en el Trabajo.

Dicho reglamento rige en todo el territorio nacional y confiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la aplicación del mismo; siendo además la encargada de expedir

los manuales, instructivos o circulares necesarios para el eficaz cumplimiento del ordenamiento (Art. 5o.).

En caso de que la aplicación 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 ese reglamento.

En ejercicio de la facultad que le confiere este reglamento, la Secretaría del Trabajo ha expedido 21 instructivos que regulan materias específicas.

Ahora bien, es de mancionarse que las autoridades de los Estados y del Departamento del Distrito Federal, según lo establece el propio Reglamento, deberán coordinar sus acciones en materia de seguridad e higiene con las autoridades federales. Esto es, en virtud de que la competencia de dicha materia está reservada 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.

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

Se prevén igualmente las comisiones mixtas de seguridad e higiene que deben existir en cada empresa, indicándose los requisitos que deben cubrir sus integrantes.

En el Título Décimo Tercero se establecen los procedimientos administrativos que se deban seguir para verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad e higiene. Este capítulo es similar al previsto por el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, para la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, por lo que no abundaremos al respecto.

Como ya lo mencionamos con anterioridad, la sanción impuesta por no cumplir con este ordenamiento no libera al infractor 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 y 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.

Del artículo 253 al 260, se establecen las multas a que se hacen acreedores aquellos patrones que violen lo dispuesto por el ordenamiento en cuestión.

El capítulo III de este reglamento, es el que establece el procedimiento que se debe seguir para la aplicación de sanciones. Este procedimiento es casi igual al que regula el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Por último, en los artículos 266 y 267 del mismo reglamento se prevé un recurso administrativo ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Y disponen que al notificarse la resolución, se le 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. Mediante este recurso se podrá modificar, revocar o en su caso confirmar la sanción impuesta en materia de seguridad e higiene únicamente.

Para nuestro particular punto de vista, creemos necesaria la reforma del capítulo IV del Reglamento General de Seguridad e Higiene, con el fin de uniformar el Procedimiento Sancionador, toda vez que el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, no prevé recurso alguno para impugnar las sanciones impuestas en materia diversa a la de seguridad e higiene.

8. Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

Este reglamento que establece específicamente las multas a que se hacen acreedores aquellos patrones que incurren en incumplimiento a las obligaciones que les fija la Ley del Seguro Social y Disposiciones Complementarias, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 1947.

En su artículo 1o. establecía una multa que variaba entre los $50.00 y $1,000.00, pero por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, se reformó el artículo 283 de la Ley del Seguro Social, fijando la nueva multa aplicable por infracciones en materia de

seguridad social y que puede ser de 3 a 350 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Por otro lado, el artículo 3o. del Reglamento en cuestión establece el procedimiento a seguir para la aplicación de sanciones. Así pues establece lo siguiente:

> "El Instituto Mexicano del Seguro Social al conocer de un acto u omisión de los - comprendidos en los artículos que ante-- ceden, levantará el acta conducente, y - anexando las pruebas que existieren, las 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, indi-- cándoles que disponen de un plazo de - - diez días, si residen en el Distrito Federal, y de quince si tienen su domici-- lio en cualquier otra parte de la Repú-- blica, para ocurrir si así lo desean, -- ante el Departamento de Seguros Sociales de la mencionada Secretaría, para expo-- ner las pruebas y defensas que estimen -

convenientes".

Ahora bien, es importante aclarar que por la desaparición de la Secretaría de Economía las funciones encomendadas a ella respecto a la aplicación de multas, fueron asignadas a la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tal y como se desprende del citado artículo 283 de la Ley de la materia.

Transcurrido el término otorgado al infractor para comparecer al procedimiento sancionador la Secretaría, tomando en cuenta las pruebas aportadas por el particular, procederá a resolver, tomando en cuenta, en su caso, para la cuantificación de la multa, los mismos elementos que en el Procedimiento Administrativo Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, como son: gravedad de la falta, posibilidades económicas del infractor y la reincidencia.

Cabe destacar, que este ordenamiento necesita urgentemente ser reformado para adaptarlo a las necesidades actuales y a las múltiples reformas que ha sufrido la Ley del Seguro Social.

CITAS DEL CAPITULO

(1) CUEVA, Mario De La, "EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO", Tomo II, 4a. Edición, Edit. Porrúa, 1986, p.51.

(2) SERRA ROJAS, Andrés, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, 13a. Edición, Edit. Porrúa, México 1985, p.483.

[illegible]

[illegible]

1. Etapa de Consignación.

2. Etapa de Emplazamiento.

3. Etapa de Audiencia.

4. Periodo Probatorio.

C A P I T U L O III - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO EN LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

A. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y SUS REGLAMENTOS.

1. Etapa de Consignación.

2. Etapa de Emplazamiento.

3. Etapa de Audiencia.

4. Período Probatorio.

5. Fase Resolutiva.

B. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

CAPITULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO EN LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

A. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y SUS REGLAMENTOS.

En los capítulos anteriores hemos analizado la facultad del Estado para coaccionar a los particulares a cumplir con lo establecido por la norma.

También analizamos los órganos de la Administración Pública encargados de la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, así como los que tienen asignadas la función de sancionar a los infractores de las normas laborales en el ámbito federal y que son algunos órganos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, específicamente la Dirección General de Asuntos Jurídicos, las Delegaciones Federales del Trabajo y la Dirección de Inspección Federal del Trabajo, esta última para ejercer la función de vigilancia,

Cabe decir, que en esta materia las sanciones consisten primordialmente en imposición de multas a cargo de los infractores de las normas laborales.

Ahora bien, para poder sancionar se requiere que se cumplan con una serie de actos coordinados entre sí, los que en conjunto forman el Procedimiento Administrativo Sancionador.

Para poder estudiarlo es necesario que quede clara la diferencia entre proceso y procedimiento, esto para poder entender por qué se trata de un procedimiento y no de un proceso el que se sigue ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ya que frecuentemente se utilizan los términos indistintamente, aunque no signifiquen lo mismo, ya que no todo procedimiento es un proceso, aún que todo proceso este formado por uno o varios procedimientos.

> "Entendemos por proceso un conjunto com-- plejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los ter-- ceros ajenos a la relación substancial,- actostodos que tienden a la aplicación - de una ley general a un caso concreto -- controvertido para solucionarlo o diri-- mirlo."(1)

Así pues, el proceso es una composición litigiosa y está encaminado a dirimir intereses en conflicto.Es un conjunto de actos que necesariamente se encuentran establecidos en una ley u ordenamiento jurídico y se tramita ante los Tribunales al efecto establecidos, y tiende a la satisfacción de la pretensión planteada por las partes.

En tanto que el procedimiento es el "conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos" (2)

En el procedimiento administrativo no existe litigio o conflicto de intereses, calificado por la pretensión de los interesados y por la resistencia del otro, por lo tanto no hay partes procesalmente hablando, sino que únicamente existen el infractor y la autoridad a quien corresponde legalmente sancionar la violación cometida.

> "...Las normas administrativas del trabajo deberán imponer el respeto que merecen los preceptos tutelares de los trabadores, 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."(3)

De donde se concluye, que el procedimiento sancionador que se instaura para la imposición de las 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. ..."(4)

En materia laboral, podemos definir el procedimiento administrativo sancionador, como el conjunto de formalidades previstas en los ordenamiento legales, a las que debe sujetarse la autoridad administrativa laboral como requisito previo a la imposición de sanciones originadas por el incumplimiento a las normas de trabajo.

> "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 esen- - cial en todo proceso y se estatuye de -- modo expreso en la propia Ley laboral." (5)

Al respecto podemos decir que el procedimiento administrativo sancionador en materia laboral se rige por la Ley Federal del Trabajo, por el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, complementándose con el Reglamento

de Inspección Federal del Trabajo, con el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y otros ordenamientos ya analizados en el capítulo antecedente.

Las bases del procedimiento en estudio son:

1.- Hacer del conocimiento del presunto infractor la iniciación del procedimiento, los hechos que le dan origen y que constituyen las probables infracciones, así como las consecuencias que resultarán ante su falta de comparecencia.

2.- Otorgar al afectado la oportunidad de oponer las defensas y excepciones que considere pertinentes y de aportar los elementos de prueba que tuviera a su favor.

3.- Informar al infractor sobre la forma y términos en que puede ejercer su derecho de audiencia.

4.- Comunicar al consignado el resultado de su comparecencia o de la falta de ella, así como la aceptación o no de sus medios probatorios.

5.- 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; y,

6.- Hacer del conocimiento del infractor, la resolución con que finalice el procedimiento y que resuelva sobre los hechos materia de la consignación.

Estas etapas del procedimiento y que analizaremos a continuación, son realizadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social al través de sus Unidades en el ámbito de competencia federal y tienen como objetivo el cumplimiento de la norma de trabajo en beneficio de la clase trabajadora y de toda la sociedad en general.

1.- Etapa de Consignación

Como hemos venido apuntando, la autoridad administrativa laboral, propiamente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, verifica el cumplimiento de las disposiciones laborales por medio de uno de sus órganos creados específicamente para ello y que es la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, ejerciendo su facultad de vigilancia al través de las visitas de inspección a los centros de trabajo, revisando durante su desahogo los archivos y controles de esos centros.

Si de esa visita se llegaren a observar, a juicio de la citada Dirección de Inspección, hechos u omisiones contrarios a las disposiciones, entonces, pondrá a disposición de la autoridad competente la documentación necesaria, solicitando la correspondiente aplicación de sanciones.

En efecto, conforme a lo que establece el artículo 540 fracción III de la Ley Federal del Trabajo en relación con el artículo 43 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, la Dirección de Inspección Federal del Trabajo debe valorar y calificar las actas respectivas y una vez hecho esto, debe poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo que observe

en las empresas y establecimientos a efecto de imponer la sanción respectiva en los términos que establece el Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo.

Esta consignación, se hace en la actualidad, por medio de una "Solicitud de aplicación de sanciones", en la cual se asientan las violaciones detectadas y su fundamento legal, a ella deberá adjuntarse toda la documentación correspondiente para que la autoridad sancionante esté en la facultad de imponer la sanción respectiva.

Esa documentación la constituyen las actas de inspección de las visitas llevadas a cabo en los centros de trabajo, en donde se detectaron las violaciones cometidas por la empesa a la Ley Federal del Trabajo; la Orden de Comisión respectiva; y, en su caso los emplazamientos en los cuales se dictan las normas de seguridad e higiene que debe cumplir la empresa y los plazos otorgados para hacerlo.

Una vez recibidas de Inspección Federal del Trabajo la consignación y la documentación correspondiente, de acuerdo con el artículo 5o. del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, la autoridad sancionadora procederá a su valoración y calificación. Es decir, la

autoridad encargada de la instauración del procedimiento Administrativo Sancionador, deberá realizar un análisis minucioso de la documentación enviada por la consignante, a fin de determinar si existen actos u omisiones violatorios de las disposiciones laborales.

Esta valoración y calificación, la realizan la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las Delegaciones Federales del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y es con el fin de establecer la procedencia o no de la instauración del Procedimiento Sancionador.

Así pues, si la documentación enviada por la autoridad consignante es incompleta o no reúne los requisitos legales indispensables, o no existen elementos suficientes para configurar la violación, las autoridades mencionadas en el párrafo que antecede, podrán determinar que no se instaure el mismo, en definitiva o hasta que se allegue de las constancias faltantes.

Por lo que podemos decir, que la consignación es el acto mediante el cual la autoridad que conoce de los hechos u omisiones que constituyen infracciones a las disposiciones laborales; lo comunica a la autoridad sancionadora, a efecto de que inicie el procedimiento respectivo si lo considera

procedente, y aplique las sanciones que correspondan en caso de que se acrediten las violaciones imputadas a la empresa.

2.- Etapa de Emplazamiento.

Una vez que las autoridades sancionadoras han valorado y calificado la documentación enviada por la consignante, si a su parecer se encuentran hechos u omisiones contrarios a las normas laborales, entonces procederá a emitir el emplazamiento respectivo, por medio del cual se citará al particular al Procedimiento Administrativo Sancionador para que defienda sus derechos de la forma en que considere conveniente.

Este acto va a ser el primer paso del procedimiento sancionador por lo que debe estar debidamente fundado y motivado, por ser un acto de autoridad que causará molestia al particular, por lo que debe cumplir con las garantías consagradas en la Constitución.

El fundamento legal de la competencia de la autoridad emplazante, se menciona en el cuerpo del propio emplazamiento y lo constituyen los artículos 123 Apartado "A" fracción XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 524, 527 y 1008 de la Ley Federal del Trabajo, 14 fracción XV del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 2o., 5o., y 6o. del Reglamento que Establece

el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 7o. del último ordenamiento mencionado, establece los requisitos que deberá cumplir el emplazamiento, mismo que a la letra dice:

"Artículo 7o. El emplazamiento para com-- parecer 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 en - días hábiles concedidos para compare-

cer, a partir de la fecha de la notificación; e

i) Apercibimiento de que si no se comparece a la audiencia de Ley se seguirá el procedimiento en rebeldía, teniéndose por ciertos los hechos materia de la consignación".

Cabe resaltar, que por ser un acto de molestia deberá ser notificado conforme los ordenamientos jurídicos lo señalen, así tenemos que el capítulo V del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, establece que las notificaciones de los emplazamientos deberán hacerse en horas y días hábiles con por lo menos 72 horas de anticipación a la fecha en que se llevará a cabo la audiencia respectiva; se harán de manera personal en el último domicilio de la persona a quien se ha de notificar, debiéndose entender directamente con la persona notiticada o bien, con su representante legal y si no llegaren a encontrarse se les dejará citatorio en el que se señale fecha y hora en que deberán esperar la notificación; y si no estuvieren se practicará la notificación con cualquier persona que se encuentre en el domicilio.

De donde se desprende, que el emplazamiento es el primer acto de trascendencia y afectación para el particular y está 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.

Por lo que dicho 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.

3.- Etapa de Audiencia.

Este momento procedimental reviste gran importancia, toda vez que se trata de una de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte conducente establece.

> "Nadie podrá ser privado de la vida de la libertad o de sus propiedades, posesio-- nes o derechos sino mediante juicio se-- guido ante los tribunales previamente -- establecidos, en el que se cumplan las - formalidades esenciales del procedimien- to y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 1009, también establece el derecho que tiene el particular para defenderse, en los siguientes términos:

> "La autoridad, después de oír al intere-- sado, impondrá la sanción correspondien- te".

El Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, dice al respecto que si en el acta inspectiva y otras constancias se presume que existen hechos violatorios, se emplazará al particular para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas; dando con ello cumplimiento a lo ordenado por el artículo constitucional citado anteriormente.

El reglamento en comento, señala dos formas de llevarse a cabo la audiencia, y son:

1.- En día y hora señalados para su celebración.

2.- Dentro del plazo otorgado para comparecer.

En el primer supuesto, el particular podrá apersonarse ante la autoridad y hacer valer lo que a su derecho convenga, o bien, mediante escrito en el que manifieste lo que considere pertinente y ofrezca pruebas tendientes a desvirtuar las violaciones imputadas.

En el segundo supuesto, el afectado podrá comparecer mediante escrito presentado dentro del plazo previsto para ello,

ofreciendo las pruebas en las que se base para defender su derecho.

Cabe hace notar, que si el escrito de comparecencia se presenta fuera del plazo concedido, entonces la autoridad no lo tomará en cuenta y por tanto el procedimiento se seguirá en rebeldía.

La comparecencia en ambos casos podrá hacerse personalmente, tratándose de persona física, o por apoderado; y tratándose de persona moral podrá hacerlo mediante su representante legal o por apoderado. Debiendo acreditar debidamente la personalidad con la que comparece ya sea con carta poder otorgada ante dos testigos o, con poder o testimonio notarial.

Si no queda debidamente acreditada la personalidad del compareciente, tampoco se tomará en cuenta su escrito y se seguirá el asunto en rebeldía.

Cabe destacar, que el artículo 9o. del mismo reglamento en estudio, establece que las autoridades administrativas, sin sujetarse a las reglas anteriores y siempre que de los documentos exhibidos o de las actuaciones que obren en autos llega al convencimiento de que verdaderamente se representa a

la parte interesada, podrá entonces tener por acreditada la personalidad.

En la audiencia, una vez acreditada la personalidad, se procederá al estudio y análisis de las defensas, excepciones y pruebas hechas valer por el particular, y conforme al artículo 12 del multicitado reglamento que regula el Procedimiento Administrativo Sancionador, las pruebas admitidas deberán desahogarse en el momento de la audiencia, hecho todo lo anterior, se declarará cerrado el procedimiento y se turnarán los autos para resolución, y, se entregará copia de este acuerdo al interesado, conforme a lo establecido en el artículo 13 del ordenamiento antes citado.

Por lo que podemos concluir, que la audiencia reviste una 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.

Haciendo la aclaración, de que no podemos considerar violada la garantía de audiencia, si el particular, dentro del plazo concedido para comparecer no lo hace en la forma y términos previstos por los ordenamientos jurídicos que regulan el procedimiento. Es decir, si el interesado no acude al

Procedimiento Sancionador a defender sus derechos, o bien, lo hace en forma extemporánea o no acredita su personalidad, entonces el Procedimiento se seguirá en rebeldía, pero con esto no se viola la garantía de audiencia, toda vez que al particular se le concedió el derecho de comparecer y no lo hizo, por lo que se hará efectivo el apercibimiento contenido en el emplazamiento respectivo, teniéndose por ciertos los hechos materia de su consignación y por perdido su derecho para formular sus defensas y excepciones y para ofrecer pruebas.

4.- Período Probatorio.

Para iniciar este tema podemos decir que la prueba es "la actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto o de su inexistencia" (6).

Así pues, las pruebas son los medios idóneos para acreditar determinadas circunstancias, y existen en nuestro sistema jurídico diversos medios de prueba; que son, por ejemplo: la confesional, testimonial, pericial y documental, entre otros.

Al respecto, el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, no determina en ninguno de sus artículos, cuáles son las pruebas admisibles en el Procedimiento Administrativo Sancionador para desvirtuar las violaciones imputadas al particular.

En el artículo 10 del reglamento citado, se menciona que:

> "El emplazado solamente podrá ofrecer - - aquellas pruebas que tiendan a demostrar que no son ciertos los actos u omisiones que constan en las actas levantadas por

los inspectores del trabajo y que sean - motivo de la consignación".

El artículo 11 del mismo ordenamiento establece las bases para la admisión de pruebas, pero no dice cuales son los medios probatorios admisibles en el Procedimiento Sancionador.

Por otro lado, dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador que se instaura por violaciones a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, es en la etapa de audiencia en donde el afectado está en posibilidad de aportar las pruebas que tenga a su favor, y que tiendan a desvirtuar las pretendidas infracciones a los preceptos legales invocados en el emplazamiento.

Las pruebas que la autoridad admita, por considerar que cumplen con los requisitos de los artículos citados, deberán ser desahogadas en la Audiencia de Ley.

De lo anterior se desprende que queda al arbitrio de la autoridad la admisión de pruebas, es decir, que si ella considera que no cumplen con los requisitos que señala el citado artículo 11 del reglamento invocado, entonces las desechará; por lo que consideramos que debe haber reformas al

respecto, en donde se fijen exactamente las pruebas que se pueden ofrecer, para que el particular defienda sus intereses.

5.- Fase Resolutiva.

Este es el último período del Procedimiento Administrativo Sancionador, porque es cuando la Autoridad resuelve sobre la procedencia o no de la imposición de la sanción, por considerar acreditadas o no las infracciones imputadas al particular.

Si determina que sí procede la imposición de la sanción, entonces emitirá una resolución condenatoria.

Pero si llegara a considerar que no quedaron debidamente acreditadas las infracciones imputadas al interesado, emitirá una resolución absolutoria.

Hay otro supuesto que hay que considerar: Si el particular no compareció al Procedimiento Administrativo Sancionador, la resolución se emitirá en rebeldía y se tendrán por ciertos los hechos materia de la consignación y procederá por tanto la imposición de la sanción respectiva.

El Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, señala en su artículo 14 los requisitos formales que han de cumplir todas las resoluciones

y son: lugar y fecha; autoridad que la dicte; nombre y domicilio del consignado; domicilio del centro de trabajo; Registro Federal de Contribuyentes del consignado; relación de las actuaciones que obran en autos y disposiciones legales en que funde su competencia; descripción de las pruebas admitidas y desahogadas; consideraciones que fundadas y motivadas deriven de lo alegado y probado; puntos resolutivos; apercibimiento para el cumplimiento de las normas violadas; y nombre y firma de quien la dicta.

Pero hay otros requisitos fundamentales que deben cumplir las resoluciones sancionadoras y que son la fundamentación y motivación. Estos dos elementos revisten gran importancia, toda vez que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todo acto de molestia a los particulares deben constar en mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Estos requisitos se cumplirán cuando en la resolución se expresen los preceptos que contemplan el supuesto jurídico transgredido y los hechos, motivos o circunstancias que configuran la violación y que se adecúan específicamente al caso conreto.

Tal y como lo manifiesta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 373, consultable en las páginas 636 y 637 del apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1985; y que a la letra dice:

> "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución -- Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada 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 espe-- ciales, 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 hipóte-- sis normativas".

Para cumplir debidamente con el requisito de motivación y fundamentación, el artículo 15 del Reglamento que regula el

Procedimiento Sancionador, establece las bases para cuantificar las multas, que son: las circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer las multas; adecuación entre las circunstancias consideradas y las normas aplicables al caso concreto; gravedad de la infracción; perjuicios ocasionados a los trabajadores con tal infracción; capacidad económica del sancionado; la reincidencia y las razones por las que se aplica específicamente el monto de la sanción.

Es importante manifestar, que la Ley Federal del Trabajo fija los límites mínimos y máximos que han de aplicarse a cada infracción cometida. Pero cuando la autoridad sanciona con el mínimo permitido por la ley, entonces no tiene obligación de motivar la cuantificación de la multa respectiva.

Así lo ha manifestado la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al resolver la Revisión No. 637/83.- que a la letra dice:

> "MONTO DE UNA SANCION.- SI LA AUTORIDAD - IMPONE EL MINIMO, NO TIENE OBLIGACION DE RAZONAR SU ARBITRIO. Cuando una autori-- dad administrativa sanciona a un parti-- cular con el mínimo de la cantidad con-- templada por la Ley respectiva, no tiene

> obligación de razonar su arbitrio, ni de dar a conocer al afectado los datos y -- elementos que sirvieron para individua-- lizar la multa, razón por la cual no - - viola el artículo 16 Constitucional".

Por nuestra parte, podemos decir que no estamos de acuerdo con este criterio, toda vez que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni el Reglamento que establece el Procedimiento Administrativo Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo señalan excepción alguna para cumplir con el requisito de la debida motivación, por lo que consideramos que todas las sanciones impuestas a los particulares deben estar debidamente motivadas y fundadas porque "donde la Ley no distingue no se debe distinguir".

Por último, el artículo 22 del reglamento citado establece que las notificaciones de las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa se harán de manera personal, en los mismos términos en que se notifican los emplazamientos, analizados con anterioridad.

Es importante precisar, que la resolución que se notifique al particular deberá contener la firma autógrafa de la autoridad que la emitió, para dar cumplimiento a la garantía de

seguridad jurídica que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 16 y como se observa en la Tesis Jurisprudencial No. 154, del Tribunal Fiscal de la Federación, y que a continuación se transcribe:

"FIRMA AUTOGRAFA.- DEBE APARECER NECESA--
RIAMENTE EN LA COPIA DE LA RESOLUCION --
IMPUGNADA QUE SE ENTREGUE AL PARTICULAR.
De acuerdo con la garantía de seguridad
jurídica consagrada por el articulo 16 -
Constitucional, todo acto de autoridad -
que cause molestia al particular, debe -
ostentar la firma de puño y letra del --
funcionario que lo emita.- Cuando dicho
acto se entregue en copia al particular,
debe estar revestido del requisito de --
validez antes mencionado, puesto que és-
ta es la que le agravia y no el original
del documento del que se obtuvo. De esto
se sigue que es inconducente, demostrar
en el juicio de nulidad el cumplimiento
de la garantía constitucional de mérito,
el que la autoridad demandada exhiba el
original de la resolución que se impugna
y que tenga firma autógrafa del funcio--

nario emisor, si la copia que de ella se entrega al particular únicamente presenta firma facsimilar, puesto que sólo con la firma autógrafa se autentifica tanto el acto mismo que causa la molestia como a quien lo emite".

B. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Cuando existen violaciones a las normas de seguridad social se instaura un procedimiento para sancionar a los infractores de dichos ordenamientos. Este procedimiento se sigue en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y es muy parecido al Procedimiento Administrativo Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del Trabaho y sus Reglamentos, por lo que únicamente señalaremos las diferencias que existen entre ambos.

Al igual que el Procedimiento Sancionador por infracciones a los ordenamientos laborales, la vigilancia del cumplimiento de las normas de seguridad social se efectúan a través de 'visitas', en donde el Instituto Mexicano del Seguro Social constata el cumplimiento o no de los ordenamientos que regulan la materia de seguridad social.

Una vez que el citado Instituto, detecta violaciones legales y reglamentarias, entonces con fundamento en el artículo 283 de la Ley del Seguro Social y 3o. del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus normas reglamentarias, procede por un lado, a consignar el asunto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a fin de que instaure el Procedimiento Sancionador respectivo.

Y por el otro lado, procede a notificar al patrón las infracciones observadas en su establecimiento y, del plazo con que cuenta para comparecer ante la Secretaría de Estado citada para defender sus derechos y ofrecer pruebas a fin de desvirtuar las violaciones imputadas.

En otro orden de ideas, en materia de seguridad social la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no cuenta con la facultad de analizar la documentación enviada por el multicitado Instituto Mexicano del Seguro Social, a fin de determinar si existen o no infracciones a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos y por tanto tampoco emite los emplazamientos respectivos, toda vez que es ese Instituto el que notifica al particular de las infracciones observadas en su establecimiento y del plazo con que cuenta para comparecer al Procedimiento instaurado en su contra.

De donde se desprende que a diferencia del Procedimiento Administrativo Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, este procedimiento no cuenta con la etapa de emplazamiento.

A nuestro parecer, debería reformarse el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus normas reglamentarias, a fin de establecer en ese procedimiento la etapa de emplazamiento, misma que es muy importante para determinar si procede o no la instauración de un procedimiento sancionador en contra del presunto infractor.

Las demás etapas del procedimiento son iguales a las que se siguen en el similar por violaciones a Ley Federal del Trabajo.

CITAS DEL CAPITULO

(1) GOMEZ LARA, Cipriano, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO", 2a. Edición, México 1981, Textos Universitarios, UNAM, pp. 245 y 246.

(2) PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de, "DICCIONARIO DE DERECHO, 10a Edición, Edit. Porrúa, México 1981.

(3) TRUEBA URBINA, Alberto, "NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO", Tomo I, Edit. Porrúa, México 1973, p. 157.

(4) FRAGA, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO" 18a. Edición, Edit. Porrúa, México 1978, pp. 260 y 261.

(5) TRUEBA URBINA, Alberto, "NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO" Tomo II, Edit. Porrúa, México 1973, p. 1769.

(6) PINA, Rafael de, Op. Cit. p. 394.

C A P I T U L O IV - MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE - LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FE- DERALES DEL TRABAJO

A. MEDIO DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVO.

B. MEDIO DE IMPUGNACION CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO, ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

C. MEDIO DE IMPUGNACION JURISDICCIONAL (AMPARO).

CAPITULO IV. MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FEDERALES LABORALES.

En los capítulos anteriores, analizamos la facultad del Estado para sancionar a los patrones que incumplen con lo establecido por los ordenamientos laborales y de seguridad social, así como el procedimiento que deben seguir las autoridades competentes para la imposición de dichas sanciones.

Ahora, en este capítulo nos encargaremos de analizar los medios con que cuenta el particular sancionado para impugnar las resoluciones emitidas por las autoridades laborales, y que a su juicio resulten violatorias de las garantías constitucionales o de derechos consagrados en alguna ley o reglamento aplicable al caso concreto.

Estos medios de impugnación son los siguientes:

A.- Administrativo.

B.- Contenciooso-Administrativo.

C.- Jurisdiccional.

Analicemos cada uno de ellos:

A. MEDIO DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVO.

Este medio es un recurso administrativo de inconformidad que se interpone ante el C. Secretario del Trabajo y Previsión Social, y está previsto en el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, procediendo únicamente cuando la sanción impuesta es por violación a las disposiciones que regulan la materia de seguridad e higiene.

El reglamento citado establece, en su parte relativa, que el escrito por medio del cual se interponga ese recurso, deberá contener el nombre y domicilio del promovente y los agravios que directa o indirectamente le cause la resolución impugnada y si el promovente no tiene acreditada la personalidad con que se ostenta ante la Secretaría, deberá acompañarse los documentos con que la acredite.

La resolución que dicte el Secretario del ramo podrá confirmar, modificar o revocar la sanción.

Si esta resolución no fue favorable al particular, éste podrá impugnarla ante la Sala Regional respectiva del Trigunal Fiscal de la Federación, conforme a lo dispuesto por el artículo 23 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del la Federación, contando con un plazo de 45 días para hacerlo y la tramitación de ese juicio se sujetará a las bases que describiremos al analizar el medio de impugnación contencioso- administrativo.

Es importante precisar, que este recurso sólo procede, como lo hemos venido apuntando, en contra de las sanciones impuestas por violaciones a las disposiciones de seguridad e higiene, así es que si en la resolución sancionadora se incluyen sanciones por violación a las normas de trabajo diversas a la materia señalada, deberán impugnarse esas resoluciones ante el Tribunal Fiscal de la Federación directamente, ya que no es posible dividir la continencia, ya que pudiera resultar que en ese recurso no se estudien las cuestiones ajenas a las de seguridad e higiene.

Al analizar el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, planteamos el conflicto referente a la supuesta contradicción entre estos dos

ordenamientos, analicemos pues, los diferentes criterios que han emitido diversas autoridades acerca de la procedencia o no de este recurso:

1.- Algún Tribunal Colegiado de Circuito ha emitido el criterio, compartido por algunas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, de que como el recurso de inconformidad, en análisis, se encuentra establecido en un Reglamento y no en una Ley expedida por el Congreso de la Unión, no es obligatorio para los particulares agotar este recurso previamente a la promoción del juicio de nulidad.

2.- Diverso Tribunal Colegiado de Circuito ha considerado que de conformidad con lo que establece el artículo Tercero Transitorio del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Aplicación de Sanciones Administrativas por Violación a la Ley Federal del Trabajo analizado en páginas anteriores, quedaron derogadas todas aquellas disposiciones que en materia de aplicación de sanciones se opongan a dicho reglamento; y que, en virtud de que el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, es anterior al mencionado y creó el recurso administrativo que no está previsto ni en la Ley Federal del Trabajo ni en el reglamento posterior, debe entenderse que todo lo relativo a la aplicación de sanciones establecido en

el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, ha quedado derogado.

Pues bien, no estamos de acuerdo con ninguno de estos criterios, en virtud de las siguientes consideraciones:

Es inaceptable el primer criterio enumerado, toda vez que el artículo 202, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra actos que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, y sólo hace la excepción cuando la interposición de esos medios sea optativa.

Como se observa, la Ley expedida por el Congreso de la Unión que regula específicamente la tramitación del juicio contencioso-administrtivo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no hace distinción alguna respecto a que ese recurso o medio de defensa debe encontrarse establecido en una Ley y de acuerdo con el principio general de derecho de que "donde la Ley no distingue, no se puede distinguir", no se puede entonces, concluir que ese medio de defensa deba estar establecido en una Ley.

Por otra parte, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece como requisito para la

procedencia del juicio contencioso-administrativo ante dicho tribunal, que las resoluciones que se impugnen tengan el carácter de definitivas, por lo que es más que suficiente que exista un recurso ordinario a través del cual se pueda impugnar un acto, independientemente del origen del recurso, para que la resolución se estime que no es definitiva.

Ahora bien, respecto al segundo criterio mencionado, cabe decir que también es improcedente, toda vez que conforme al artículo 9o. del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, la Ley sólo podrá abrogarse o derogarse por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

Ahora bien, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978, y el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo fue publicado en el Diario Oficial el 17 de junio de 1983, es decir, que este último reglamento fue publicado en fecha posterior que el primero.

Pero en el caso que nos ocupa, no se da ninguno de los supuestos que prevé el artículo 9o. del Código Civil citado anteriormente.

En efecto, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo no fue derogado expresamente por el que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, según se puede apreciar claramente de los artículos transitorios de este último.

Tampoco consideramos que quede incluído dentro de la derogación general que contiene el artículo Tercero Transitorio, puesto que en 'materia de aplicación de sanciones', el de Seguridad e Higiene en el Trabajo no se opone al segundo y realizando un estudio comparativo del procedimiento que prevén cada uno de estos reglamentos, encontraremos que no se oponen entre sí.

Abundando al respecto, en el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que es el más antiguo se prevé la necesidad de levantar acta de inspección, turnarla a la dependencia respectiva a fin de que sea valorada y calificada; la obligación de citar al patrón en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo para que, respetando la

garantía de audiencia, pueda comparecer a oponer defensas y excepciones y a ofrecer pruebas; y, finalmente que desahogadas estas últimas deberá dictarse resolución fundada y motivada, tal y como lo establecen los artículos 261, 262 y 263 del reglamento en comento. Y el artículo 264 del mismo ordenamiento establece los requisitos para la cuantificación de las sanciones y son: gravedad de la infracción cometida; antecedentes del infractor y las condiciones económicas del mismo.

Por su parte, el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo contiene las mismas bases procedimentales.

La única diferencia que pudiera aparentemente encontrarse en ambos procedimientos es que en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo se establece que el término para que se celebre la audiencia no puede ser inferior a 10 días hábiles y en el que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas no se señala término alguno, aplicándose en la práctica el término de 10 días que menciona el de Seguridad e Higiene, con lo que desaparece cualquier diferencia secundaria que pudiera existir.

De lo anterior se desprende que los dos procedimientos mencionados no se oponen entre sí, por lo que no se puede considerar que se esté dentro del supuesto contemplado en el artículo Tercero Transitorio del multicitado Reglamento que Establece el Procedimiento Dancionador.

Concluyendo pues, que en este último reglamento no se tuvo nunca la intención de que desapareciera el procedimiento para el mismo objeto establecido anteriormente en el Reglamento General de Seguridad e Higiene.

Sin embargo, para considerar que el Reglamento de Seguridad e Higiene se opone al que Establece el Procedimiento Sancionador, se ha argumentado que aquel establece un recurso ordinario a través del cual pueden ser combatidas las resoluciones sancionadoras en materia de seguridad e higiene, mismo que no contempla el otro.

A nuestro parecer, tampoco en este aspecto puede estimarse como derogado el Reglamento de Seguridad e Higiene, en su capítulo de sanciones, ya que el hecho de que se establezca un medio de defensa de los afectados, que no prevé el reglamento posterior, no los hace incompatibles.

Así es, la creación de ese recurso ordinario, en beneficio de los sancionados, se establece únicamente por lo que refiere a las sanciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, teniendo en consideración que este reglamento es de carácter particular y específico y el que Establece el Procedimiento Administrativo Sancionador tiene aplicación en caso de violación de cualquier norma de trabajo, por lo que debe considerarse como un reglamento genérico, y por lo tanto diferente a aquél.

El hecho de establecerse ese recurso podría considerarse, en un momento dado, como un motivo por el cual es inconstitucional el reglamento en virtud de que la Ley Federal del Trabajo a la que regula el propio Reglamento de Seguridad e Higiene, no establece ese medio de impugnación, pero esto no puede significar que el hecho de que un Reglamento prevea un recurso ordinario, se opone a otro por el hecho de que éste no contemple la posibilidad de impugnar una resolución a través de un medio de defensa ordinario, máxime si se tiene en cuenta que se trata de ordenamientos jurídicos diferentes.

Para terminar este punto, podemos decir que a nuestro parecer, se debería reformar el Reglamento que Establece el Procedimiento Sancionador a fin de establecer un recurso para

impugnar las resoluciones sancionadoras, o bien, reformarse el de Seguridad e Higiene dejando sin efecto el recurso previsto en él. Lo anterior es con el fin de uniformar el Procedimiento Administrativo Sancionador y los medios de impugnación que pudieran hacerse valer en contra de los actos emitidos en el mismo.

B. MEDIO DE IMPUGNACION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

A este medio de impugnación se le llama Juicio de Nulidad Fiscal, y se encuentra regulado por el artículo 23 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y es en éste y en diversos criterios sustentados por el propio Tribunal Fiscal, en los que se establece que las Salas Regionales de dicho cuerpo colegiado conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas en las que se impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales; tramitando y resolviendo todos los juicios de nulidad que se promueven en contra de las resoluciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en que se imponen multas por infracciones a la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos.

Los patrones que resulten sancionados por violaciones a las normas de trabajo en general, cuentan con un plazo de 45 días para impugnarlas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, haciéndolo por medio de demanda que presenten directamente ante la Sala Regional del propio Tribunal en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución

impugnada, según lo dispone el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Este artículo así como el 208 y 209 del mismo ordenamiento, establecen los requisitos que han de cumplirse con la demanda y son: nombre y domicilio del demandante; resolución que se impugna; hechos que den motivo a la demanda; pruebas que se ofrezcan y la expresión de agravios que le cause el acto impugnado, debiendo adjuntarse una copia de la demanda para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para correr traslado al Titular de la Dependencia de la que depende la autoridad demandada; el documento que acredita su personalidad; el documento en que conste el acto impugnado; constancias de la notificación del acto impugnado y las pruebas documentales que se ofrezcan.

Después de presentada la demanda, la autoridad demandada, cuenta con un plazo de 45 días a partir de que se notifique, para contestar la demanda. Una vez contestada o bien cuando transcurra el término otorgado para hacerlo y la autoridad no lo hizo, deberá abrirse el juicio a un período de alegatos y posteriormente deberá emitirse la resolución correspondiente.

Si esta resolución resultara contraria a los intereses del particular, tendrá la opción de impugnarla por vía de amparo

directo ante el Trigunal Colegiado de Circuito correspondiente, de conformidad con lo que dispone el artículo 158 de la Ley de Amparo.

Pero si resultara favorable al particular, afectando con ello a la autoridad, ésta tendrá la opción de recurrirla, conforme a lo establecido en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

[illegible]

[illegible]

C.- MEDIO DE IMPUGNACION JURISDICCIONAL (AMPARO).

El juicio de amparo procede únicamente en contra de actos defintivos y por lo tanto cuando existe la posibilidad de impugnar esos actos a través de algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, el juicio de amparo resulta improcedente, según lo dispone el artículo 73 fracción XVI de la Ley de Amparo.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido algunos casos de excepción y son:

1.- Cuando en el acto reclamado se alegan únicamente violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es solo mediante el juicio de amparo cuando se determinan si existen o no tales violaciones.

Al respecto, la Jurisprudencia No. 1574 de la Suprema Corte, Consultable en el Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Número 401, página 700, establece lo siguiente:

"1574. RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECE--
SARIO AGOTARLOS CUANDO UNICAMENTE SE - -

ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION.

En principio un juicio de garantías es - improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer previa mente a la promoción de dicho juicio, -- los recursos ordinarios que establezca - la Ley del acto, pues entre los princi-- pios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio,- sólo será procedente, salvo los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisa y, con base en - - ambas, esta Suprema Corte en su juris- - prudencia, cuando se hayan agotado pre-- viamente los recursos que la ley del acto haya instituído precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia, esta Suprema -- Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fun-- damentación y motivación, ya que no instituirla significaría dejar al quejoso - estado de indefensión, porque precisa- -

mente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación), le impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de ésto no le impedirían impugnarlo mediante un recurso ordinario. Empero, no hay razón para pretender que, por el hecho de que la demanda de garantías se aduzca al lado de violaciones a garantías de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarias, violación a la garantía de audiencia, no deba agotarse el recurso ordinario, puesto que mediante éste, cuya interpretación priva de definitivdad al acto recurrido, el afectado puede ser oído con la amplitud que la garantía de audiencia persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. En cambio, cuando únicamente se aduce la violación de la garantía de audiencia, no es obligatorio, para el afectado, hacer valer recurso alguno. El quejoso debe,

pues, antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales no releva al afectado de la oblgiación de agotar, en los casos que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario imperarís el arbitrio de quejoso, quien, por el solo hecho de acudir directamente al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca".

2.- Otro caso de excepción, es cuando en el juicio de garantías se ataca la inconstitucionalidad de algún Reglamento Administrativo expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y al mismo tiempo se impugnan los actos de aplicación del mismo, no es necesario agotar los recursos ordinarios procedentes, ya que la constitucionalidad o no de una Ley sólo lo puede resolver la Justicia Federal. Así lo ha

establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia firme, la cual se transcribe a continuación:

> "1588. REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. AMPARO. NO ES NECESARIO AGOTAR LOS RECURSOS - ORDINARIOS QUE ESTABLECEN CONTRA LOS AC-- TOS DE APLICACION.
> Cuando se combate por su inconstitucionalidad un reglamento administrativo expe-- dido por el Presidente de la República -- con fundamento en la fracción I del ar- - tículo 89 de la Constitución Federal, el que constituye, dados sus caracteres de - generalidad y abstracción, una ley desde el punto de vista material, y al mismo -- tiempo se impugnan los actos de aplica- - ción del mismo, no es necesario agotar -- previamente los recursos ordinarios pro-- cedentes, para acudir al juicio de ampa-- ro, porque las autoridades comunes care-- cen de competencia para resolver si una - ley es o no contraria a la Constitución - General de la República, lo que es cues-- tión de la incumbencia exclusiva de la -- justicia federal."

3.- La última excepción la constituye el hecho de que el que promueva el amparo sea un tercero ajeno al procedimiento administrativo. Esto es en virtud de que por ser extraño a dicho procedimiento no puede por tanto hacer uso de los medios de impugnación otorgados al particular sancionado. Tal y como se observa en la siguiente Jurisprudencia, dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

> "1572. RECUROS ORDINARIOS ADMINISTRATIVOS QUE NO HAY OBLIGACION DE AGOTAR ANTES DE PROMOVER EL AMPARO.
> El amparo en materia administrativa no -- procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto re- - clamado recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que -- esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento que no tiene a su disposi-- ción aquellos medios o recursos, el jui-- cio de garantías es desde luego procedente".

CONCLUSIONES

1.- La sanción surge como un medio de obligar a los particulares a cumplir con lo dispuesto por la norma.

2.- La potestad sancionadora del Estado la ejerce la Administración Pública, representada por el Poder Ejecutivo; Presidente de la República o Gobernadores de los Estados y sus correspondientes agentes y funcionarios teniendo como fin imponer sanciones en los casos de violaciones a las normas laborales en la relación de trabajo, independientemente de la responsabilidad en que incurran por el incumplimiento quienes hubieren violado tales normas.

3.- Las sanciones no son medios de allegarse recursos el Estado, sino medios por los cuales se pretende hacer cumplir con los ordenamientos jurídicos vigentes.

4.- En materia laboral, los medios coactivos por los que el Estado a través de sus órganos de la Administración Pública Federal obliga al cumplimiento del precepto legal; están

previstos en la Ley Federal del Trabajo y sus normas complementarias, teniendo que sujetarse estrictamente a estos ordenamientos juridicos, a fin de cumplir con el principio de legalidad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- El Estado para poder ejercer su facultad coactiva, deberá seguir una serie de actos o trámites los cuales conforman un procedimiento que culminará con la emisión de la resolución. Si durante el desarrollo de dicho procedimiento se acredita y tipifica el incumplimiento de la norma, entonces la resolución será condenatoria y se impondrá la sanción respectiva, pero en la proporción establecida por las leyes que rigen la materia.

6.- El procedimiento a que nos referimos en el punto inmediato anterior, se encuentra regulado por el Reglamento que Establece el procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, en tratándose de infracciones en materia laboral; y, referentes a la materia de seguridad social se rige por el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos; los cuales deberán someterse a múltiples reformas, ya que

resultan ordenamientos incompletos e insuficientes para el eficaz desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionador.

7.- Respecto a las consignaciones, que son la base para iniciar el Procedimiento Sancionador, se debe establecer en los citados ordenamientos, los documentos que debe adjuntar la autoridad consignante, al oficio de consignación, para su debida integración y para evitar la remisión de asuntos incompletos que no reúnan los requisitos necesarios para iniciar el procedimiento.

8.- Por lo que hace a las resoluciones, que son el culmen del Procedimiento Administrativo Sancionador, se debe establecer las formas precisas para cuantificar la multa, contemplando atenuantes y agravantes para su fijación; dando con ello seguridad al gobernado y constriñenndo a la autoridad al marco jurídico vigente. Esto con el fin de que esas resoluciones estén debidamente fundadas y motivadas, obteniendo así multas más equitativas.

9.- El recurso administrativo previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo como medio de

defensa ante la propia autoridad sancionadora, debe agotarse aún cuando la Ley Federal del Trabajo, que es la norma general no lo prevea, ya que dicho recurso no implica violación a dicha ley ya que no la contraviene ni desconoce las disposiciones que reglamenta, sino por el contrario armoniza con lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional que impone otorgar al gobernado una forma de defensa contra la autoridad, cuestión que constituye una garantía que ineludiblemente debe ser respetada.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece que los recursos correspondientes sólo puedan contenerse en leyes desde el punto de vista formal y material, toda vez que los reglamentos desde el punto de vista material participan del carácter de leyes, pues su finalidad consiste en desarrollar o complementar en detalle las normas legales.

10.- El Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo no deroga al Reglamento General de Seguridad e Higiene, en virtud de que se trata de ordenamientos jurídicos diferentes, ya que el primero de ellos se refiere expresamente y de manera general a la Ley Federal

del Trabajo y el segundo es particular y específico relacionado con la materia de seguridad e higiene en el trabajo, lo que determina para cada uno de ellos diversas esferas de competencia en su aplicación, es decir, aún cuando ambos ordenamientos se refieren a la imposición de sanciones, son de naturaleza jurídica diferente por razón de materia y por lo mismo su vigencia es independiente.

11.- Resulta indispensable conformar un Código de Procedimientos Administrativos en el orden laboral, genérico y aplicable a todas las materias respectivas, en el cual se contemplen y regulen las etapas procedimentales como son las notificaciones, pruebas procedentes y su valoración; y todas aquellas circunstancias que se presentan en el Procedimiento Administrativo Sancionador, pues este ordenamiento es fundamental para la rapidez y eficacia del desenvolvimiento de dicho procedimiento y la mejor consecución de los fines que el Estado debe cumplir.

12.- Debe establecerse también un medio de impugnación para todas las materias, a fin de atacar las resoluciones sancionadoras ante la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, estableciéndose específicamente las bases de

su tramitación; su interposición; pruebas procedentes, su valoración y calificación, así como los requisitos que ha de cumplir la resolución que resuelva el recurso intentado.

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

1.- ACOSTA ROMERO, Miguel
"TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"
5a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1983.

2.- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago
"MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO"
Editorial Porrúa,
México 1985.

3.- BAZDRESCH, Luis
"EL JUICIO DE AMPARO"
4a. Edición,
Editorial Trillas,
México, 1988.

4.- BIELSA, Rafael
"DERECHO ADMINISTRATIVO" T. I.
6a. Edición,
Editorial La Ley,
Buenos Aires 1964.

5.- BUEN LOZANO, Nestor de
"DERECHO DEL TRABAJO" T.I.
7a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1989.

6.- BUEN LOZANO, Nestor de
"DERECHO DEL TRABAJO" T.II.
7a. Edición
Editorial Porrúa
México 1987.

7.- BURGOA, Ignacio
"LAS GARANTIAS INDIVIDUALES"
9a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1986.

8. BURGOA, Ignacio
"EL JUICIO DE AMPARO"
23a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1986.

9.- CARRANCA Y TRUJILLO, Raul
"DERECHO PENAL MEXICANO" PARTE GENERAL
15a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1939.

10.- CARRILLO FLORES, Antonio
"LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES,
FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO",
Editorial Porrúa
México 1939.

11.- CUEVA, Mario de la
"EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO" T.I.
10a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1985.

12.- CUEVA, Mario de la
"EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO" T. II.
4a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1986.

13.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto
ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO"
1a. Edición,
Editorial Limusa,
México, 1986.

14.- FIORINI, Bartolomé A.
"PODER DE POLICIA, TEORIA JURIDICA"
2a. Edición,
Editorial Alfa,
Buenos Aires 1961.

15.- FIORINI, Bartolomé A.
"TRATADO DE DERECHO DEL TRABAJO" T. IV.
1a. Edición,
Editorial Alfa,
Buenos Aires 1969.

16.- FRAGA, Gabino
"DERECHO ADMINISTRATIVO"
18a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1978.

17.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo
"INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO"
13a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1979.

18.- GARZA, Sergio F. de la
"DERECHO FINANCIERO MEXICANO"
7a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1976.

19.- GOMEZ LARA, Cipriano
"TEORIA GENERAL DEL PROCESO"
2a. Edición,
Textos Universitarios UNAM,
México 1981.

20.- LOMELI CEREZO, Margarita
"DERECHO FISCAL REPRESIVO"
Editorial Porrúa,
México 1979.

21.- OLEA FRANCO, Pedro y
SANCHEZ DEL CARPIO, Francisco L.
"MANUAL DE TECNICAS DE INVESTIGACION
DOCUMENTAL PARA LA ENSEÑANZA MEDIA"
14a. Edición,
Editorial Esfinge,
México 1985.

22.- SERRA ROJAS, Andrés
"DERECHO ADMINISTRATIVO" T.I.
13a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1985.

23.- SERRA ROJAS, Andrés
"DERECHO ADMINISTRATIVO" T.II.
7a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1979.

24.- TRUEBA URBINA, Alberto
"NUEVO DERECHO DEL TRABAJO TEORIA INTEGRAL"
6a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1981.

25.- TRUEBA URBINA, Alberto
"NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO" T.I. y II.
Editorial Porrúa,
México 1973.

D I C C I O N A R I O S

1.- PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de,
"DICCIONARIO DE DERECHO"
10a. Edición,
Editorial Porrúa,
México, 1981.

2.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan
"DICCIONARIO PARA JURISTAS"
1a. Edición,
Mayo Ediciones,
México, 1981.

L E G I S L A C I O N

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
86 Edición,
Editorial Porrúa,
México 1989.

2.- COMPILACION FISCAL,
21a. Edición,
Dofiscal Editores,
México 1991.

3.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,
13a. Edición,
Editorial Porrúa,
México 1984.

4.- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION,
Editorial Porrúa,
México 1984.

5.- LEY DEL SEGURO SOCIAL,
Jefatura de Publicaciones del I.M.S.S.
México 1986.

6.- LEY DE AMPARO,
2a. Edición,
Editorial Andrade,
México 1988.

7.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO,
8a. Edición,
Talleres Gráficos de la Nación,
México 1991.

8.- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL
EN MATERIA ECONOMICA,
15a. Edición,
Editorial Andrade,
México 1988.

9.- PENAL PRACTICA,
2a. Edición,
Editorial Andrade,
México 1988.

10.- REGLAMENTO DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO
Diario Oficial de la Federación de fecha
19 de noviembre de 1982.

11.- REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO,
5a. Edición de la Secretaría del Trabajo y Previsión
Social y del I.M.S.S.
Talleres Deimos,
México 1985.

12.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL,
Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de diciembre de 1990.

13.- REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO,
Diario Oficial de la Federación publicado en fecha 17 de junio de 1983.

14.- REGLAMENTO PARA LA IMPOSICION DE MULTAS POR INFRACCION A LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REGLAMENTOS,
Leyes y Códigos de México,
Editorial Porrúa,
México 1985.