

365
24j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ARAGON

REPERCUSIONES JURIDICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SANCIONAR VIOLACIONES A LAS NORMAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

T E S I S
Que para optar por el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

RAFAEL TORRES SORIANO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



ENEP
ARAGON

San Juan de Aragón, Estado de México 1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi padre, **RAFAEL TORRES**,
como cumplimiento a una promesa que no -
logramos disfrutar juntos.

A **CLEMENTINA**, mi madre, a quien con el pre-
sente, deseo patentizar mi amor por siempre
y desde siempre.

Para **ALBERTO ENRIQUE** y **HECTOR ORLANDO**,
porque sus ilusiones infantiles me han
permitido concebir un puente al infinito.

A **SARA**, amiga de cabecera, mi cómplice,
quien desde hace mucho tiempo me ha con-
vidado de su cariño sin esperar nada a -
cambio; ser extraordinario, merecedora -
de una mejor suerte. Obsequiosa constan-
te de su apoyo y crítica permanente de -
mi persona.

A mis hermanos, en forma particular a:

ROSALIA, quien le toco hacer un poco de mi madre,
por sus ejemplos de rectitud y de superación.

ENRIQUE, brillante profesional de la Contaduría Pública en los medios impresos y electrónicos, orgullosamente - egresado de la U.N.A.M., con quien comparto no sólo la consanguinidad, sino los mismos sueños y realidades, - amigos y gusto por la vida, estudios y deseos de superación.

A: **PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MEXICO**

y

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Instituciones públicas en las que he encontrado el apoyo suficiente para conformar un criterio jurídico propio.

Los CC. Licenciados:

ROBERTO GUZMAN ARAUJO PANDAL, *Director General de Asuntos Jurídicos; y*

MARIA DEL CARMEN OLIVERA RODRIGUEZ, *Directora General de Registro de Asociaciones,*

ambos, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, - con quienes he tenido la enorme fortuna de colaborar.

A:

La UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
con profundo agradecimiento, respeto y -
orgullo.

Mis profesores, gracias.

Licenciado ALEJANDRO RANGEL CANSINO,
por su asesoría y compañerismo sin -
igual para la realización del presente
trabajo.

A mis amigos en general,
especialmente a ti

REPERCUSIONES JURÍDICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SANCIONAR VIOLACIONES A LAS NORMAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO I. GENERALIDADES DE LAS SANCIONES.	5
A. Definición de sanción.	10
B. Génesis de las sanciones.	13
1. Histórico.	13
2. Legislativo.	18
C. Naturaleza jurídica.	21
D. Clasificación de las sanciones.	26
1. Multa.	29
2. Clausura.	30
3. Aseguramiento y secuestro.	31
4. Arresto y otras.	33
CAPITULO II. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.	38
A. Orígenes legislativos.	39
B. Marco jurídico.	44
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	44
2. Leyes.	46
a. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	47
b. Ley Federal del Trabajo.	51
3. Reglamentos.	58
a. Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	59
b. Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.	62
c. Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.	65
d. Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de	

Sancciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.	• 68
4. Acuerdos Delegatorios.	• 76
C. Función estatal.	• 79
1. Autoridad impositora.	• 80
a. Dirección General de Asuntos Jurídicos.	• 80
b. Delegaciones Federales del Trabajo.	• 81
2. Autoridades ejecutoras	• 82
a. Federales.	• 83
b. Locales.	• 83
CAPITULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.	• 87
A. Tipo de procedimiento.	• 90
B. Su tramitación.	• 94
1. Consignación.	• 94
2. Emplazamiento y citación a audiencia.	• 96
3. Audiencia constitucional.	• 99
4. Etapa probatoria.	• 104
5. Resolución.	• 107
CAPITULO IV. EFECTOS JURÍDICOS LABORALES DEL PROCEDIMIENTO EN ESTUDIO.	• 119
A. Inaplicabilidad del Capítulo IV del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.	• 119
B. Oposición entre reglamentos.	• 126
C. Inexistencia jurídica del Recurso Administrativo de Inconformidad.	• 130
D. Consecuencias legales.	• 135
1. Vulneración al principio de Definitividad.	• 135
2. Estado de indefensión del gobernado.	• 144
CONCLUSIONES.	• 159
BIBLIOGRAFÍA.	• 167

INTRODUCCIÓN

La institución de la Democracia logró someter la administración al imperio de la Ley y se dio reconocimiento a los Derechos de los particulares frente al Estado a través de la emisión de normas protectoras de esos Derechos, naciendo así las relaciones jurídicas entre administradores y administrados, que son el sustento del Estado de Derecho.

Existen dos ideas inspiradoras del Estado de Derecho: La División de Poderes, consistente en la función por separado de Creación de Leyes, de Ejecución y de Jurisdicción, independientes unas de otras, cuyo objetivo es equilibrar las fuerzas de cada uno de los órganos que las ejerzan, limitándose entre sí; y el Principio de Legalidad, con el cual se genera el reconocimiento de los Derechos de los individuos, que podrán hacer todo aquello que no les está prohibido y por su parte, la autoridad sólo podrá hacer lo que expresamente le permita la Ley.

El Estado posee gran cantidad de actividades y atribuciones en función de sus fines, que se resumen en dos palabras "bien común", y que son realizados de acuerdo a la división de poderes antes señalada; en materia de policía -reglas de vigilancia-,

fomento o servicio, que es una función de ejecución administrativa se realizan actos jurídicos o materiales que se hacen cumplir de acuerdo a un mandato legal.

Desde la óptica formal u orgánica, la función administrativa es realizada por el Poder Ejecutivo, que, a través de sus diversos órganos, realiza áreas específicas.

El ejercicio de la función administrativa incluye la existencia de una serie de facultades otorgadas en favor de esos órganos, con el fin de ue cumplan con las encomiendas que les imponen los ordenamientos legales; en principio, tales facultades se atribuyen al Presidente de la República como titular del Ejecutivo, y por Ley emitida por el Legislativo se hace la distribución de competencias en las diferentes Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el Jefe del Ejecutivo expide reglamentos administrativos para la debida observancia de las Leyes, en los que se distribuyen las facultades a las diferentes Unidades Administrativas de las Dependencias. Entre las facultades señaladas podemos encontrar las que corresponden a la imposición de sanciones por infracciones a las Leyes administrativas.

La facultad sancionadora del Estado se prevé en las diferentes Leyes que regulan la materia administrativa, mismas que

establecen las conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión, entre las que encontramos las disciplinarias, las medidas de apremio y las sanciones administrativas.

Estas últimas, las sanciones administrativas, son impuestas por violaciones a las disposiciones legales, al no hacer lo que en ellas se ordena, o hacer lo que se prohíbe. Dichas conductas se establecen en las Leyes administrativas y en los Reglamentos de Policía y buen gobierno, y generalmente se sancionan por la autoridad a través de un procedimiento que en cada una de las Leyes se regula. Este tipo de procedimiento es de tipo sumario y por medio de él, el Estado se subordina al orden jurídico.

En este trabajo se pretende hacer un análisis del Procedimiento Administrativo Sancionador que se instaura en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a los infractores de la normatividad de seguridad e higiene en el trabajo, desarrollándose en cuatro capítulos en los que se da un panorama general de la génesis de las sanciones y cuyo objeto primordial es condensar la fundamentación de este tipo de procedimiento, haciendo notar posteriormente las deficiencias en la substanciación del mismo.

En los capítulos tercero y cuarto, principalmente en este último, se hace énfasis en el conflicto reglamentario, derivado del hecho que, anteriormente dicho procedimiento se encontraba previsto y regulado en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el

Trabajo, sin embargo, en la actualidad se aplican las disposiciones del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo. El tema medular gira en torno a la inexistencia jurídica del Recurso administrativo que se señala en el artículo 266 del mencionado Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Asimismo, por lo perfectible de nuestro sistema jurídico, sobre todo del Derecho Laboral administrativo, nos atrevemos a hacer algunas propuestas que consideramos importante sean tomadas en cuenta, fundamentalmente porque una resolución condenatoria de tipo administrativa, impuesta a los infractores a las disposiciones del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, es definitiva, puesto que el ordenamiento del cual deriva no prevé recurso legal o medio de defensa alguno para impugnarla, resultando plenamente válido que los sancionados acudan directamente en busca de justicia, ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

CAPITULO I

GENERALIDADES DE LAS SANCIONES

CAPITULO I

Las primeras formas de organización político-sociales, llámense Polis, Civitas, Regnum, Imperium, República, etc. fueron el inicio de lo que hoy conocemos como Estado, que no es otra cosa que el aparato que controla a la sociedad.

El Estado puede entenderse como un proceso social que se funda en las diferencias entre gobernantes y gobernados, siendo ésta una realidad y no una mera reducción formal, es algo que podemos apreciar en el hecho de un pueblo que vive unido y que se organiza a partir de un grupo que ordena y otro que obedece, no porque caprichosamente así deba ser, sino porque es así en función de las necesidades que a nuestra voluntad impone la convivencia social.

De esta forma, tenemos que el Estado sienta sus bases en la necesidad de garantizar la vida en común.

Para lograr la satisfacción de esa necesidad es indispensable contar con normas jurídicas dadas a través del Derecho, cuyo fundamento a su vez se encuentra representado por la propia convivencia social.

Lo anterior nos conduce a la idea de que el Estado ni es el Derecho ni se encuentra fuera de él; podemos señalar que el Estado se encuentra sometido al Derecho, a las normas jurídico-sociales de relación comunitaria.

Cabe reflexionar en la relación que guardan el estado y el Derecho, toda vez que entre estos no se aclara tanto la naturaleza u orígenes del poder del Estado, ni el porqué los hombres deben someterse al mismo, es decir, porqué es necesario que un grupo mande y otro obedezca.

Ahora bien, los fines del Estado moderno son, asegurar el interés general, propiciar el ambiente óptimo para el desarrollo social y contar con los medios necesarios y ejercerlos para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas.

Como observamos, para que el Estado cumpla con estos fines debe disponer de los medios indispensables para vigilar y limitar la acción de los particulares en beneficio de la sociedad.

Tales medios serán proveídos por medio del Derecho, el cual, conformado por un conjunto de disposiciones que contiene un gran número de facultades coactivas, estarán a disposición de la función estatal, mismas que serán ejercidas por el aparato oficial en lo que también se conoce como Régimen de Policía.

Dicho Régimen no es otra cosa que la manifestación del poder de la autoridad, que manda e impone sobre las personas y las cosas. Es la función estatal que limita las libertades y derechos de los gobernados, buscando regular su actividad en relación directa con los deberes y obligaciones que las leyes les imponen.

El Régimen de Policía o función coactiva presenta dos facetas, una positiva y una negativa: la primera es aquella que tiende a asistir a los sujetos que se encuentran expuestos a sufrir un daño en sus personas o en sus bienes, también procura la protección de quienes carecen de bienes propios. El segundo aspecto, está compuesto de medidas restrictivas, prohibitivas y limitativas.

En el presente trabajo, nuestra atención estará centrada en el segundo de los aspectos, ello en virtud de en caso que los gobernados desatendieran, por acción u omisión, las obligaciones que a su cargo se encuentran en los diferentes ordenamientos jurídicos, o bien, que no cumplan con lo ordenado en las resoluciones dictadas por el poder público, el propio Estado podrá válidamente ejercitar los medios coactivos con que cuenta a fin de que los gobernados infractores cumplan con los mandatos legales o de alguna autoridad.

Es precisamente al cumplimiento forzado o ejecución forzada lo que habrá de entenderse como coacción, es una manifestación

externa de la autoridad para obligar a quienes han infringido la norma legal o algún mandato, a que cumplan con las obligaciones que tienen en lo individual para con el orden social.

La coactividad es el elemento esencial de lo jurídico, por eso podemos señalar que no hay derecho sin coactividad.

"Elemento esencial de la noción de lo jurídico es la característica de la coactividad, coercitividad o autarquía, que se incluye en todas las definiciones del derecho como inherente a su naturaleza misma, de tal manera que no puede concebirse un Derecho que no sea coactivo, coercible o autárquico."¹

Desde nuestro punto de vista, la coactividad resulta ser una característica de la norma jurídica, en el entendido de que dicha norma tutela el orden social colectivo.

Es precisamente en la coactividad donde el Régimen se encuentra compuesto por todo el conjunto de la Administración Pública que entre sus tantas actividades está la de facilitar y hacer observar la Ley.

De ahí se desprende que las Unidades que conforman los Órganos del Estado integran una Policía Administrativa cuya función será

¹ Lomelí Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal Represivo, México, Porrúa, 1979, p.11.

la de prevenir y, en su caso sancionar, los actos contrarios a las leyes u ordenanzas administrativas.

Dicha Policía se encuentra constituida por el conjunto de normas y principios en los que se prevén los medios coactivos necesarios para obligar a los gobernados a sujetarse al interés general, e incluso para que los empleados de la Administración Pública desempeñen sus funciones dentro de un régimen de legalidad.

No hay que soslayar la diferencia que existe entre la labor coactiva del Estado con la propia función administrativa, que es la actividad fundamental y natural, ya que esta diferencia es muy importante, puesto que como ya lo mencionamos, la función coactiva es aquella que busca el cumplimiento forzado de las disposiciones legales y la función administrativa propiamente dicha, tiene como finalidad primordial, el crear actos administrativos dentro de un marco jurídico que delimita la competencia para el desarrollo de las tareas atribuidas al Poder Ejecutivo.

Para que se cumpla eficazmente con las funciones indicadas es necesario que el Régimen de Policía consagre una potestad sancionadora de la Administración Pública, entendida ésta, además del cumplimiento forzado, como el poder de autoridad para castigar todo quebrantamiento o violación que no se configure como un delito.

El Código Penal para el Distrito Federal señala en su artículo 70 que los delitos son los actos u omisiones que sancionan las leyes penales, es por ello que consideramos que dichos actos no podrán ser sancionados por la autoridad administrativa, ya que eso le corresponde al Órgano Jurisdiccional competente.

Lo anterior resulta obvio si atendemos a que la inobservancia de los deberes impuestos por la norma jurídica, afecta el interés colectivo, con lo cual el infractor contrae una responsabilidad para reparar su falta, además de hacerse acreedor a una sanción.

Cabe anotar que dicha sanción será impuesta por el propio Estado como lo hemos venido indicando, siempre y cuando ésta se encuentre prevista en un ordenamiento legal y se sigan para ello los lineamientos y procedimientos establecidos para tales efectos.

A. DEFINICIÓN DE SANCIÓN

La sanción en el Derecho Administrativo aparece como un principio derivado de la inobservancia de la norma jurídica y siendo el Estado el encargado de procurar el bienestar colectivo de los gobernados, estará provisto de los medios necesarios de tipo coactivo para alcanzar sus objetivos, todo eso dentro de un marco de legitimidad.

Es por lo anterior que el Régimen o poder de Policía Estatal se cimienta en la sanción o pena, siendo éste el elemento constante de toda disciplina jurídica.

La sanción se da como una consecuencia jurídica del incumplimiento de un deber.

Este castigo estará siempre condicionado por la realización de un supuesto negativo, es decir, que se deje de observar un deber dispuesto en ley, lo cual, interpretado a contrario sensu, nos indica que cuando un sujeto de Derecho, llámese persona física o moral, siempre cumple con las obligaciones que le marcan las normas legales, la sanción no podrá imponerse ya que no existe la inobservancia y, por consiguiente, el supuesto condicionado nunca podrá darse como tal.

Al dejar de cumplirse con lo dispuesto en los ordenamientos legales se está provocando la aplicación de las sanciones, independientemente de la obligación de que el infractor repare su falta.

Cabe puntualizar que la sanción no puede ni debe ser confundida con la coacción, toda vez que la sanción es una consecuencia jurídica, en tanto que la coacción representa la aplicación forzada de una sanción.

Ahora bien, la contravención al orden provocada por una conducta activa o pasiva, tiene como consecuencia la sanción denominada pena cuya finalidad es castigar el desorden o alteración que sufren los bienes comunes.

Por estos bienes entenderemos a aquellos que se encuentran tutelados por las normas de derecho positivo, es decir, los que por su propia naturaleza están protegidos por preceptos de observancia general, pero de real y estricta observancia.

Es de aclarar, que para efectos de una mejor comprensión, a la sanción únicamente la denominaremos como tal, ya que el término pena en nuestro país es aplicado en el campo del Derecho Penal.

A la sanción del tipo administrativo, podemos definirla como el castigo que impone la sociedad a través del Derecho, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto al orden social.

De la definición anterior se desprende un elemento más de la sanción, es el término finalidad, recordemos que el elemento constante de la sanción es la consecuencialidad, en cambio, este elemento tiene las características represivas, es decir, la sanción ya no sólo es una consecuencia, sino que además se conceptualiza como un castigo para el infractor de la norma.

Por ello que la Autoridad Administrativa ejercita su poder coactivo sobre los infractores de la ley o de las órdenes que ella misma dicta a través de la sanción o de la ejecución forzada.

Debemos tener presente la diferencia que existe entre sanción y coacción para comprender que cuando una autoridad emite una orden como lo es una resolución, en ella, además de la obligación de reparar una falta, impondrá una sanción, claro está que no en todos los casos, pero en ese supuesto, si el infractor que ha sido sancionado no cumple con lo ordenado de una manera voluntaria, el poder oficial podrá forzar su cumplimiento.

La ejecución forzada es una forma de coercibilidad para lograr el cumplimiento, no sólo de un ordenamiento legal, sino de las órdenes de la Autoridad Administrativa. La ejecución forzada, en algunos ordenamientos como los del orden penal puede llegar a una ejecución corporal.

B. GÉNESIS DE LAS SANCIONES

1. HISTÓRICO.

La sanción, ya apuntábamos, es el sustento del Régimen de Policía, mismo que a su vez, representa una de las funciones del Estado para conservar el orden público.

El concepto de Policía se ha utilizado permanentemente, subsistiendo hasta la actualidad, variando únicamente en razón de las condiciones y características de cada época.

Partiendo de la Grecia antigua, en una etapa primaria de la Polis, el ser humano estaba desprovisto de un valor como individuo, su individualidad no cantaba y sólo lograba su realización máxima a través de la labor que realizaba en la colectividad, ya que el valor supremo en la Polis lo constituía su colectividad.

El ser humano, que como individuo no existía, se encontraba, por decirlo de alguna forma, dedicado de tiempo completo a la vida pública y se encontraba obligado a tributar incluso su vida en beneficio de la comunidad.

El poder político en la Polis era ejercido directamente por dicha comunidad, no existía distinción entre gobernantes y gobernados, entre Estado y Sociedad.

La vida del griego en la Polis no era concebible fuera de ella y cada uno de sus actos son reflejo de que vivía en y para la propia comunidad. Este tipo de organización político-social era el todo que englobaba la vida del hombre, el ciudadano, como ya habíamos dicho, no tenía vida privada o autónoma, su vida era netamente pública. Por esta razón es que la sociedad griega no

hace distinguos entre lo político, lo jurídico, lo ético o lo religioso, pues todo queda comprendido en la siguiente frase: "Es bueno todo lo que es bueno para la Polis, todo lo que la engrandece o embellece."²

Como observamos, siendo ésta una sociedad eminentemente colectivizada, el Régimen de Policía que se ejercitaba buscaba diferentes fines, podemos pensar que hasta opuestos entre sí, ya que por una parte, buscaba satisfacer las necesidades colectivas de un ente indivisible, y por otra, porque pretendía satisfacer necesidades familiares, económicas del orden doméstico, culturales o religiosas que de alguna forma son del tipo personal.

En una etapa posterior, se empezaron a reconocer ciertas garantías a las actividades individuales de quienes integraban esa sociedad, pero que por razones de orden y seguridad de la propia Polis, podían ser ignorados, por lo que es fácil comprender que el Régimen de Policía no era aplicado como un poder coactivo, propiamente dicho.

Pasando a lo que conocemos de la Roma antigua, considerada por muchos como la cuna de nuestra disciplina jurídica, encontramos que, al igual que en Grecia, se desconocían derechos a los

² Oñate Laborde, Santiago y David Pantoja Morán. El Estado y el Derecho. México, ANUIES. 1977.

ciudadanos que no pertenecieran al Imperio Romano, pero cualquier actividad de un ciudadano romano debía ser sometido al "Imperium" o autoridad suprema.

Con motivo de la expansión del Imperio, se establecieron diferencias entre los bienes públicos y los bienes privados, teniendo como consecuencia que el Régimen de Policía se encontrara encaminado a disponer ciertas restricciones a las actividades de los particulares.

Pese a que en algunos períodos de gobierno imperial en Roma predominó la arbitrariedad y atropellos por parte de los emperadores en turno, como una contradicción histórica, la función policial siempre ha sido mostrada como guardián celoso del equilibrio entre los individuos y el bien común.

En los inicios de la Edad Media en Europa, se muestra una nula noción sobre los derechos de los individuos y de las comunidades en general, debido principalmente al predominio de pueblos bárbaros, con lo que fácilmente podemos señalar que la función de policía tuvo prácticamente un desarrollo muy deficiente.

Como consecuencia del avance de la sociedad y como producto de lucha constante entre la nobleza y la Iglesia, y el triunfo de aquella sobre ésta, se acrecentó el poder de los señores feudales, lo que llevó a que se formaran los Estados del Príncipe

o Estados Policias, en los que todo giraba en torno a ese poder feudal.

En este período histórico se conceptualizó la idea de que el individuo era parte integrante de círculos creados por la divinidad, regidos por mandato del Príncipe, portador y transmisor de la voluntad de Dios.

Aquí, el Estado Policía no reconoce Derechos humanos individuales ni comunes, la autoridad se ejercía sin limitaciones y en forma prepotente.

El Príncipe era el encargado y custodio de los bienes comunes y como consecuencia de la "divinidad de su origen" todos los actos que realizaba participaban de su naturaleza divina.

Dichos personajes debían ser considerados como los representantes absolutos de la divinidad, puesto que los actos que éste realizaba estaban encaminados a lograr la felicidad de sus súbditos.

Este Régimen de Policía radical o Estado Policía era el fundamento político del Estado absolutista, el Príncipe era considerado el Estado y a la actividad que realizaba tal, se le llamó "Política", la cual era entendida como el arte de gobernar un pueblo y hacer felices a sus súbditos.

A la par del Poder Central o Absolutista del Príncipe se crearon poderes urbanos sobre los Burgos, Villas o Ciudades en los que propiamente se desarrolló la actividad policial descentralizada y que estaba encaminada al cuidado de los bienes colectivos, como caminos y obras de infraestructura.

Es precisamente de ahí de donde surge incipientemente lo que hoy se denomina Policía de Seguridad, la cual realizaba funciones de preservación de la paz y el orden de la localidad y para satisfacer las necesidades de la seguridad de la colectividad.

Con el Estado moderno, que también podría denominarse Estado gendarme, la actividad policial debe ser en y para beneficio de los gobernados. Los derechos humanos que anteriormente ocupaban un segundo plano, o bien, pretendía desconocerlos, ahora son considerados inviolables y el Estado sólo puede actuar a través de normas jurídicas.

2. LEGISLATIVO

En nuestro Derecho, la norma policial debe emanar del máximo Órgano Legislativo a fin de que el Estado regule la actividad de los particulares.

La facultad de la Administración Pública para sancionar las infracciones, la encontramos inicialmente en el Estatuto Orgánico

Provisional de la República Mexicana del 23 de mayo de 1856, expedido por el entonces Presidente de la República, Ignacio Comonfort, en cuyo artículo 58 establecía que sólo se podían imponer castigos o sanciones que estuviesen contempladas en la ley vigente y de acuerdo al procedimiento que para tal efecto existiese, introduciéndose el concepto de sanciones pecuniarias.

Por su parte, en la Constitución de 1857, se disponía en el numeral 21 lo siguiente:

"La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial, la política o la administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos de expresamente determine la ley."

De dicha disposición se desprenden dos tipos de castigos, por un lado las penas y las correcciones que impondría la autoridad política o administrativa, por el otro, esas correcciones deberían estar determinadas en las leyes con el fin de que la propia autoridad administrativa las aplicara, es decir, se hace obvia la necesidad de que existiesen los castigos correspondientes dada la previsión de las infracciones que pudiesen cometerse, de las cuales la autoridad daría cuenta por

medio de la aplicación de una sanción.

La facultad sancionadora del Estado puede cuestionarse desde el punto de vista de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, no establece en forma precisa dicha facultad sancionadora, toda vez que el texto del artículo 21 señala:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía..."

Como podrá apreciarse, literalmente dicho precepto dispone que la Autoridad Administrativa puede castigar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno.

Si interpretamos en forma estricta esta disposición, sólo existirán los delitos y las infracciones a reglamentos de gobierno, por lo que cualquier violación a la ley, necesariamente sería considerada como delito.

Por otra parte, debemos considerar que dada la variedad de funciones que realiza la Autoridad Administrativa, el Constituyente de 1917 no quiso limitar esa facultad sancionadora,

ya que si esa hubiera sido la intención del legislador, se hubiera agregado al precepto que nos ocupa la expresión "sólo" para que la parte relativa de su texto quedara como sigue: Compete a la autoridad administrativa sólo la aplicación de sanciones.

El razonamiento anterior lo fundamentamos en que si la facultad sancionadora de que se trata le fuera suprimida a la Autoridad Administrativa, se le estaría privando de la facultad para proveer en la esfera administrativa, valga la redundancia, a la exacta observancia de las leyes, tal como se encuentra dispuesto en la fracción I, del artículo 89 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

C. NATURALEZA JURÍDICA

De acuerdo a lo dispuesto en el anteriormente analizado artículo 21 Constitucional, la Autoridad Administrativa cuenta con las facultades para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía en términos generales.

El poder coactivo del Estado, como hemos venido señalando, tiene sustento en la facultad sancionadora que posee para ejecutar las leyes, por lo que su justificación en nuestro país la encontramos

¹ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México. Limusa, 1986. p. 288.

en el hecho de que en las leyes y reglamentos del orden administrativo, se incluyen normas sancionadoras que se aplican en los casos de incumplimiento a los propios ordenamientos legales.

En el Estado mexicano se integra lo que se ha dado en llamar un Estado de Derecho, porque los tres poderes que conforman la Unión, se encuentran organizados y funcionan de acuerdo con los lineamientos que trazan la Constitución General de la República y las leyes que de ella deriven, por lo que el Poder Público debe actuar dentro y de acuerdo a un mandato jurídico.

La fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna las llamadas facultades implícitas que tiene el Poder Legislativo y que no son más que la elaboración de las leyes mediante las cuales se reglamenta la forma de cumplir con los fines de la propia ley, es decir, dicho Poder Legislativo sólo puede expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que le son conferidas en el numeral en comento.

Por su parte, la fracción I del artículo 89 de la misma Constitución, establece como facultad exclusiva del Presidente de la República:

"...Promulgar y ejecutar las leyes que expida

el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

De ello tenemos que el Poder Ejecutivo en la persona del Presidente de la República, primeramente dará a conocer oficialmente una ley y posteriormente ordenará que se cumpla, para, de esta manera, hacer realidad los mandamientos legislativos.

Con objeto de que se lleve a cabo esta tarea, el Presidente de la República se encuentra investido de la facultad para expedir Reglamentos, mismos que se conforman por las disposiciones que faciliten el cumplimiento de las leyes.

De ahí resulta que el poder sancionador estatal, presenta dos facetas, una, la facilidad para expedir leyes y reglamentos administrativos que coadyuvan a su cumplimiento, y dos, que a dichos ordenamientos se les "arme" de la correspondiente sanción para asegurar su cumplimiento.

Por consiguiente, entre las facultades concedidas a la Autoridad Administrativa para que ejecute las leyes, se encuentra la de poder emplear los medios coercitivos necesarios para cumplir con sus funciones, como en este caso es la aplicación de las sanciones que en derecho corresponden.

Por otra parte, para establecer la naturaleza jurídica de las sanciones, habremos de consignar cuales son aquellos actos u omisiones contrarios a las leyes administrativas que las generan.

Sobre el particular, es de señalar que las infracciones administrativas son aquellos ilícitos que ni son civiles ni penales, pero que son sancionados a través de medidas puramente administrativas por compartir esa misma naturaleza. Entre este tipo de medidas de castigo del orden administrativo tenemos a la clausura, la multa o arresto que en ningún caso exceda quince días y cuyo conocimiento, trámite e imposición y ejecución no corresponda a las autoridades judiciales, sino al poder sancionador de la Administración Pública.

Al respecto, el Código Civil para el Distrito Federal señala en su artículo 1830 que todo hecho contrario a las leyes del orden público o de las buenas costumbres se denomina ilícito.

Lo que significa que todo acto u omisión que contravenga las leyes vigentes o que altere el orden común es contrario a Derecho.

De ahí se desprende que el incumplimiento a la norma jurídica del orden administrativo representa una violación que implica una afectación al interés público y que por tanto, el responsable del mismo se hace acreedor a una sanción.

La sanción de que se habla tendrá necesariamente el carácter administrativo, a diferencia de las sanciones penales que aún cuando son generadas por un ilícito, no comparten la misma naturaleza, en otras palabras, una infracción es aquella producida por el incumplimiento de una norma administrativa y el delito, según lo define el artículo 7o. del Código Penal del Distrito Federal es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, los cuales serán sancionados por el orden jurisdiccional competente como ya lo habíamos señalado al inicio del presente capítulo.

Cabe puntualizar que aún dentro de las leyes administrativas se tipifican diversos delitos que ameritan la imposición de castigos penales, como es el caso de los delitos fiscales previstos en el Título IV del Código Fiscal de la Federación.

Otros ejemplos de faltas a ordenamientos administrativos que ameritan pena corporal los encontramos en la Ley de Aguas que en su numeral 181 establece este tipo de castigo para los infractores de algunas disposiciones.⁴

La Ley Federal del Trabajo vigente también establece como violación sancionable con pena privativa de la libertad, el pago

⁴ Art. 181.- "Al que dañe o destruya una obra hidráulica de propiedad nacional, se le aplicará prisión de uno a diez años y multa hasta por el importe del daño causado."

de salarios inferiores a los mínimos establecidos oficialmente, tal como se dispone en el artículo 1004.⁵

Ahora bien, el poder coactivo del Estado deriva de la propia ley y, como hemos venido reiterando, es necesario y hasta indispensable la observancia y aplicación de la norma jurídica.

El carácter sancionador contenido en las leyes y reglamentos forma parte del Derecho Administrativo a diferencia de los delitos contemplados en la regulación jurídico-administrativa que pertenecen al Derecho Penal.

Cabe mencionar que al cometerse un ilícito se contrae una responsabilidad administrativa o penal según sea el caso, siempre y cuando se encuentre señalado en el ordenamiento administrativo.

D. CLASIFICACIÓN DE LAS SANCIONES.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad administrativa se encuentra investida de la facultad para castigar las violaciones cometidas a los reglamentos gubernativos

⁵ Art. 1004.- "Al patrón... que haga entrega a uno o varios de sus trabajadores de cantidades inferiores al salario fijado como mínimo general... se le castigará con las penas siguientes:

I. Con prisión de tres meses a dos años y multa que equivalga hasta 20 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992..."

y de policía con multa o arresto, que en ningún caso excederá de treinta y seis horas.

Sin embargo, en algunas leyes administrativas se establecen sanciones distintas a las especificadas en el precepto que se comenta.

Ante esto, pudiera pensarse que ese tipo de sanciones son contrarias a la Constitución por no estar contempladas en ella, pero debemos entender que debido a la diversidad de actos que realiza la Administración Pública, son justificables los castigos tales como la clausura, el aseguramiento de bienes, la revocación de concesiones, etc.

Dicha justificación se fundamenta, como ya hemos señalado, en lo dispuesto en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional y fracción I del numeral 89 del Ordenamiento máximo, en los que se precisan las facultades otorgadas al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, respectivamente, para el efecto de hacer factible el cumplimiento de la norma legal en aras del interés general, evitando en lo posible la comisión de infracciones.

Ahora bien, las sanciones se pueden clasificar en dos grandes grupos en atención a la finalidad que persiguen, éstas son, Restitutivas y Represivas.

Las primeras son las que corren a cargo de quien incumple un deber jurídico, por ejemplo, la obligación de pagar daños y perjuicios derivados del incumplimiento de un deber contractual. También como ejemplos de este tipo de sanciones se encuentran la nulidad o la indemnización, etc. En tanto que las segundas son aquellas cuya característica distintiva es su aflictividad, esencialmente son los castigos que tienen como objetivo evitar la comisión de violaciones y desde luego, la reincidencia infractora.

En el segundo grupo encuadran propiamente las sanciones que se imponen en el campo del Derecho Administrativo.

Así tenemos que las sanciones administrativas son impuestas por violaciones a las disposiciones legales que comparten esa misma naturaleza, ya sea por no hacer lo que en ellas se ordena, o bien, hacer lo que prohíben.

Tales conductas se encuentran previstas en las leyes administrativas y en los reglamentos de policía y buen gobierno, y serán sancionadas por la propia autoridad mediante un procedimiento de tipo sumario que se regulará en cada una de las leyes de la materia.

En estos procedimientos deben respetarse las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, como son

el Derecho de audiencia y el Derecho de seguridad jurídica.

Ahora analizaremos algunas de las sanciones de acuerdo al esquema del presente trabajo.

1. MULTA.

La multa es la sanción administrativa que mas comúnmente encontramos en las leyes administrativas, aunque no podemos hablar propiamente de que sea exclusiva de la rama del Derecho Administrativo, ya que podemos encontrar multas en el orden de lo penal, civil, mercantil, fiscal, de aguas, etc.

A la multa podemos definirla como la pena pecuniaria que se impone por una falta delictiva administrativa o de policía, o por incumplimiento contractual.

Cabe hacer sólo una aclaración con respecto a esta definición, puesto que estamos llamando delictiva a la falta administrativa que genera una sanción y de alguna forma estamos aludiendo a la acción de un delito administrativo, es decir, la comisión de un delito que como tal, es sancionado por el Órgano jurisdiccional competente aún y cuando está previsto en un ordenamiento de carácter administrativo.

Al ser esta sanción de tipo pecuniaria, los obligados al pago de

ella cubrirán al erario estatal determinada cantidad de dinero.

La multa presenta dos matices. Cuando la multa es impuesta como medio coercitivo para hacer que se cumplimente una orden de autoridad; y cuando ésta se aplica con el propósito de castigar algún tipo de violación, mandato o prohibición contenida en la norma jurídica.

No pocas veces se piensa que las multas tienen como único objetivo el engrosar las arcas oficiales, no obstante, debemos tener presente que dicha medida de castigo, siempre y cuando sea manejada adecuadamente por la autoridad, tiende a evitar que se violen las leyes y reglamentos, y en su caso, que los infractores no reincidan en sus faltas, de esta forma, la multa cumple las funciones tanto de castigo como de prevención, en forma conjunta o separada.

2. CLAUSURA.

En algunos Ordenamientos legales se dispone que en los casos de incumplimiento a lo ordenado o ante la práctica de ciertas actividades que escapan del control oficial, se impondrá como sanción la clausura temporal o definitiva de los establecimientos, lugares u obras en construcción, donde se cometan infracciones a la ley o a sus reglamentos.

Podemos definir a la clausura como el cierre y a la acción de clausurar como el cierre en cumplimiento a una ordenanza de la autoridad.

De lo anterior tenemos que la clausura es el cierre material de algún local o parte de éste por disposición de la propia autoridad; algunos autores consideran que la clausura puede obedecer a una decisión de los particulares, lo cual por nuestra parte objetamos, puesto que la clausura siempre provendrá de una orden de la autoridad, ya que una medida particular que tenga por finalidad el cierre de algún local u obra, o cualesquier establecimiento obedecerá a la satisfacción de una necesidad propia del gobernado, es decir, es una decisión unilateral que no encuadra en el tipo de las sanciones y que por tanto se encuentra fuera del control del Régimen Policial. Entendamos que la clausura es una medida coactiva de la autoridad que busca el cumplimiento de la norma que se dejó de observar.

A diferencia de la multa, esta clase de sanción se encuentra prevista exclusivamente en leyes y reglamentos de carácter eminentemente administrativo.

3. ASEGURAMIENTO Y SECUESTRO DE BIENES.

El aseguramiento y el secuestro de bienes son los medios por los que se pone a resguardo de la autoridad, determinados bienes

propiedad de particulares que han cometido algún tipo de violación al ordenamiento legal, con la finalidad de que éstos cumplan las obligaciones que han dejado de observar, reparen sus faltas y que dejen de seguir cometiendo las faltas por las cuales se les sanciona.

En consecuencia, por aseguramiento de bienes debemos entender aquella decisión adoptada por los titulares de los Órganos jurisdiccionales, para hacer efectivo un fallo o para impedir que se cometan daños y fraudes en los bienes de los particulares.

Lógicamente que la anterior definición se refiere a los bienes que se encuentran en litigio, por lo que dicha sanción, además de cumplir una función protectora, busca que se cumpla de manera coactiva o forzada con ciertas obligaciones, impidiendo que los infractores de la ley o de algún contrato en forma dolosa pretendieran ocultar, enajenar o simular operaciones de tipo mercantil sobre bienes que se encontraran en disputa legal.

Habremos de señalar que el secuestro de bienes es el depósito que se hace de un bien en manos de un tercero ajeno al litigio, hasta en tanto no se establezca a quién pertenece vía resolución judicial, o bien en aquellos casos en que se depositan los bienes en custodia de la autoridad, debido a la procedencia de éstos o de los fines a los cuales se destinan.

En algunos casos, el ordenamiento de que se trate prevé el secuestro de bienes, designando como depositario de los mismos al propio infractor.

Cabe mencionar que las figuras sancionatorias que se estudian en este punto no deben ser confundidas con la confiscación de bienes, ya que ésta se encuentra definida como: "... el acto de pasar al Estado los bienes o parte de ellos a causa de una condena penal, fiscal o gubernativa."⁶

En tanto que aquellas únicamente constituyen un depósito de bienes que cesará sus efectos hasta que se cumpla la ordenanza u obligación omitida, o bien hasta que se establezca la legal propiedad de bienes, materia de litigio.

4. ARRESTO Y OTRAS.

El arresto se puede definir como una detención provisional de una persona, con carácter oficial, referida ésta a la privación de la libertad de un individuo, con la característica de que, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional, no excederá, en ningún caso, de 36 horas, esto es, tiene la característica de ser una sanción temporal mínima.

⁶ Diccionario Larousse Usual, México, 1982.

En forma sintética, el arresto es una corta pena privativa de la libertad.

Lo que hace diferente a esta clase de sanción es que el castigo no recae en los bienes de los gobernadores, sino en su propia persona, al encontrárseles responsables de alguna infracción a los reglamentos de gobierno y buen gobierno.

Además de las sanciones que se han estudiado en este punto, existen otras que se establecen en las diversas leyes y reglamentos administrativos, como son la nulidad, la pérdida de derechos, la suspensión de actividades laborales o del ejercicio de la profesión, la revocación, la cancelación, la destitución, etc., que en conjunto tienen un mismo objetivo, el cual, como ha quedado señalado, es el cumplimiento de la norma jurídica por medios coactivos y evitar en alguna forma la reincidencia infractora.

COMENTARIOS

Al desarrollar este capítulo se puso principal importancia en el origen del Estado moderno y su estrecha relación con el Derecho. Cuando señalamos que el Estado es un proceso social nos referimos a que actualmente coexisten la desigualdad económica y social de los hombres y su igualación en lo jurídico y en lo político.

El Derecho se caracteriza por su abstracción y generalidad, ya que es aplicado a todas las personas sin hacer distinciones de ninguna especie.

Tales características no le han sido propias al Derecho desde que existe; recordemos que en estructuras sociales anteriores a la de nuestros días, no existía una diferencia clara entre las normas religiosas, morales o de convencionalismos sociales, con las jurídicas.

El hecho de que en la antigüedad existiera la esclavitud y la servidumbre en el medioevo, y de que esos fenómenos estuvieran reconocidos y regulados en las leyes, hacía que el Derecho tuviera una aplicación desigual.

En la sociedad esclavista de la Grecia clásica, se justificaba en forma natural la desigualdad, esto es, se nacía esclavo o ciudadano libre. En la organización feudal se legitimó a través de la religión, el privilegio de unos cuantos en perjuicio de las mayorías.

Dentro de nuestro Estado moderno singularizado por su economía de mercado, se requiere para su buen funcionamiento de hombres independientes e iguales, lo cual constituye un fin del Derecho.

Tal pareciera que la desigualdad de los hombres, engendra su

propia desaparición, aún cuando ésta sólo sea en el campo de sus derechos, ya que en lo social y económico habrá de transcurrir un buen tiempo.

El Derecho, calificado de moderno, nace por voluntad general, mediante procedimientos previamente establecidos, prevaleciendo siempre el interés general, tratando por igual a todos los individuos; ésto es lo que esencialmente se conoce como Estado de Derecho, un Estado en que quienes gobiernan se encuentran sujetos a las Leyes y reglas establecidas, con la finalidad de que los Derechos elementales del hombre no seas conculcados.

Podemos decir que el Derecho es la condición necesaria del Estado actual, pero a su vez, el Estado mismo es condición del Derecho moderno. Así, el Estado no puede imponer su voluntad a capricho, sino que, el poder que ostenta debe ser legitimado; por tanto, el nacimiento de las normas jurídicas no se da por generación espontánea, deben ser creadas y establecidas por órganos del Estado que los positivicen y aseguren su cumplimiento, con lo cual, también podemos concluir que el poder es creador de Derecho.

Para lograr la eficacia de las normas legales el Estado realiza varias funciones, entre las que encontramos una fundamental que es la administrativa, misma que implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a los órganos encargados de vigilar

el cumplimiento de las leyes.

En nuestro país, dichas atribuciones residen originalmente en el titular del Poder Ejecutivo Federal, y por mandato legal, son distribuidas en las diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Conforma a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República cuidará que todas las ordenanzas emanadas de ella sean observadas fielmente, expidiendo en cada caso en concreto los reglamentos administrativos que permitan lograr ese objetivo, los cuales, desde luego, incluirán la aplicación de sanciones administrativas, previo agotamiento de procedimientos determinados a las materias reglamentadas.

Resulta claro que las sanciones, amén de ser una consecuencia jurídica de una obligación no cumplida, es un castigo para el infractor de los deberes que impone el orden social, es en suma, un factor represivo del Estado para asegurar que no se quebrante el bienestar común.

CAPITULO II

LA SANCION ADMINISTRATIVA LABORAL

EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE

CAPITULO II

El Estado cuenta con las facultades para hacer cumplir la norma jurídica, cuando ésta ha sido inobservada, ya por acción, ya por omisión, ello a través de la sanción.

En el campo del Derecho del Trabajo, el Estado ejerce esas facultades sancionatorias, por una parte para hacer que se cumpla con lo dispuesto en los Ordenamientos legales; y por otra, para lograr que las relaciones laborales se encuentren estables.

Tales facultades, se encuentran comprendidas dentro de lo que se conoce como Derecho Administrativo del Trabajo, el cual se encuentra integrado por el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la formación y funcionamiento de los Órganos del propio Estado, encargados de promover y vigilar el cumplimiento de las normas laborales en general, en beneficio de la clase trabajadora y del interés colectivo.

Dicha disciplina que es sólo una parte del Derecho laboral, agrupa aquellas disposiciones que pretenden la estabilidad de las relaciones nacidas de la prestación de un trabajo personal subordinado, además de establecer las instituciones encargadas de

aplicar los programas laborales de mejoramiento en las instalaciones de los centros de trabajo, y en general, de las condiciones de la prestación de la fuerza de trabajo.

Los Órganos de la Administración encargados de sendas tareas estarán investidos de las atribuciones para vigilar el cumplimiento de esos programas de beneficio social-laboral y sobre todo para lograr que se realice lo ordenado en la ley y los reglamentos de la materia.

Por consiguiente, la sanción representa el instrumento estatal para que los trasgresores de las reglas laborales, ya sean patronos o trabajadores, no sigan violando ese tipo de disposiciones que tienen un carácter notablemente social.

A. ORÍGENES LEGISLATIVOS.

La sanción administrativa en materia de trabajo nace a la vida pública hasta el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917.

En todos los tiempos el hombre ha luchado por dignificarse como ser humano en la actividad primordial y cotidiana que realiza, el trabajo.

Efectivamente, al finalizar el siglo XIX, el movimiento obrero surgido a raíz de las inadecuadas condiciones laborales que

imperaban y que hasta cierto punto rayaban en lo inhumano, fue conquistando el reconocimiento de los Derechos de los trabajadores que se encuentran plasmados en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al erigirse el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, el primero de diciembre de 1916, se tenía contemplado que la regulación en materia laboral estuviera agrupada en el proyecto del artículo 5o., pero debido a la importancia que representaba esa materia, se decidió que abarcara todo un capítulo.

Cuando entró en vigor nuestra Carta Magna, se puso en claro la política del Gobierno Federal en el artículo 123, en el que se dieron las bases de la llamada Justicia Social, la cual tiende a proteger la fuerza productiva de los trabajadores.

La Declaración de los Derechos sociales en su contexto original regula la relación laboral entre trabajadores y patrones particulares, lo que hoy es el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, que consagra principios fundamentales como: Duración de la jornada de trabajo; Día de descanso semanal; Salario mínimo general; Participación de los trabajadores en las utilidades del patrón; Etc.

Además de dichos principios, surgen las medidas preventivas para proteger la integridad física de los trabajadores, conocidas

ahora como medidas de seguridad e higiene, lo que nos permite estimar que nuestra Constitución, en la época de su promulgación y vigencia, se encontraba muy avanzada al establecerse en ella garantías realmente importantes para la clase trabajadora que forman en la sociedad, al igual que los campesinos, un género económicamente débil. Tales garantías tienen rango constitucional para evitar que puedan ser quebrantadas por medio de leyes ordinarias o medidas administrativas, así pues, merced a la valiente decisión de los Diputados de 1917 alcanzaron jerarquía constitucional preceptos que rigen y protegen al trabajo humano por primera vez en el mundo.

Así las cosas, no obstante de los adelantos legislativos que introdujo al campo jurídico el artículo 123 en comento en los inicios de la vida de nuestra Constitución, se facultaba a las Legislaturas de los Estados de la Federación para que en su circunscripción territorial, expidieran las leyes laborales que fuesen afines a las necesidades de cada entidad.

Lo anterior tuvo como consecuencia la falta de uniformidad en la gran diversidad de leyes locales en materia del trabajo, las que en múltiples ocasiones eran ineficaces para solucionar conflictos colectivos que comprendían dos o más Estados.

Lógicamente se hizo necesario expedir una ley del trabajo que tuviera aplicación en todo el territorio nacional.

Es así como el 6 de septiembre de 1929 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas que sufrió la Constitución General de la República en sus artículos 73, fracción X, y el primer párrafo del artículo 123, reservándose en forma exclusiva al Congreso de la Unión la potestad para expedir leyes sobre el trabajo.

El 18 de agosto del año de 1931, se despachó la primera Ley Federal del Trabajo en la que se derogaron todas aquellas leyes y decretos que en materia laboral habían sido emitidas por las legislaturas de los Estados y por el propio Congreso de la Unión.

En dicha Ordenanza del trabajo se reglamentaron los derechos y obligaciones de patrones y de trabajadores, las condiciones mínimas de trabajo, las relaciones colectivas de trabajo, trabajos especiales, indemnizaciones y el procedimiento laboral, entre otras.

En esta ley es donde se crea el Órgano de Inspección Federal del Trabajo, que es el encargado de programar y practicar visitas inspectivas de autoridad a los centros de trabajo con objeto de constatar el cumplimiento de las normas de trabajo en general, y de seguridad e higiene, pasando por la capacitación y demás que señala la propia ley y sus ordenamientos reglamentarios.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931, se incluyó un capítulo

denominado "De las sanciones", en el que se establecían las multas y demás medios coactivos aplicables por infracciones a las normas de trabajo en general.

En forma específica respecto a la materia que abordamos de seguridad e higiene en el trabajo, en el artículo 675 se disponía que se multaría a los patrones que no observaran en sus instalaciones de trabajo las medidas sobre seguridad e higiene y prevención de riesgos de trabajo que se ordenaran en las leyes, reglamentos y disposiciones gubernamentales.

Por su parte, en el numeral 684 de la misma ley, se señalaron las autoridades administrativas a las que se conferían poderes sancionadores.

Actualmente y de acuerdo a la nueva Ley Federal de Trabajo, las sanciones administrativas por violaciones en la materia, serán impuestas únicamente por el C. Secretario del Trabajo y Previsión Social en el orden federal y en el local, los Gobernadores de los Estados y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, según se encuentra dispuesto en el artículo 1008.

Cabe resaltar que en diverso numeral de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se determinó que a nadie se le podría imponer sanción alguna sin antes ser oído por defensa, lo que resulta lógico en un Estado de derecho.

De la ley que se comenta emanaron otros ordenamientos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, como son: El Reglamento de Labores Peligrosas e Insalubres para Mujeres y Menores (11 de agosto de 1934); Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo (29 de noviembre de 1934); Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes sujetos a Presión (27 de agosto de 1936); y Reglamento del Higiene del Trabajo (13 de febrero de 1946), los que en su conjunto vinieron a regular las disposiciones de la ley, reglamentando aspectos específicos en materia de seguridad e higiene, así como de inspección y vigilancia.

B. MARCO JURÍDICO.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La sanción administrativa en materia laboral, en general, se fundamenta en lo previsto en los artículos 21 y 73 en su fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, sin olvidar, desde luego, el artículo 123. De dichos numerales, en su conjunto, se desprenden las facultades sancionadoras de la autoridad administrativa.

Como ya analizamos, tanto en el artículo 21 como 73, en la fracción que se señala, en el primer capítulo de la presente investigación, únicamente nos referiremos al artículo 123, que en su apartado "A" señala los Derechos fundamentales de la clase

trabajador, los lineamientos que regulan las relaciones de trabajo individuales y colectivas; de igual forma se detallan las facultades estatales para que la normatividad laboral sea observada aún de manera forzada por medio de la coacción.

El dispositivo constitucional en comento, nos muestra lo relativo al ámbito de aplicabilidad de la Ley Federal del Trabajo. En la fracción XXXI se establece que las Autoridades Federales del Trabajo conocerán exclusivamente de determinadas ramas industriales, en empresas en que el Gobierno Federal de alguna forma tenga ingerencia en su manejo o administración, en industrias conexas a la Federación y aquellas que ejecuten sus actividades en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en aguas territoriales o las comprendidas en la zona económica exclusiva del país.

Por exclusión y en relación con el artículo 124 de la propia Constitución, las facultades que no estén encomendadas a la Federación serán desempeñadas por los Estados.

En el tema que nos ocupa en forma particular, las sanciones impuestas por violaciones en materia de seguridad e higiene, encuentran su fundamento en la fracción XV del artículo 123 Constitucional y en el último párrafo de la fracción XXXI que hemos analizado.

Dicha fracción XV del 123 dispone que los patronos están obligados a observar en sus centros de trabajo los preceptos de higiene y seguridad, así como adoptar las medidas para prevenir accidentes de sus trabajadores, garantizando de esta forma la integridad física de los mismo y sobre todo de sus vidas, bajo la advertencia de que quien no lo haga se hará acreedor a las sanciones administrativas que en derecho procedan.

Por su parte, la fracción XXXI en su parte final detalla la competencia de las Autoridades Federales en materia de seguridad e higiene, determina que será competencia exclusiva de tales autoridades, la aplicación de las ordenanzas de trabajo en los asuntos relativos a las obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo que se auxiliarán de las autoridades locales en aquellos casos en que se trate de ramas o actividades de jurisdicción de los Estados.

De lo anterior se desprende que las autoridades Federales del Trabajo, además de la competencia que tiene sobre las empresas y ramas industriales que se enumeran en la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional, son competentes también en toda la República en materia de seguridad e higiene, independientemente de que las actividades del trabajo de las empresas estén sujetas a la jurisdicción local.

2. LEYES.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa la ley fundamental cuyos principios rectores son la norma primaria de la que emanan las leyes de carácter reglamentario que amplían y complementan, y de alguna forma, facilitan la comprensión de su contenido.

En materia de trabajo, son diversos los ordenamientos que contemplan los supuestos condicionantes del ejercicio de la coacción estatales, los Órganos administrativos facultados para dicho ejercicio, así como los procedimientos aplicables a cada rama laboral.

En cuanto a la sanción administrativa en materia de seguridad e higiene, son dos las leyes que la rigen después de la Constitución: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal del Trabajo.

a. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con objeto de que el Poder Ejecutivo, que se encuentra depositado en la persona del Presidente de la República, realice adecuadamente sus funciones administrativas, se crean los Órganos apropiados, mismos que vienen a conformar la Administración Pública Federal.

El artículo 90 Constitucional norma el funcionamiento de la

Administración Pública Federal, señalando medularmente que ésta será centralizada, o bien, paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión. En dicha ley se distribuirán todos los asuntos de corte administrativo que competan a la Federación, en todas las Secretarías de Estado que integran el Poder Ejecutivo y en los Departamentos Administrativos.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó oficialmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, la cual, en su numeral 14, establece que al frente de cada una de las Secretarías de Estado se designará un titular, quienes para el desempeño de sus tareas se podrán auxiliar de los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, y por los demás funcionarios que se establezcan en el Reglamento Interior de cada Dependencia Federal.

En el artículo 16 del Ordenamiento en análisis se establece que originalmente corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero que podrá delegar sus facultades en los funcionarios que le antecedan a su jerarquía, exceptuando claro, aquellas actividades que por disposición de la ley o del Reglamento Interior deban ser ejercidas exclusivamente por el propio Secretario de Estado.

Cuando los titulares de las Dependencias Federales deleguen algunas de sus facultades, los Acuerdos correspondientes deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación para que tengan validez legal.

Así tenemos que en los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado, que por cierto serán expedidos por el Presidente de la República, se determinan las atribuciones de los Secretarios y las que serán ejercidas a través de las Unidades Administrativas correspondientes y que ahí mismo se señalarán.

La estructura orgánica de cada Dependencia Federal, funciones, sistemas y procedimientos administrativos, serán definidos por el Secretario de Estado respectivo, en los manuales de organización que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

De toda la Administración Pública Federal, sólo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la encargada de la aplicación de sanciones por violaciones a las normas de trabajo, entre las que, claro, se encuentran las que ocupan nuestro estudio, que son las impuestas en materia de seguridad e higiene. Y sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de la ejecución o cobro de dichas multas, de acuerdo a lo que se dispone en la fracción II del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en que se señala que corresponde a dicha Secretaría el cobro de los impuestos, derechos, productos

y aprovechamientos de tipo federal, de acuerdo a lo que dispongan las leyes.

No olvidemos que acorde a lo preceptuado en el artículo 30. del Código Fiscal de la Federación, las multas impuestas como sanción son comprendidas dentro de los aprovechamientos, para efectos únicamente de su cobro.

Como indicábamos con antelación, es a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a la que compete aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas laborales, así como la de imponer las sanciones que correspondan por las infracciones que se cometan a la Ley Federal del Trabajo y a sus Reglamentos en general, encontrándose entre éstos, el que normativiza la materia de seguridad e higiene.

Lo que hemos anotado previamente se fundamenta en lo ordenado en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su parte relativa a continuación se transcribe:

"A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas con el

artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus Reglamentos.

...

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

...

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

B. Ley Federal del Trabajo.

Una vez que hemos establecido que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Dependencia encargada de los asuntos relativos a la materia del Trabajo, debemos señalar que de acuerdo a lo que prevé el Título Undécimo de la Ley Federal del Trabajo, dicha Secretaría es el Órgano de la Administración Pública encargada de aplicar las normas de trabajo, es decir, que vigilará que los diferentes ordenamientos jurídico-laborales sean observados, imponiendo, si se da el caso de alguna infracción, las sanciones administrativas que correspondan conforme a Derecho, siempre y cuando las actividades patronales se

encuentren comprendidas dentro de las ramas industriales que se enlistan en el numeral 527 de la propia Ley Federal del Trabajo, reglamentario de la fracción XXXI del artículo 123, Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En materia de seguridad e higiene, al igual que en la de capacitación y adiestramiento, dicha Dependencia Federal es competente para conocer en todo el territorio nacional, independientemente de que las actividades de las empresas o industrias se encuentren sujetas a la jurisdicción de las autoridades locales.

A efecto de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social vigile que las normas del orden laboral sean cumplidas, se auxiliará de la Inspección del Trabajo prevista en la fracción VI del artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo, pero además, en materia de seguridad e higiene, que es sobre la que versa la presenta investigación, la Autoridad federal se auxiliará de las autoridades locales, tal como se encuentra ordenado en el último párrafo de la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional y del 527 del Código Laboral en estudio.

La función de vigilancia es realizada por este Órgano de la Administración Pública Federal a través de visitas de inspección practicadas por la Inspección del Trabajo antes mencionada, que dentro de la estructura de la Secretaría del Trabajo, se denomina

Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, prevista en los artículos 30. y 21 del Reglamento Interior de dicha Dependencia publicado oficialmente el 13 de diciembre de 1990.

Las visitas inspectivas previstas en el artículo 542 de la Ley laboral vigente, constituyen el medio idóneo para constatar que las obligaciones en materia del trabajo sean debidamente observadas por quienes están sujetos a ellas.

En relación a la potestad inspectiva, existe una obligación fundamental a cargo de los patrones, que es la de permitir la inspección y vigilancia en sus instalaciones de trabajo por parte de las autoridades laborales, tal como se encuentra preceptuado en la fracción XXIV del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.

La inspección ejercida por las Autoridades Federales del Trabajo desempeña un papel muy importante dentro de la administración laboral, pues como hemos venido apuntando, se trata de vigilar la observancia de la legislación en materia del trabajo y detectar, en primera instancia las irregularidades que son susceptibles de corrección y sugerir la forma en que deberán ser subsanadas dentro de plazos determinados, pero en los casos de que las irregularidades sean producto de actos dolosos e intencionados a juicio de la autoridad competente, se impondrá la sanción que en derecho corresponda, misma suerte deben correr aquellos patrones

que a sabiendas de que deben corregir alguna irregularidad en sus establecimientos, por mandato de autoridad, no lo hagan.

Dentro de las obligaciones a cargo de los patrones se encuentran las dispuestas en las fracciones XVI, XVII y XVIII del numeral 132 del Código Laboral, que en forma particular, se refieren a la materia de seguridad e higiene, y cuya violación ocasionará la imposición de sanciones pecuniarias, o bien, la clausura. Debemos tener presente que esta materia de seguridad e higiene en el trabajo tiene dos funciones, una, la de tipo social y otra, en su aspecto meramente de preservación de la integridad física del trabajador.

La inspección practicada en materia de seguridad e higiene es muy variada y comprende los siguientes puntos: Edificios y locales en los centros de trabajo; Pisos; Techos, patios, rampas, escaleras, escalas fijas, pasadizos, vías y plataformas elevadas; Prevención y protección contra incendios; Equipo industrial; Instalaciones eléctricas; Herramientas; Transporte y almacenamiento de materiales; Equipos para izar; Condiciones de ambiente de trabajo; Información a trabajadores; Equipo de protección personal.

Es por eso que esta materia representa capital importancia, pues como observamos, abarca todo el aspecto técnico de protección de la salud y la misma vida de los trabajadores en los lugares de

labor, en ese tenor, pensamos que al momento de llevarse a cabo las inspecciones en los centros de trabajo, por parte de las autoridades del trabajo, debe buscarse, no sólo el imponer sanciones administrativas, sino el asesorar a las empresas en esos aspectos de seguridad e higiene, ya que si bien es cierto que el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento, también lo es que las visitas inspectivas no deben constituir una "cacería de brujas", ya que es más válido que la Dependencia que posee la información en ese rubro, brinde esta asesoría o capacitación al gremio patronal, a fin de que éstos cumplan adecuadamente las cargas obligacionales que le impone la ley de la materia y sus reglamentos, que a final de cuentas, debe ser el objetivo y no simplemente estar detectando las infracciones en este renglón laboral para imponer cualquier tipo de sanción.

Por otra parte, el Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo, demarca las responsabilidades en que incurren los infractores de la misma y de su reglamentación, así como las sanciones a que se hacen acreedores los mismos, señalándose al efecto, lo dispuesto en el artículo 992:

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

les corresponda por el incumplimiento de sus obligaciones.

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

En los subsiguientes artículos, se establecen las multas que pueden variar entre un mínimo y un máximo, y que van de 3 a 315 veces el salario mínimo general vigente.

Pero en las violaciones que se cometen en la materia de seguridad e higiene, la multa mínima será de 15 veces el salario mínimo general, no pudiendo exceder a las 315 veces antes mencionadas, tal como se encuentra previsto en la fracción V del artículo 994 de la misma Ley Federal del Trabajo, que señala:

"Se impondrá multa cuantificada en términos del artículo 992 por el equivalente:

...

V. De 15 a 315 veces el salario mínimo general al patrón que ... no observe en la instalación de sus establecimientos las normas de seguridad e higiene o las medidas que fijen las leyes para prevenir los riesgos de trabajo. La multa

se duplicará si la irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda para ello, sin perjuicio de que las autoridades procedan en términos del artículo 512-D;
..."

Ahora bien, el numeral que refiere el artículo anterior, 512-D de la misma Ley Federal del Trabajo, en forma concreta dispone que el patrón infractor será sancionado con apercibimiento de imponérsele sanción mayor en caso de no acatar las órdenes dictadas por la autoridad laboral competente dentro del plazo que se le otorgue al efecto. Y que de aún persistir la irregularidad, la autoridad podrá clausurar el centro de trabajo.

Lo anterior quiere decir que se podrán imponer hasta dos multas, una por violación en sí, y otra por la subsistencia de esa misma violación, además de la clausura a que pudiera hacerse acreedor.

Pero también nos lleva a la anotación que hemos venido haciendo, en el sentido de que la imposición y pago de una sanción no libera al infractor de su responsabilidad, ya que de no corregir su falta, válidamente, la autoridad administrativa podrá imponerle una nueva sanción que será en cuantía mayor a la primera, excepto en el caso en que se haya impuesto la multa máxima, ya que en ese supuesto, deberá imponerse un monto similar a aquella, en virtud de que no puede imponerse una multa que no

esté prevista en ley, lo cual sería un acto anticonstitucional.

Debe quedar claro que la multa que se aplica en segunda instancia no se impone por la violación inicial, la cual ya fue sancionada, recuérdese el principio de Derecho, que señala que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto, sino que esta segunda multa es impuesta por la insistencia en la infracción o por desobedecer a lo ordenado por la autoridad en el sentido de que cumpla con determinada obligación que dejó de observar el particular.

Existe en materia de seguridad e higiene otro tipo de sanción aparte de la multa, que es la clausura al centro de trabajo, lo que es fácilmente comprensible, dado que si las instalaciones en que se desarrollo alguna actividad laboral, no reúnen las condiciones adecuadas para salvaguardar la persona de los trabajadores, no pueden ni deben, bajo ninguna circunstancia, funcionar.

3. REGLAMENTOS.

Las leyes que hemos examinado requieren de una reglamentación adecuada, la cual se dará a través de los ordenamientos que expida al efecto el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al

expedir los Reglamentos administrativos, están previendo en la esfera de su competencia a la exacta observancia de las Leyes que expida el Congreso de la Unión.

Son diversas las disposiciones reglamentarias que regulan la sanción administrativa laboral en general, pero en este trabajo sólo nos concretaremos a analizar las que tienen relación con las sanciones impuestas por violaciones a las normas de seguridad e higiene.

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

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cada Reglamento Interior de las Dependencias del Ejecutivo, se determinarán las Unidades Administrativas con que contará cada una de ellas para la atención y despacho de los asuntos de sus respectivas competencias.

Así, tenemos que conforme a la potestad dispuesta en la fracción I del artículo 89 Constitucional y con fundamento en los numerales 18 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República, expidió el actual Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990.

En el artículo 3o. de dicho Ordenamiento es donde se establecen las Unidades Administrativas y Órganos desconcentrados que conforman la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre las cuales se encuentran aquellas facultades para vigilar el cumplimiento de las obligaciones patronales y las que tienen entre sus tareas la imposición de sanciones administrativas por el incumplimiento a esas obligaciones.

En el artículo 21 del Reglamento en estudio, se determinan las funciones que en materia de seguridad e higiene corresponden a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, entre las que destacan: La vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo, contenidas en la Constitución Federal, leyes y reglamentos, convenios, acuerdos y contratos de trabajo; Proporcionar información técnica para que se cumpla con las normas de trabajo; Revisar el buen funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene; Señalar plazos para que se cumplan las medidas de seguridad e higiene que han dejado de observarse; y Proponer la forma en que las autoridades locales habrán de apoyar a dicha Unidad Administrativa en materias de capacitación y adiestramiento y de seguridad e higiene.

Asimismo, en el artículo 22 se establecen algunas funciones de la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, que en conjunto se refieren a la materia de medicina en relación a la de seguridad e higiene en el trabajo, independientemente de las

facultades que tenga la Secretaría de Salud. Disponiéndose la orientación y capacitación en los centros de trabajo, tanto a patrones como a trabajadores.

Como observamos, la actividad que desarrolla cada una de las Unidades administrativas antes indicadas se encuentran íntimamente relacionadas entre sí, por lo que no obstante, la información que en ese renglón se proporcione a los responsables de los centros laborales, aún así se detecten fallas o violaciones en el campo de la seguridad e higiene, ambas Direcciones Generales, en coordinación, dictarán las medidas necesarias por medio de emplazamientos, en los que además de señalarán los plazos en que se deberán cumplimentarse las mismas.

De no corregirse las deficiencias, la autoridad inspectiva federal hará constar los hechos circunstanciados en una acta de inspección que se turnará a la Unidad Administrativa de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social encargada de su estudio y calificación, para que de acreditarse la violación imputada se imponga la sanción correspondiente.

Dicha Unidad Administrativa es la Dirección General de Asuntos Jurídicos, prevista en el artículo 14 del Reglamento Interior que nos ocupa, el cual dispone en su fracción XV, que corresponde a ésta instaurar el procedimiento administrativo a los presuntos infractores de la normatividad laboral y, en su caso, aplicar las

sanciones en estricto apego a derecho.

El procedimiento en comento deberá sujetarse a los lineamientos constitucionales, legales y reglamentarios correspondientes y de los acuerdos que rigen la materia laboral.

b. Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

El Reglamento que nos ocupa representa la base para que se sancione a los infractores de las pautas dictadas en materia laboral, pues sus disposiciones tienden a vigilar que las mismas sean cumplidas.

Dicho Ordenamiento marca las directrices en las que serán llevadas a cabo las inspecciones a los centros de trabajo.

Entre los supuestos en que deben intervenir los inspectores de trabajo, se encuentran los siguientes:

- Visitas de inspección, con objeto de vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene.
- Trámites de otorgamiento de licencias de construcción, instalación y operación de recipientes sujetos a presión o generadores de vapor.

- Visitas extraordinarias para investigar:

Accidentes,

Trabajos insalubres de mujeres o menores, y

Denuncias por violaciones genéricas a condiciones de seguridad e higiene.

De cada inspección que realicen estos inspectores, deberán levantar actas debidamente pormenorizadas en las que se hagan constar todas y cada una de las actuaciones que realicen dichos servidores públicos, las cuales deberán estar apegadas a derecho, de igual forma se harán constar las medidas de seguridad e higiene observadas y señaladas a lo largo del recorrido que realicen por las instalaciones del centro de trabajo.

Entre las circunstancias que en respeto a las garantías constitucionales deben observar los inspectores del trabajo, están la de identificarse con credencial debidamente autorizada ante los trabajadores y patrones, así como exhibir en cada caso la orden escrita de inspección que haya girado la autoridad competente, de acuerdo a lo que prevé el artículo 17 del Reglamento que se estudia.

Cabe mencionar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, los hechos asentados en las actas inspectivas por parte de los inspectores se tendrán por ciertos mientras no se compruebe lo contrario, ya

que de acuerdo a los que señala la Ley Federal del Trabajo, un inspector de esta naturaleza posee fe pública en materia laboral, con ésto se abre camino para la instauración del procedimiento administrativo sancionador.

Efectivamente, una vez asentadas las razones de los inspectores y se hayan integrado las actas correspondientes, éstas serán consignadas a la autoridad correspondiente para que determine lo que en derecho proceda, tal como se encuentra establecido en el numeral 43 del ordenamiento en cita, que textualmente nos indica:

"Una vez valoradas y calificadas las actas de inspección, serán turnadas a la autoridad competente para el efecto de imponer la sanción correspondiente, en los términos del Título Dieciséis del la Ley Federal del Trabajo."

Cabe señalar, que esta función de vigilancia de la Inspección Federal del Trabajo no es la única que tiene encomendada, ya que este Ordenamiento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 1982, establece que esa Autoridad ejercerá además, funciones de asesoría técnica y de proporcionar la información práctica en materia de seguridad e higiene y la de notificaciones relativas a las inspecciones, al procedimiento sancionador y a las resoluciones que deriven de éste, y en general, cualesquiera orden o requerimiento que

formule la autoridad que tenga relación a la aplicación de las disposiciones del Derecho del trabajo.

c. Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Este Ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978 y condensa las disposiciones que se encontraban previstas en los Reglamentos de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo y de Higiene del Trabajo.

La constante preocupación por la seguridad del trabajador generó la necesidad de crear un cuerpo legal que tuviera como finalidad garantizar las condiciones adecuadas para el desarrollo del trabajo, previniendo todo tipo de riesgo a que se encuentran sujetos los trabajadores en el desempeño de sus labores.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, normativo del artículo 509 de la Ley Federal del Trabajo, tiene por objeto proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de la Ley Federal del Trabajo en materia de seguridad e higiene, y lograr disminuir el número y gravedad de accidentes y enfermedades que se producen u originan en los centros de trabajo, y del que se desprende la facultad que tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para expedir los instructivos que considere necesarios para desarrollar una mejor ambientación en esos centros de trabajo.

Al respecto es necesario mencionar una parte del texto de la exposición de motivos conforme a la cual fue decretado dicho Reglamento:

"...

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

Que es conveniente reunir en un solo ordenamiento las materias contenidas en reglamento de medidas preventivas de accidentes de trabajo y de higiene del trabajo y, simultáneamente, actualizar las medidas para la prevención de accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo.

..."

Con el fin de hacer más práctica la aplicación y observancia de

este reglamento, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, conforme al contenido del artículo 5o. del Reglamento Interior que la rige, ha expedido 22 instructivos que regulan aspectos específicos, cada uno en materia de seguridad e higiene en el trabajo, que se encuentran comprendidos en los Títulos del Primero al Decimosegundo del reglamento que nos ocupa.

Por su parte en el título Decimotercero integrado por cuatro capítulos, se establecen las bases de verificación en dicha materia y que guarda estrecha relación con lo dispuesto en el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, eso por lo que toca al primero de los capítulos mencionados; en el segundo se trata lo relacionado a las sanciones administrativas que se impondrán por violaciones en este rubro; el capítulo tercero se refiere al procedimiento para aplicar las sanciones; y el cuarto establece un recurso administrativo.

Lo trascendente de este reglamento radica en toda la serie de disposiciones técnicas y jurídicas planteadas en los doce títulos antes señalados, dejando a un lado el título decimotercero, del cual sólo es rescatable, por decirlo de alguna forma, su capítulo primero que nos refiere el aspecto de la inspección en materia de higiene y seguridad en los centros de trabajo, ya que por lo que hace a los tres restantes, respectivamente, consideramos que salen sobrando de dicho ordenamiento, puesto que por un lado las multas que establece han sido rebasadas en su

aplicabilidad de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 992, 994 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo vigente. En tanto que el procedimiento administrativo que prevé, no tiene aplicación en la práctica, debido a que dicho procedimiento, independientemente de que corresponda a la materia de seguridad e higiene, es tramitado bajo los lineamientos del Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, el cual fue expedido con posterioridad al reglamento en análisis.

Ahora bien, en lo que se refiere al Recurso administrativo previsto, éste tampoco debe ser observado, en razón de que si el procedimiento administrativo sancionador es substanciado en base al reglamento citado en el párrafo inmediato anterior y éste no dispone recurso administrativo alguno, no vemos la causa para que siga contemplando este apartado en dicho ordenamiento.

d. Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Este Reglamento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1983, viene a sentar las bases para la instauración y substanciación del procedimiento que en general necesitaba la imposición de sanciones administrativas en materia laboral.

El único ordenamiento que establecía este tipo de procedimiento era el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que hemos tratado en el inciso que antecede al presente, siendo que existen otros renglones laborales que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de la materia, requerían ser reguladas en cuanto a la imposición de las sanciones correspondientes.

Este cuerpo jurídico cuenta con cinco capítulos:

- I. Disposiciones generales;
- II. Radicación y emplazamiento;
- III. Audiencia;
- IV. Resoluciones; y
- V. Notificaciones.

Por ser de carácter federal, rige en toda la República Mexicana y tiene por objeto establecer el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, independientemente de los procedimientos específicos consignados en otros ordenamientos derivados de la propia ley laboral.

De esta forma, el reglamento en comentario norma el procedimiento ante las autoridades federales del trabajo por las infracciones cometidas incluidas las de materia de seguridad e higiene.

Desde luego que el Estado, al sustentarse en el Derecho, no podría establecer en este reglamento un procedimiento que conculcara las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución, ni estuviera contra los principios generales del derecho, por tanto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5o. de dicho cuerpo legal, una vez que se reciban de inspección del trabajo o de alguna otra autoridad competente, las actas y documentos correspondientes, la autoridad sancionadora procederá a su estudio y calificación, con este acto es propiamente que se da inicio al procedimiento administrativo.

De resultar hechos u omisiones que infringen alguna norma laboral, se emplazará al patrón, persona física o moral, de acuerdo a lo que se prevé en el numeral 7o. de dicho reglamento para que comparezca ante la autoridad competente a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga en relación a las imputaciones que se le hagan en dicho documento, ello es con el objeto de respetar la garantía constitucional de audiencia.

Cabe mencionar, sin embargo, que no existe disposición claramente expresa del término que se otorgue al gobernado sujeto a procedimiento administrativo, para que acuda ante la autoridad a hacer valer sus derechos. Más aún, existe confusión en cuanto a saber, a partir de cuando comienza a correr dicho término, ya que en el inciso h) del mismo artículo 7o. señala en su parte relativa:

"... o en su caso, término de días hábiles concedidos para comparecer, a partir de la fecha de notificación ..."

Por su parte, el artículo 28 del mismo ordenamiento dispone que las notificaciones, como en el caso de los emplazamientos, surten efectos al día siguiente hábil al que fueron practicadas.

Pensamos que este segundo numeral es el que deberá tomarse en cuenta, puesto que de acuerdo a una sana técnica jurídica, las notificaciones en general comienzan a correr en su término a partir del día hábil siguiente a aquel en que surtió sus efectos.

El capítulo III del Reglamento en estudio establece los lineamientos para la celebración de la audiencia, admisión de pruebas y desahogo de las mismas.

En un procedimiento de estas características, los emplazados podrán comparecer a la audiencia personalmente, tratándose de personas físicas, o a través de su apoderado. En el caso de personas morales, comparecerá su representante legal, o bien, su apoderado, que acreditarán su personalidad, respectivamente, con testimonio notarial o carta poder ratificada ante dos testigos.

En relación a las pruebas, el compareciente aportará aquellas que tiendan a demostrar que lo asentado en las actas de inspección no

es cierto o que lo es parcialmente.

Desde luego, no podemos estar de acuerdo en que la aportación de pruebas en este procedimiento se limite o se condicione su admisibilidad como se señala en las diversas fracciones del artículo 11 del reglamento en cita, puesto que debe darse un criterio jurídico amplio para que los comparecientes ofrezcan todo tipo de probanzas que crean convenientes, y la autoridad a reconocer esta libertad para que al momento de acordar lo conducente admita o deseche dichas pruebas, pero de ninguna manera que se les tenga por no admitidas a priori.

Las resoluciones que emita la autoridad del trabajo competente, se encuentran reguladas en el capítulo IV del ordenamiento que nos ocupa, el que consideramos debe ser observado fielmente, ya que en ello le va la legalidad del acto sancionador.

El artículo 14 precisa los requerimientos que contendrá una resolución de este tipo, al señalar:

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

- I. Lugar y fecha;
- II. Autoridad que la dicte;
- III. Nombre y domicilio del consignado;
- IV. Domicilio del centro de trabajo;

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

Al igual que el anterior artículo transcrito, es de suma importancia lo dispuesto en el numeral 15 del mismo ordenamiento, debido a que nos señala los elementos que serán tomados en cuenta para cuantificar las multas. Ya decíamos en líneas anteriores que éstas se sujetarán a lo preceptuado en los artículos 992 al 1006 del la Ley Federal del Trabajo, las cinco fracciones que lo conforman contienen los siguientes elementos, mismos que no deben ser omitidos, puesto que son los que dan el toque de legalidad a las mulas:

"...

- I. Las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas para imponer la multa;
- II. La adecuación entre los motivos considerados y las normas aplicables que en el caso concreto configuren la hipótesis normativa;
- III. La gravedad de la infracción cometida o del acto u omisión que motive la imposición de la multa;
- IV. Los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia, en su caso; y
- V. Las circunstancias y razones por las que se aplica al caso concreto el monto de la sanción."

De esa forma, la aplicación de las sanciones no libera al infractor de su obligación para cumplir la norma que dejó de observar.

Asimismo, en los artículos 18 y 19 del propio reglamento, se establece que independientemente de las sanciones administrativas impuestas, la autoridad laboral formulará denuncia de hechos

cuando, además del acto violatorio de la norma laboral, se cometiese algún delito, verbi gracia, la violación al artículo 1004 del Código Laboral que se refiere al pago del salario en cantidad menor al mínimo que fije la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Por último, el Capítulo V, denominado "De las notificaciones", marca la directriz de la función notificadora entro del procedimiento administrativo, señalando con precisión el tipo de notificaciones que se harán en forma personalísima, mediante instructivo o por correo certificado que acuse de recibo: Las dos primeras formas comprenden notificaciones de actos, tales como emplazamientos, acuerdos dictados en la substanciación del procedimiento, resoluciones definitivas y cualesquier requerimiento u orden. Por correo certificado sólo se podrán notificar los acuerdos recaídos a las comparecencias hechas por escrito, tal como se encuentra dispuesto en los artículos 21 y 22.

Es de resaltar que las notificaciones que deban hacerse en forma personalísima y que no se lleven a cabo por ausencia de la persona a quien va dirigida, para cumplir con el requisito de legalidad se requiere que se deje citatorio para que espere en día y hora determinada y sólo en caso de que dicha persona desatienda el citatorio, la notificación se hará a través de cualquier persona que se encuentre presente en el domicilio, y

para el supuesto de que estas personas se negaren a recibir la misma, se fijará un instructivo y el documento a notificar en lugar visible del acceso al centro de trabajo, circunstancia que desde luego debe hacerse constar en la correspondiente cédula de notificación.

Por último, es importante referir que dicho reglamento deroga las demás disposiciones en materia de imposición de sanciones, de acuerdo a lo que dispone el texto del Artículo Tercero Transitorio, que a la letra dice:

"Quedan derogadas todas aquellas disposiciones en materia de aplicación de sanciones, en lo que se opongan al presente Reglamento."

Con lo cual es de concluirse que el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha quedado sin efecto en su parte relativa al procedimiento administrativo sancionador.

4. ACUERDOS DELEGATORIOS.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en vigor establece, en su Capítulo VII "De la Desconcentración Territorial de la Secretaría", la forma en que se atenderán los asuntos que se han encomendado a dicha Dependencia del Ejecutivo Federal, en el interior de la

República.

Conforme al artículo 28 del reglamento referido, corresponde a los titulares de las Delegaciones Federales del Trabajo en las diferentes entidades del país, la representación y desempeño de las funciones que les sean delegadas por el Secretario del Ramo.

Las facultades para instaurar el procedimiento sancionador con que cuentan las Delegaciones foráneas, se desprenden del Acuerdo número 01-1769 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1979, que en su parte relativa señala:

"... mediante el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para que dentro del ámbito territorial de su adscripción, lleven a cabo las funciones que se indican."

Para disponer en su apartado PRIMERO lo siguiente:

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

...

7.- Instaurar el procedimiento para la

aplicación de sanciones, por violaciones a la Ley Federal del trabajo, cuando se trate de empresas sujetas a la jurisdicción federal ubicadas dentro del territorio de su jurisdicción.

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

..."

Como observamos, dicho acuerdo prevé la facultad para instaurar el procedimiento administrativo y, en su caso, imponer sanciones por violaciones a la normatividad legal y reglamentaria en materia de seguridad e higiene.

Con posterioridad y dado que la materia señalada en el párrafo anterior no lo era todo en el campo laboral, el Secretario del Trabajo y Previsión en turno, emitió el Acuerdo número 01-2778, que fue publicado oficialmente el 30 de abril de 1981, mediante el cual, independientemente de las facultades delegadas en el diverso del 16 de abril de 1979, se les autoriza para que instauren el procedimiento y apliquen las sanciones que en

derecho procedan por infracciones a la Ley de la materia y de sus ordenamientos reglamentarios, es decir, este acuerdo viene a contemplar las funciones de los Delegados Federales del Trabajo en materias diversas a las de seguridad e higiene, que requieren ser vigiladas y, en su caso, sancionadas.

C. FUNCIÓN ESTATAL.

Como mencionamos en el primer capítulo, la función sancionadora de la autoridad administrativa tiene fundamento en el artículo 21 Constitucional, al establecer que sólo las autoridades administrativas podrán imponer sanciones, a fin de que en la esfera de sus atribuciones hagan observable lo dispuesto en las leyes, tal como se prevé en la fracción I del artículo 89 de la propia Constitución.

Las sanciones se imponen a través de un procedimiento de tipo sumario en el que debe respetarse el derecho de audiencia, tal como quedó de manifiesto al analizar el Reglamento que Establece el Procedimiento Administrativo Sancionador.

Las infracciones a la legislación laboral, así como a sus disposiciones reglamentarias son sancionadas y ejecutadas respectivamente por las autoridades que se señalan a continuación:

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

1. AUTORIDAD IMPOSITORA.

La autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos laborales y de aplicar los medios coactivos para lograr su estricta observancia, es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual, como también ya hemos establecido, se encuentra facultada en términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el numeral 1008 de la Ley Federal del Trabajo vigente.

Ahora bien, las Unidades Administrativas de dicha Secretaría que tienen encomendado instaurar el procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo al Reglamento Interior que rige en la Dependencia Federal en cita, son la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las Delegaciones Federales del Trabajo.

a. Dirección General de Asuntos Jurídicos.

La función sancionadora, que originalmente corresponde al titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es ejercida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la que, conforme al contenido de la fracción XV del artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría señalada, tiene la siguiente atribución:

"Instaurar el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo

... En caso de violación, aplicar las sanciones correspondientes."

Es así como, previo el agotamiento del procedimiento respectivo, impondrá las sanciones que correspondan a los infractores que hayan sido sujetos al mismo.

Actualmente, y dado el gran número de empresas que se ubican en el área metropolitana, aparte de las que se encuentran en el interior de la República y que tiene su domicilio social en esta Ciudad Capital, la Dirección General de Asuntos Jurídicos instaure el procedimiento a tales empresas, pero no significa que dicha Unidad Administrativa no pueda instaurarlo a cualquier empresa, sin importar que se ubique en cualquier Estado, siempre y cuando la empresa a sancionar esté sujeta a la jurisdicción federal.

b. Delegaciones Federales del Trabajo.

Ya señalamos con anterioridad, que debido a la necesaria desconcentración de las funciones administrativas en materia laboral, fueron creadas las Delegaciones Federales del Trabajo, que se encuentran ubicadas una en cada Entidad Federativa, mismas que, al igual que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo, cuentan con la facultad para instaurar el Procedimiento Administrativo Sancionador, de acuerdo a lo que se

dispone en los Acuerdos Delegatorios emitidos por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, números 01-1769 de 20 de abril de 1979 y 01-2778 de 30 de abril de 1981, que analizamos en diverso punto.

Cabe resaltar la singularidad de la facultad que a dichas Delegaciones Federales del Trabajo corresponde, toda vez que ésta se encuentra limitada en razón de territorio, es decir, cada una de estas Delegaciones instaurará el procedimiento administrativo a las empresas o patrones, personas físicas infractoras que se encuentren dentro de la circunscripción territorial que corresponda a la Entidad Federativa de que se trate, so pena de que las resoluciones condenatorias emitidas como consecuencia de un procedimiento que se instaure a algún patrón que se ubique en otro Estado de la República, sea declarada nula por el Tribunal Fiscal de la Federación, por incompetencia territorial de la autoridad impositoria.

Lo que no sucede en los casos en que dicho procedimiento administrativo es instaurado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la cual, como ya precisamos, puede instrumentarlo a cualquier patrón infractor que se ubique dentro del territorio nacional que se encuentre sujeto a la jurisdicción federal.

2. AUTORIDADES EJECUTORAS.

El artículo 1010 de la Ley Federal del Trabajo dispone que las sanciones que imponga la autoridad administrativa laboral se harán efectivas por conducto de las Dependencias que designen las leyes.

En tanto, el numeral 16 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo señala que esas mismas autoridades remitirán a la autoridad fiscal las copias autógrafas de las resoluciones para que se hagan efectivas las multas impuestas.

a. Federales.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad para cobrar los impuestos, derechos, producto y aprovechamientos federales, comprendiéndose, dentro de los últimos, las multas administrativas impuestas por la autoridad laboral, de acuerdo a lo señalado en el segundo párrafo del artículo 3 del Código Fiscal de la Federación.

b. Locales.

Tanto en el Departamento del Distrito Federal como en los Estados que conforman la Federación, existen órganos fiscales denominados

Tesorerías o Secretarías de Finanzas, las cuales realizan el cobro de las multas impuestas en materia laboral en auxilio de la autoridad fiscal federal.

Para redondear este punto, es de mencionar que una vez que la autoridad laboral, ya sea la Dirección General de Asuntos Jurídicos o las Delegaciones Federales del Trabajo, Unidades Administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, emitan una resolución condenatoria que ponga fin al Procedimiento Administrativo Sancionador, remitirán copia de la misma con firma autógrafa del funcionario responsable y conteniendo los demás requisitos legales y reglamentarios correspondientes, a la autoridad fiscal para que haga efectivo su cobro, sin perder de vista que las multas impuestas son de carácter federal, y por tanto, si la autoridad que realice el cobro es del orden local, deberá hacer su remisión a la autoridad fiscal federal.

COMENTARIOS

No obstante que el artículo 123 de la Constitución Política de los Unidos Mexicanos posee un espíritu proteccionista, con matices de una ideología burguesa en sus orígenes, establece los Derechos fundamentales de los trabajadores, es considerado por muchos, un modelo de la legislación social avanzada.

Por primera vez en el mundo se introducen preceptos con rango

institucional que protegen el trabajo humano y el entorno y condiciones en que desarrolle el trabajo físico.

La materia de seguridad e higiene en el trabajo es competencia exclusiva de las autoridades laborales federales de nuestro país, vigilada a través de la inspección del trabajo, conforme lo dispone la Ley Federal del Trabajo.

Dicha función inspectiva es fundamental para preservar el orden en el ambiente de trabajo de las empresas, no tanto para que se sancione a los infractores, sino para prever que continúen suscitándose actos contrarios a Derecho, que impactan, en primer término, al orden social, y posteriormente a la economía de las propias negociaciones, pero sobre todo, que afecten la integridad física de los trabajadores.

Cabe mencionar que las sanciones que proceden por haber violado las disposiciones de seguridad e higiene, son la multa y la clausura, en su caso.

Podemos observar claramente lo anacrónico que resulta el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sobre todo en su parte relativa a los capítulos en los que supuestamente se regula el procedimiento sancionador, la aplicación de multas y un recurso administrativo.

Actualmente, el Procedimiento Administrativo Sancionador se encuentra normado por el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, que fue publicado oficialmente en el diario federal del 17 de junio de 1983, con lo cual, y de acuerdo a su artículo transitorio tercero, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha quedado sin vigencia en las partes relativas antes señaladas.

Por lo que hace a la aplicación de las multas, que conforme a Derecho proceden, éstas se encuentran previstas en el Título Dieciséis del Código Laboral vigente.

En cuanto al recurso administrativo, desde un punto de vista muy particular, ya no tiene aplicación práctica, en la inteligencia de que el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo no lo contempla en ninguna de sus partes, aún más, no lo prevé la Ley Federal del Trabajo, ni algún otro ordenamiento legal que deriva de ella.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

Antes de sancionar cualquier infracción a las normas laborales, la autoridad competente está obligada a oír a los presuntos responsables en defensa de sus derechos, estudiando en todos los casos los elementos probatorios que le sean aportados para tal efecto.

Lo anterior es acorde a la garantía constitucional de audiencia que asiste a los gobernados, para lo cual, la autoridad sigue una serie de pasos que conforman un procedimiento de carácter administrativo.

Dicho procedimiento en materia laboral, generalmente tiene como base las actas elaboradas por los Inspectores Federales del Trabajo, resultado de sus visitas a los centros de trabajo.

Así, tenemos que en materia de seguridad e higiene en el trabajo, los Inspectores del Trabajo, al realizar los recorridos por las

instalaciones de los establecimientos visitados, son quienes materialmente detectan las deficiencias en este renglón laboral, por lo que necesariamente dictarán las medidas que deberán implementarse, todo ello se hará constar en las actas que al efecto se levanten.

Es de señalar que las medidas que se mencionaron en el párrafo inmediato anterior se le harán saber al patrón infractor a través de un emplazamiento en el que se funden y motiven debidamente las mismas, al igual que el plazo determinado para su cumplimiento, tal como lo sostuvo el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver la Revisión 37/84 en sesión de 20 de junio de 1986, por mayoría de votos, que a la letra dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN DE LOS EMPLAZAMIENTOS QUE ORDENAN EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, CASO EN QUE NO SE CUMPLE CON ESTOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES.- Los emplazamientos que ordenan la implantación en los centros de trabajo de medidas de seguridad e higiene no reúnen los requisitos de fundamentación y motivación legales, si no citan los preceptos legales en que se basa para ordenar tales medidas, y las razones o motivos por los que se considera necesario su

establecimiento para evitar accidentes o enfermedades de trabajo."

El criterio transcrito nos da la idea de que no sólo basta que la autoridad emita una orden, sino que además ésta debe cumplir con los requisitos constitucionales básicos como lo son, el explicar al destinatario de la ordenanza en qué ley o reglamento basa su acto de autoridad y, desde luego, exponer un razonamiento lógico jurídico del mismo.

Una vez que la autoridad ha cumplido con dichos requisitos y que haya transcurrido el plazo otorgado para la cumplimentación de las medidas dictadas, la Inspección Federal del Trabajo realizará una nueva visita de inspección, pero ahora con el carácter de verificación, la cual, de arrojar resultados negativos, es decir, que el patrón no haya cumplido adecuadamente con tales medidas, esta circunstancia se hará constar en una acta inspectiva, que al igual que los emplazamientos antes mencionados, deberá cumplir con los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación, señalando en forma precisa las infracciones cometidas.

Las actuaciones relativas al incumplimiento patronal se harán del conocimiento de la Unidad Administrativa competente, con lo que prácticamente se da inicio al Procedimiento Administrativo Sancionador.

A. TIPO DE PROCEDIMIENTO.

A fin de que las normas laborales sean observadas, la autoridad administrativa cuenta, como lo hemos señalado, con la facultad coactiva representada principalmente por las sanciones de tipo económico que se encuentran previstas en la Ley Federal del Trabajo.

Conforme a Derecho, la imposición de dichas multas requiere de una serie de diligencias previas, que por estar relacionadas entre sí, constituyen el Procedimiento Administrativo.

Este Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de trabajo debe ser rápido y efectivo en virtud de la necesidad de que las normas administrativas de trabajo protejan o hagan respetar todas aquellas disposiciones reglamentarias o técnicas que tutelen a los trabajadores.

Cabe diferenciar los términos de proceso y procedimiento, ya que generalmente son utilizados como sinónimos.

Como proceso entendemos a la serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en tiempo y que se encuentran íntimamente relacionados entre sí por el fin que se pretende realizar con ellos.

En su significado jurídico amplio, la palabra proceso es aplicable en materia legislativa, administrativa, civil, penal, mercantil, etc.

Proceso se define como "... conjunto de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."⁷

De lo anterior podemos señalar que el proceso es el conjunto de actos jurídicos relacionados unos con otros, y que son realizados ante y por un órgano jurisdiccional con el fin de resolver un conflicto litigioso, es decir, de que se diga el derecho en favor de quien tenga la razón.

Como observamos término proceso es aplicable al trámite seguido ante los tribunales legalmente establecidos.

A diferencia de proceso, que es una palabra propia del campo jurisdiccional, el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso. Aquí cabe señalar que todo proceso implica un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso.

⁷ Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. 2a. Ed. México. Textos Universitarios UNAM. 1981, pp. 245 y 246.

El término procedimiento es mucho mas amplio que la palabra proceso, por lo que podemos definirlo como el conjunto de actos relacionados entre sí y que tienden a la realización de un fin determinado, pero cuando este fin es el de resolver un problema litigioso, el procedimiento es procesal.

En el tema en estudio, como no existen los elementos jurídicos necesarios que constituyan una secuela procesal propiamente dicha, ya que se trata de una serie de trámites que se suceden, previos a la imposición de una sanción por quebrantarse una norma legal, estamos en el caso de un procedimiento administrativo y no de un proceso, toda vez que en la especie no existe conflicto por la pretensión de una parte y por la resistencia de otra, es decir, no existe litigio, sino que en un mismo plano se encuentran un infractor y la autoridad administrativa encargada de sancionar las violaciones a la legislación y reglamentación laborales.

Lógicamente que el procedimiento que se instaure para tal fin debe apegarse en todo momento al orden jurídico vigente, al cual deberá subordinarse la propia autoridad administrativa.

En éste, como en los demás procedimientos administrativos, se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, tal como se encuentra establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que

básicamente consisten en: Hacer saber al gobernado los hechos que se le imputan; la forma y término para que plantee sus defensas y excepciones, y aporte las pruebas que crea convenientes; así como la resolución que en estricto apego a Derecho se emita.

El procedimiento sancionador que nos ocupa, podemos precisarlo como el conjunto de formalidades previstas en las normas legales a que deberá sujetarse la autoridad administrativa laboral.

Al respecto, cabe citar que, aún y cuando los procedimientos que conforman el régimen procedimental administrativo consignado en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, son extremadamente rápidos, en ellos debe cumplirse estrictamente con la garantía de audiencia, que es obligatoria en todo proceso y que se ordena de modo expreso en el propio Código Laboral.⁸

El proceso administrativo sancionador en general, tiene como objeto que se cumpla la norma de trabajo en beneficio de la clase trabajadora, y, como consecuencia, de la misma sociedad.

La sencillez, característica del régimen procesal administrativo del trabajo, facilitará, en la vía más rápida, el que se logren esos cometidos.

⁸ Cfr. Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. México, Porrúa, 1973. p. 1769.

Por su parte, el mismo procedimiento que en lo particular sanciona las violaciones en materia de seguridad e higiene, tiene en esencia, el mismo objetivo, con la particularidad de que busca, además de imponer una sanción, proteger la integridad física de los trabajadores y, sobre todo, la vida de éstos, procurando evitar en lo posible que los trabajadores y los patronos sigan ejerciendo prácticas que ocasionan accidentes con la consecuente merma en la economía de ambos sectores.

B. SU TRAMITACIÓN.

1. Consignación.

Previa labor de la autoridad encargada de la inspección en los centros de trabajo, y una vez que se han calificado las actas inspectivas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, serán enviadas a la autoridad laboral competente para que ésta, en uso de sus facultades, imponga las sanciones que en Derecho procedan y que se encuentran señaladas en el Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo, dándose así la consignación que es un paso indispensable para la instauración del procedimiento administrativo sancionador.

La consignación se puede definir como el acto en que la autoridad inspectiva hace del conocimiento de la autoridad impositora, los hechos u omisiones constitutivas de violaciones a los

ordenamientos laborales, con objeto de que ésta instaure el procedimiento administrativo.

A las consignaciones de este tipo se deben acompañar los documentos que respaldan las infracciones cometidas, en este caso serán las actas inspectivas en que consten pormenorizadamente las violaciones detectadas en las visitas de inspección así como todos los demás antecedentes de dichas actas, como son los emplazamientos en que se ordenaron medidas de seguridad e higiene.

La valoración y calificación que conforme al artículo 5o. del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, debe realizar la autoridad encargada de la tramitación del procedimiento administrativo, debe ser un serio análisis jurídico de todos los elementos que le fueron consignados, puesto que en ello le va el que emita una resolución condenatoria apegada o no a Derecho.

Cabe indicar que el acto consignatorio no constituye parte integrante del procedimiento administrativo en comento, ni mucho menos es su inicio, es simple y sencillamente, como quedó apuntado con antelación, un paso necesario para su instauración, ya que la autoridad sancionadora, en este caso la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y

Previsión Social, al radicar las actuaciones consignadas, apenas realizará el estudio y análisis jurídico de las mismas para determinar si es procedente o no que se instaure dicho procedimiento.

2. Emplazamiento y citación a audiencia.

Una vez que se hizo el examen de la documentación recibida de parte de la autoridad consignante y como resultado del mismo, se presume la comisión de alguna o algunas violaciones a los ordenamientos laborales, la autoridad sancionadora, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, emplazará a los presuntos infractores conforme a lo previsto en el numeral 6o. del Reglamento que regula este procedimiento y en cumplimiento a lo que dispone el artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo, así como en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

De acuerdo a la lógica jurídica, el emplazamiento es el acto que da inicio al procedimiento administrativo sancionador de las violaciones a la normatividad del Código Laboral y de sus Reglamentos.

Para describir al emplazamiento, diremos que es el acto procedimental mediante el cual la autoridad comunica al infractor sobre la acción que, a nivel oficial, se emprende en su contra,

en el que se le otorga un plazo determinado para que comparezca a hacer valer sus derechos, oponga sus excepciones y defensas, y aporte las pruebas que considere convenientes.

Como apoyo de lo anterior, se hace necesario transcribir el siguiente razonamiento, que en forma análoga nos muestra un panorama claro de lo que debemos entender como emplazamiento: "La palabra emplazar, en una de sus acepciones, significa dar un plazo que el juez impone al demandado, desde luego con base en la ley, para que se apersona al juicio, para que comparezca a dar contestación a la demanda. La institución del emplazamiento cumple la garantía de audiencia establecida en la propia Constitución Política, básicamente en los artículos 14 y 16... Al cumplirse con las normas del emplazamiento se está respetando la garantía de audiencia, que también ha sido designada como el derecho que todo ciudadano tiene de ser oído para ser vencido. Para condenar a alguien en un juicio, hay que oírlo y vencerlo. La garantía de audiencia va de la mano con la garantía de debido proceso legal. El principio del cumplimiento del debido proceso legal comienza con un emplazamiento correcto."⁹

Conforme a la fracción I del artículo 21 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo,

⁹ Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 2a Ed. México, Trillas, 1985. p. 44.

este tipo de actos deben ser notificados en forma personalísima, o bien, de resultar ésto imposible desde el punto de vista legal, se hará a través del instructivo que se fijará en la puerta de acceso al centro de trabajo, de acuerdo a lo señalado en el inciso C) del artículo 22 del ordenamiento citado, observando en todo momento los lineamientos que rigen estas actuaciones, recordando que dichas notificaciones deben hacerse en días y horas hábiles atento a lo dispuesto en el numeral 23 del mismo reglamento.

Los emplazamientos, al ser llamamientos o citaciones a audiencia, además de las formalidades esenciales ya mencionadas, deben cumplir con los requisitos que se disponen en el artículo 7o. del multicitado reglamento que regula el procedimiento sancionador:

- a) Nombre del consignado;
- b) Domicilio del centro de trabajo;
- c) Autoridad consignante;
- d) Nombre del Inspector Federal del Trabajo que levantó el acta y fecha de ésta;
- e) Circunstancias o hechos que consten en el acta y que se hayan tipificado como violatorios;
- f) Fundamento legal de la competencia de la autoridad emplazante;
- g) Preceptos legales que tipifiquen las violaciones;
- h) Fecha y hora de la celebración de la audiencia o, en su caso, término de días hábiles concedidos para comparecer, a partir

- de la fecha de la notificación; e
- i) Apercibimiento de que si no comparece a la audiencia de ley se seguirá el procedimiento en rebeldía, teniéndose por ciertos los hechos, materia de la consignación.

Cabe precisar que el emplazamiento deberá referirse única y exclusivamente a los hechos u omisiones que consten en las actas base de la acción administrativa, no pudiendo cambiar, aumentando o suprimiendo, al libre albedrío de la autoridad.

Es común escuchar que lo que bien empieza, bien acaba, por lo que es indispensable que para la emisión de una resolución sancionatoria apegada a Derecho, debe cumplirse con un sano procedimiento que sea substanciado, teniendo como base un emplazamiento que cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios correspondientes.

3. Audiencia Constitucional.

La audiencia de ley en el procedimiento administrativo sancionador en material laboral se encuentra ajustado al pensamiento del legislador que plasmó en el artículo 14 de nuestro máximo Ordenamiento legal.

En efecto, la disposición constitucional se satisface cuando la autoridad administrativa actúa con estricto apego a las normas

que regulan el procedimiento, otorgando a quien se encuentra sujeto al mismo, la posibilidad de defender sus intereses.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 1009, establece la facultad sancionadora de la autoridad laboral para los casos en que se comprueben violaciones a la normatividad laboral, entre ellos, las cometidas en materia de seguridad e higiene, disponiendo, además que dicha autoridad, después de oír al interesado, podrá imponer la sanción que corresponda.

Es claro que al emplazarse a un particular infractor, se está cumpliendo con la obligación señalada en el párrafo anterior, es decir, respetar el derecho del gobernado para ser oído y vencido.

Cabe transcribir la tesis sustentada al respecto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, que aparece en el Informe de 1976, Tercera Parte, página 132:

"MULTA. DERECHO DE AUDIENCIA.- El acto consistente en la imposición de una multa, implica privación de derechos, y por ende es necesario la previa audiencia, de tal manera que se dé oportunidad al agraviado para exponer lo que considere conveniente en defensa de sus intereses y rendir las pruebas pertinentes. Si se omiten estas formalidades esenciales del

procedimiento, se surte la causal de anulación prevista por el artículo 228, inciso b) del Código Fiscal de la Federación. La posibilidad de que la agraviada pueda impugnar la multa ante el Tribunal Fiscal, no satisface la garantía de la previa audiencia, la cual debe ser concedida dentro del mismo procedimiento administrativo de donde dimana el acto."

Ahora bien, es necesario apuntar que existen ciertas reglas para las comparecencias de los presuntos infractores, mismas que se encuentran plasmadas en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Las comparecencias se podrán hacer por escrito o personalmente, correspondiendo esta última sólo a las personas físicas. En el caso de las personas morales, éstas ejercitarán sus derechos a través de sus representantes legales, quienes acreditarán su personalidad con el instrumento notarial correspondiente.

Para ambos casos, cuando quien comparezca como apoderado de la persona física o moral, acreditará tal calidad mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos, con la única diferencia de que la persona que otorgue la carta poder a nombre y representación de una persona moral debe estar legalmente

autorizado para tal efecto.

Sin embargo, existe una excepción a las reglas anteriores, siendo ésta la precisada en el artículo 9o. del reglamento en cita, la que interpretada a contrario sensu, establece que la autoridad administrativa laboral no podrá exigir que los comparecientes acrediten su personalidad, cuando de autos se desprenda que efectivamente quien comparece es representante de la parte interesada.

En esta etapa procedimental, el compareciente debe tener especial cuidado en acompañar los documentos con que acredite su personalidad y sobre todo con los que en vía de probanzas, pretenda desvirtuar las imputaciones que se hacen a su representado o poderdante.

Las pruebas que ofrezca y que sean admitidas por la autoridad deben ser desahogadas en la propia audiencia, atento a lo dispuesto en el artículo 12 del reglamento multicitado.

Para el caso que el interesado no comparezca al procedimiento ni en tiempo ni en forma, éste se seguirá en rebeldía, previo acuerdo en que así se haga constar, teniéndose por consiguiente, como ciertos los hechos materia de la consignación, de acuerdo al apercibimiento indicado en el inciso i) del artículo 7o. del reglamento en estudio y que fue citado en el punto número dos de

este capítulo. Al hacerse efectivo dicho apercibimiento procede automáticamente la aplicación de la sanción correspondiente.

Recordemos que de acuerdo a lo ordenado por el numeral 543 de la Ley Federal del Trabajo, los hechos asentados en las actas inspectivas por los servidores públicos encargados de las inspecciones a los centros de trabajo, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario.

Los supuestos por los que se declarará la rebeldía del interesado son:

- a) Porque no comparezca ni en tiempo ni en forma;
- b) Por comparecer en forma extemporánea; y
- c) Porque el compareciente no acredite su personalidad, según sea al caso, con el instrumento notarial, o bien, con la carta poder correspondiente.

Es importante que todas estas circunstancias se hagan contar en autos por parte de la autoridad administrativa para los casos futuros de impugnaciones de las resoluciones ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sobre todo en aquellos asuntos en que los particulares llegasen a alegar que nunca se les citó a la audiencia de ley, ya que en esos hipotéticos casos, corresponde a la autoridad la carga de la prueba de acreditar que en efecto dio cabal cumplimiento a la citación de dicha audiencia, tal como

lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia No. 344, visible en la página 589 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tercera Parte, que a la letra dice:

"AUDIENCIA GARANTÍA DE. CARGA DE LA PRUEBA PARA LA AUTORIDAD RESPONSABLE.- La afirmación del quejoso en el sentido de que no se le citó ni se le oyó en defensa, que integra una negativa, obliga a los responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación del artículo constitucional que se reclama."

Para que la autoridad competente cierre esta etapa procedimental y dé paso a la dictaminación de la resolución que en derecho procede, necesita formular el acuerdo que declare cerrada la fase instructiva. Dicha actuación se le hará saber al interesado a través de la notificación correspondiente.

4. Etapa Probatoria.

Esta etapa procedimental, cuyas reglas se especifican en los artículos 10 y 11 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, se encuentra comprendida en lo que se denomina Audiencia constitucional que hemos analizado en el

punto anterior, pero que dada su importancia le hemos dedicado el presente subcapítulo.

En esta fase es donde se determina el sentido en que habrá de emitirse la resolución administrativa, puesto que es el momento oportuno en que los particulares sujetos al procedimiento sancionador aporten sus pruebas, las más eficaces para desvirtuar las infracciones que les ha atribuido la autoridad laboral, amén de oponer sus excepciones y defensas.

Como prueba se entiende la acción y efecto de demostrar, a través de instrumentos idóneos, las afirmaciones sobre hechos o cuestiones de derecho.

En el artículo 10 citado al iniciar este punto, se dispone textualmente:

"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."

Como el tema que nos ocupa gira en torno a la materia de seguridad e higiene, consideramos que en el procedimiento instaurado por violaciones a la misma, el presunto infractor que

comparece deberá acreditar, con documentos públicos o privados, una infinidad de circunstancias que constituyen las infracciones mas comunes en dicho rubro, como son lo relativo a las licencias de funcionamiento de maquinaria y equipo; licencias para operadores de montacargas; a sus Comisiones Mixtas de seguridad e higiene; recorridos mensuales de esas Comisiones; Informes sobre accidentes de trabajo ocurridos en los centros de trabajo, etc.

Existen además otros medios probatorios en el procedimiento administrativo instaurado a los infractores de la normatividad laboral, señalados en el artículo 11 del reglamento que se comenta, y que se refiere a las reglas para la admisión de pruebas por parte de las autoridades del trabajo, el cual en sus fracciones V y VIII, respectivamente, menciona la inspección ocular y la testimonial de los trabajadores.

Empero, consideramos que en el tipo del procedimiento instrumentado por violaciones a la reglamentación de seguridad e higiene, sólo serán admisibles las pruebas documentales en su más amplia acepción y la inspección ocular, acreditando, desde luego, la necesidad de practicarla. La razón por la excluimos la testimonial a cargo de los trabajadores obedece a que las infracciones cometidas en dicha materia afectan en todo momento a los propios trabajadores, directamente a su integridad física.

5. Resolución.

El procedimiento administrativo sancionador en estudio culmina con la emisión de una resolución que resuelve la procedencia o no de la imposición de una sanción con carácter pecuniario, al determinarse si se acreditaron debidamente, o desvirtuaron las violaciones imputadas al particular.

Existen dos tipos de resoluciones que se emiten como resultado de la instauración de un procedimiento de esta naturaleza.

Si la autoridad administrativa, en este caso concreto, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, determina que es procedente la imposición de una multa, dictará una resolución condenatoria.

Para el caso contrario, es decir, cuando el particular logró desvirtuar las violaciones que se la habían imputado, dicha autoridad dictará una resolución de tipo absolutoria.

No hay que pasar por alto que si el particular no compareció al procedimiento instaurado en su contra, la resolución, además de condenatoria, tendrá el carácter de haber sido emitida en rebeldía.

El Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del

Trabajo, en su artículo 14 establece los requisitos formales que se han de cumplir en todas las resoluciones, independientemente de que sean condenatorias, absolutorias o en rebeldía. Dicho requisitos son:

- a) Lugar y fecha en que se dicte;
- b) Autoridad que la dicte;
- c) Nombre y domicilio del consignado;
- d) Domicilio del centro de trabajo en que se detectaron las infracciones por las que se consignó;
- e) Registro federal de Contribuyentes del consignado;
- f) Relación de las actuaciones que obren en autos;
- g) Disposiciones legales en que se funde la competencia de la autoridad impositora;
- h) Relación, en detalle, de las pruebas admitidas y desahogadas;
- i) Señalamiento de las pruebas desechadas y el razonamiento lógico jurídico para ello;
- j) Consideraciones que, fundadas y motivadas, deriven de lo alegado y probado;
- k) Puntos resolutivos;
- l) Apercebimiento para que se cumplan las normas violadas - Recordemos que la imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de lo inobservado-; y
- m) Nombre y firma de quien lo dicte.

Existen otros requisitos indispensables para actos resolutivos

como los que nos ocupan, siendo éstos, la fundamentación y motivación que se desprenden de lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que todo acto de molestia a los particulares debe constar en un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Estos requisitos se satisfacen cuando en la resolución la autoridad expresa los preceptos que contemplan el supuesto jurídico trasgredido y los hechos, motivos o circunstancias que configuran la violación y que se adecuan específicamente al caso concreto.

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia No. 373, consultable en las páginas 636 y 637 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, que dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN.-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 debe señalarse con precisión, las

circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

A fin de que la autoridad sancionadora dé cumplimiento a los requisitos constitucionales de motivación y fundamentación, el artículo 15 del reglamento en cita, establece las bases sobre las que habrán de cuantificarse las multas, ésto es, se señalarán las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas para imponer las multas; adecuación entre los motivos considerados y las normas aplicables al caso concreto; gravedad de la infracción cometida; los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad; capacidad económica del sancionador; la reincidencia y las razones por las que se aplica un monto determinado como multa.

Es importante manifestar que en el Título Decimosexto de la Ley Federal del Trabajo, denominado "Responsabilidades y Sanciones", se fijan los límites en que se impondrán las multas por las infracciones cometidas, en otras palabras, establecen los mínimos y máximos en que oscilarán las sanciones.

Ya señalábamos que al imponerse una sanción, ésta debía estar debidamente fundada y motivada, pero sucede que en la práctica, cuando la autoridad laboral sancionadora impone una multa en su monto mínimo legalmente permitido, no motiva la cuantificación de la misma apoyándose en el criterios de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al resolver la Revisión 637-87 que señala:

"MONTO DE UNA SANCIÓN. SI LA AUTORIDAD IMPONE EL MÍNIMO, NO TIENE OBLIGACIÓN DE RAZONAR SU ARBITRIO.- Cuando una autoridad administrativa sanciona a un particular con el mínimo de la cantidad contemplada 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 individualizar la multa, razón por la cual no viola el artículo 16 Constitucional."

Desde nuestro punto de vista, nos manifestamos en contra de tal criterio y de algunos otros más que se han pronunciado en el mismo sentido, en virtud de que ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en la Ley Federal del Trabajo, ni tampoco en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, se hace distingo alguno o excepción

expresa para no cumplir con el requisito de la debida motivación, por tanto, consideramos que todas las sanciones que imponga la autoridad laboral deben contar con la debida fundamentación y motivación, aún y cuando se trate de las multas mínimas, ya que donde la ley no distingue, no se debe distinguir.

Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa laboral, serán notificadas en forma personal, en el entendido de que de darse la resistencia por parte de los particulares para las notificaciones, éstas se practicarán a través de la fijación del instructivo que prevé el numeral 24 del mismo ordenamiento, en la puerta de acceso del centro de trabajo.

Por último, como corolario al respecto de la garantía de seguridad jurídica contemplada en el artículo 16 Constitucional, cuando la autoridad sancionadora notifique la resolución, ya sea en original o copia, deberá contenerla firma autógrafa del funcionario público responsable de su emisión, de acuerdo al contenido de la Tesis Jurisprudencial No. 154 del Tribunal Fiscal de la Federación:

"FIRMA AUTÓGRAFA. DEBE APARECER NECESARIAMENTE
EN LA COPIA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA QUE SE

.ENTREGUE AL PARTICULAR.- De acuerdo con la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad que cause molestia al particular, debe ostentar la firma de puño y letra del funcionario que la emita. Cuando dicho acto se entregue en copia al particular, debe estar revestido del requisito de validez antes mencionado, puesto que ésta 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 funcionario emisor, si la copia que de ella se entrega al particular únicamente presenta una firma facsimilar, puesto que sólo con la firma autógrafa se autentifica tanto el acto mismo que causa la molestia, como a quien lo emite."

Si el particular sancionado es notificado con un documento que contenga una multa administrativa en el que aparezca una firma facsimilar del funcionario emisor, por ese simple hecho, la resolución sancionatoria puede ser anulada vía impugnación de la

misma ante el Tribunal Fiscal de la Federación por carecer de ese requisito de validez, ya que la firma puesta de puño y letra por el funcionario público facultado para tales efectos, sirve para autenticar el acto de molestia al gobernado, toda vez que las cuestiones formales deben constar en los actos que comparten esa naturaleza, lo cual es comprensible en función del principio de seguridad jurídica.

COMENTARIOS

De conformidad con las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los individuos en el territorio nacional contamos con el Derecho de ser oídos por las autoridades, máxime si se trata de algún acto que afecta nuestros intereses, como lo es la imposición de alguna sanción administrativa.

Cuando la autoridad sancionante, en este caso, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, aplica una multa por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y a los ordenamientos que derivan de ella, debe agotar previamente un procedimiento de tipo sumario.

Al substanciarse un procedimiento administrativo de esta naturaleza, es importante cuidar que la autoridad competente se apegue estrictamente a la legalidad y no omita observar las faces que lo conforman, ya que con una sola que faltase, o bien, que

careciera de alguna de las formalidades correspondientes, se provocaría que la multa impuesta constara en un acto viciado de origen, lo que ocasionaría que la resolución sancionadora fuera anulada por el Tribunal Fiscal de la Federación vía impugnación.

Como inicio del procedimiento, la autoridad sancionante debe decirle al supuesto infractor de la normatividad laboral, de una manera clara y concreta, cuáles son los hechos que se le imputan y que motivan la sujeción al mencionado procedimiento. Debe además, señalarle detalladamente y en forma precisa cuáles son los preceptos transgredidos.

Con el fin de respetar las garantías de seguridad jurídica y de audiencia, también le hará saber su Derecho para que aporte sus elementos de prueba, es decir, para ser oído en juicio.

Cabe hacer notar que el documento mediante el cual se le harán saber tales circunstancias al particular, debe ser notificado personalmente, tratándose de personas físicas; por lo que hace a las personas morales la notificación se llevará a cabo con el representante legal de la misma. Las reglas al respecto, nos señalan que al constituirse el notificador en el domicilio del sancionado y no se encuentra el representante legal, procederá a dejarse citatorio para que esté presente al siguiente día hábil, con el apercibimiento que de no encontrarse en la fecha y hora fijados en el citatorio, la notificación se entenderá con la

persona que se encuentre presente en el domicilio; si aún ésto resulta inútil, porque no se encuentre persona alguna o por la negativa para recibir el emplazamiento, éste será fijado en la puerta de acceso al centro de trabajo, surtiendo todos sus efectos legales; no obstante, puede darse el caso que la notificación de que se trata no reúna los requisitos esenciales, por ese hecho puede anularse la subsiguiente secuela procedimental y, como consecuencia, la resolución sancionadora también será anulada mediante el juicio de nulidad.

Una vez que el supuesto infractor de la norma administrativa es sabedor de los hechos que se le imputan en el emplazamiento respectivo, puede ejercitar su derecho de defensa, como habíamos apuntado, aportando ante la autoridad todos aquellos documentos probatorios tendientes a desvirtuar esas imputaciones. Al comparecer a la llamada AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, principal objetivo del emplazamiento, el particular debe tener principal cuidado en la selección del profesional al cual encargará el asunto, toda vez que de ésto depende en gran parte el resultado que se obtenga, no olvidemos que en la mayoría de casos, la defensa del gobernado se encuentra sujeta al criterio, muchas veces no legal, de las autoridades administrativas o judiciales y el contrapeso lo representa un profesional con la experiencia y preparación adecuadas, pues independientemente del criterio oficial, el abogado posee las armas jurídicas para la interpretación de las disposiciones aplicables, ya

administrativas o laborales, buscando siempre el fin supremo del Derecho, la justicia.

Al constituirse en defensor de una causa, el profesional procurará con atingencia proporcionar a la autoridad todos los medios de prueba, como ya también se había apuntado, aunque en la materia de seguridad e higiene que nos ocupa, los medios idóneos son las documentales y la inspección ocular, resultando improcedente la testimonial, en virtud de que los únicos testigos serían necesariamente los trabajadores, y siendo que éstos son los directamente afectados por la inobservancia de las normas protectoras de la integridad física, desde un punto de vista simple, resultaría una contradicción; es en esta etapa donde la balanza se inclina en favor o en contra del gobernado.

La resolución que se dicte debe cumplirse con toda una serie de requisitos de fondo y forma, indispensables para investir al acto de autoridad sancionador de la suficiente fuerza legal. Los principales, por mandato constitucional, son la fundamentación y la motivación, es decir, detallar los preceptos aplicables al caso concreto y todas aquellas circunstancias que propiciaron la instauración del Procedimiento Administrativo Sancionador y desde luego, entre unos y otros existe correspondencia para que así se cumpla con la hipótesis normativa, además de algunos otros como la gravedad de la infracción, perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la sociedad, la capacidad económica del

infractor y la reincidencia, que influyen determinadamente para la fijación del monto de la o las multas que sean impuestas.

Hay que dejar claro que el parámetro de los mínimos y máximos, al momento de su aplicación, debe ser razonado debidamente.

Las resoluciones sancionadoras son actos sumamente importantes, es por eso que existen una serie de condiciones que deben cumplirse por las autoridades impositoras de ellas, que no deben estar sujetas al capricho personal de ningún funcionario público.

CAPITULO IV

EFFECTOS JURIDICO LABORALES DEL PROCEDIMIENTO EN ESTUDIO

CAPITULO IV

EFFECTOS JURÍDICO LABORALES DEL PROCEDIMIENTO EN ESTUDIO.

En los capítulos anteriores hemos analizado lo concerniente a las sanciones administrativas y al Procedimiento Administrativo Sancionador que se instruye en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la imposición de las mismas por infracciones a la normatividad laboral en general y en lo particular, por las violaciones al ordenamiento de seguridad e higiene en el trabajo, es decir, hemos visto las causas por las cuales la autoridad laboral competente impone este tipo de castigos y el procedimiento a cuyos lineamientos debe sujetarse dicha autoridad; siguiendo un orden lógico, nos falta analizar las consecuencias que derivan de la instrumentación de tal procedimiento.

En el presente capítulo nos encargaremos de señalar los efectos que en campo jurídico laboral administrativo se reflejan en la defensa de los gobernados.

A. INAPLICABILIDAD DEL CAPITULO IV DEL REGLAMENTO GENERAL DE

SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

Como hemos insistido, el Capítulo IV del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo es inaplicable, en virtud de que el mismo fue derogado al entrar en vigor el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo -18 de junio de 1983-, el cual, en su artículo Tercero transitorio señala que "... Quedan derogadas todas aquellas disposiciones en materia de aplicación de sanciones, en lo que se opongan al presente Reglamento."

En efecto, dado que el mencionado capítulo, al igual que los capítulos II y III del Título Decimotercero del ordenamiento de seguridad e higiene denominado "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS" quedaron sin efecto, puesto que el citado Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo y la propia Ley Laboral, contemplan y regulan los aspectos que se reglamentaban en aquellos, es decir, por lo que hace al Capítulo II, identificado bajo el nombre "DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS", integrado por los artículos que van del 253 al 260, se hace referencia a los montos de las multas que se imponían por las violaciones cometidas a los preceptos del propio ordenamiento, cuando éste tenía plena aplicabilidad, dichas multas se imponían de acuerdo a los dispuesto en los numerales 876, 878, 879, 885, 886, 887, 888, 889 y demás relativos y

aplicables de la Ley Federal del Trabajo que abrogada por la actual, cuya entrada en vigor en el año de 1970 hizo que las multas que se comentan ya no tengan aplicabilidad en la actualidad.

Ahora dichas multas son cuantificadas e impuestas por la autoridad competente, de conformidad con lo señalado en el Título Dieciséis "RESPONSABILIDADES Y SANCIONES" de la Ley Federal del Trabajo, el cual, además de establecer las bases para el cálculo del monto en que habrán de imponerse las multas en general y las reglas para el cumplimiento de las obligaciones inobservadas por los infractores, se indica en forma específica, en la fracción V del artículo 994, las sanciones aplicables en materia de seguridad e higiene.

En tal virtud, resulta carente de toda lógica el que exista un ordenamiento que nos enumere una serie de multas que no tienen aplicabilidad, cuando en la Ley Federal del Trabajo se contemplan los lineamientos para la imposición de sanciones por violaciones a los ordenamientos laborales en general.

Ello además de ocioso, no hace sino complicar el estudio del Derecho Administrativo Laboral.

Por su parte, el Capítulo III que se denomina "EL PROCEDIMIENTO PARA APLICAR SANCIONES", también está más en el Ordenamiento en

cita, puesto que el Procedimiento Sancionador instaurado por la autoridad laboral federal se encuentra normado, como se ha dicho, por el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, el cual contempla aspectos procedimentales mas técnicos que aquel, por ello es que al emitirse una resolución sancionadora en materia de seguridad e higiene, claramente podemos observar que la substanciación de tal procedimiento no se fundamenta en ninguno de los artículos del referido Capítulo III del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Ahora bien, por lo que hace al capítulo que nos ocupa, IV, cuya inaplicabilidad da nombre a este punto, se denomina "DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS" que prevé un Recurso Administrativo para impugnar las sanciones condenatorias, obviamente que correspondan a la materia de seguridad e higiene en el trabajo.

Dicho Recurso, de acuerdo a la Doctrina Procesal, debe tener como finalidad el reestudio del asunto de que se trate, pudiendo la autoridad ante la cual se interponga, modificar, revocar o confirmar la sanción.

La autoridad laboral administrativa sancionadora ha sostenido el criterio de que el Recurso en comento tiene plena vigencia y, por ende, el Capítulo IV corre su misma suerte, debiendo ser

obligatorio que los gobernados lo observen al pretender impugnación una resolución impuesta por infracciones al Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, que si un sancionado pretende combatir un acto de autoridad de esa naturaleza en la vía contenciosa administrativa, necesariamente tendría que agotar el recurso.

Desde luego que no estamos de acuerdo con tal razonamiento, toda vez que, como hemos apuntado al iniciar el presente, el artículo Tercero Transitorio del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo derogó todas las disposiciones existentes en cuanto a la aplicación de sanciones que se opusieran al mismo, y como éste no contempla ningún medio de defensa contra las resoluciones sancionadoras, el gobernado no tiene porqué agotar el recurso citado, además de que no se encuentra previsto en la propia Ley Federal del Trabajo vigente.

La consideración que sostenemos encuentra apoyo en el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, consultable en la Gaceta No. 32 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1er. Tribunal Colegiado del 1er. C., agosto de 1990, p. 39:

"REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL

TRABAJO. INAPLICABILIDAD DEL CAPITULO IV QUE REGULA EL RECURSO ADMINISTRATIVO PARA IMPUGNAR SANCIONES AL.- No es exacto que exista obligación de agotar, previamente al juicio de nulidad, el Recurso administrativo que prevé el capítulo IV el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1983, para impugnar sanciones impuestas por violaciones las leyes laborales, en orden a que el artículo 3º transitorio del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, de vigencia posterior, que señala: "Quedan derogadas todas aquellas disposiciones en materia de aplicación de sanciones en lo que se opongan al presente reglamento", lo deroga pues como este último Reglamento no contempla ningún recurso para combatir tales sanciones es de concluirse que el capítulo IV del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, al regular un medio de defensa respecto de esa materia, si se opone a aquel y, en consecuencia, está derogado. (16)."

De lo antes transcrito, llegamos al convencimiento de que, en materia de aplicación de sanciones por violaciones a los ordenamientos laborales, el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, dejó sin vigencia lo dispuesto en los capítulos III y IV del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

A efecto de redondear la presente idea, señalaremos que el reglamento mencionado en primer término, dejó sin efectos a tales capítulos, puesto que, fue creado precisamente para regular el Procedimiento Administrativo Sancionador, dentro del cual no se establece ningún recurso para impugnar las resoluciones condenatorias ante la propia autoridad sancionadora, por lo tanto, si en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo se señala un recurso administrativo y no en el vigente, aquel se opone a éste, en consecuencia, dicho medio de defensa quedó derogado, en términos de lo preceptuado en el multicitado artículo Tercero Transitorio del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Así las cosas, si las autoridades laborales o contencioso administrativas determinan que los particulares deben observar lo dispuesto en lo referido Capítulo IV del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y agotar el recurso

administrativo previsto en el numeral 266 de dicho reglamento, previamente a la impugnación de una resolución impuesta por violar la normatividad laboral, en especial la de seguridad e higiene, se le condena a un estado de indefensión y, por ende, se violan las garantías constitucionales al apoyar sus conclusiones en preceptos inaplicables en razón de su derogación.

B. OPOSICIÓN ENTRE REGLAMENTOS.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo entre cuyas disposiciones se contempla y regula el Procedimiento Administrativo Sancionador, seguido de un recurso administrativo para combatir resoluciones que aplican sanciones económicas por violaciones a las normas legales de seguridad e higiene, data del año de 1978 en que expedido por el titular del Ejecutivo Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de junio.

Por su parte el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, también expedido por el Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 1983, tiene como finalidad, de acuerdo a sus considerandos, asegurar el desarrollo y realización del individuo en el trabajo, mediante una regulación que asegure el que, tanto el propio trabajador como los patrones, observen en forma

permanente las normas laborales, pudiendo incluso, imponerse multas para conseguir el cumplimiento forzoso de las mismas, a través de un ordenamiento legal en el que establezca el procedimiento y las formalidades esenciales para su aplicación.

Resulta obvio que las autoridades administrativas necesitaban imperiosamente, contar con un ordenamiento de tipo laboral que garantizara el campo adecuado para optimizar las relaciones armónicas entre los factores de la producción y es por ello que se emite este Reglamento, en el que se regula toda la parte procedimental que se encontraba dispuesta en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, siendo de explorado Derecho que en un ordenamiento posterior deroga al anterior, aunado a que, para evitar confusiones se establecen los artículos transitorios en los cuales se determina su vigencia y las aclaraciones pertinentes para que las normas de Derecho positivo, unas sean derogadas y otras vigentes.

Desde el punto de vista formal, un precepto sigue en vigor mientras otro no lo derogue, es decir, que para que un ordenamiento pierda su vigencia (total o parcial), es indispensable que otro ulterior lo abroge o derogue en forma expresa, o bien, de manera presunta.

En efecto, la abrogación o la derogación de una ley puede ser expresa o tácita. En el primer caso, la nueva ordenanza hace la

declaración correspondiente en sus artículos transitorios, lo cual hace que la aplicación de la nueva norma sea mas práctica, evitando así un conflicto de ordenamientos o Leyes en el tiempo.

Se entiende que una abrogación es tácita cuando la declaración que se hace en los artículos transitorios es general y abstracta, estableciéndose que quedan derogadas todas las disposiciones anteriores que se opongan a la nueva Ley, o cuando simplemente no se hace tal declaración.¹⁰

Usualmente se llama derogación al acto por el cual se priva a la Ley de su fuerza, pero como ya lo hemos señalado, existen los términos abrogación y derogación. Abrogar significa privar totalmente de efectos a la Ley; derogar, en cambio, es abolir o privar parcialmente a la Ley sólo en algunos de sus efectos. El uso admitido, permite que se hable también de derogación cuando estamos frente a supresión total de la fuerza de una Ley.

En términos generales, ambas palabras se refieren a la pérdida de fuerza obligatoria de las normas.

En el caso que nos ocupa, consideramos que al expedirse el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de

¹⁰ Código Civil Comentado, Libro primero DE LAS PERSONAS, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1990, Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial. p. 11.

Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo y regular éste totalmente, la materia relativa al procedimiento que se regulaba en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, estamos ante el caso de una abrogación, ya que el tratamiento que da a dicho procedimiento responde a nuevos criterios de la autoridad administrativa.

Por otra parte, estamos ante una derogación al existir oposición entre las disposiciones de ambos reglamentos, debido al nuevo espíritu con el cual fue creado el mencionado Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, obviamente, distinto en tiempo y espacio al que inspiró la expedición el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no sólo porque el primero de los nombrados busque la actualización de la substanciación del Procedimiento Administrativo Sancionador, sino para responder a una nueva era de relaciones entre los factores de la producción, además de que, como sostenemos, en el mas reciente de los ordenamientos en cita, no se establece recurso alguno para combatir una resolución condenatoria, ya sea por violaciones a las normas laborales en general o las de seguridad e higiene en el trabajo.

Para reforzar nuestro razonamiento, en el sentido de que ambos ordenamientos referidos se oponen entre sí, habremos de señalar que el recurso administrativo aludido al inicio de este punto, ni

siquiera se encuentra previsto en la Ley Federal del Trabajo vigente.

C. INEXISTENCIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD.

Para que una resolución administrativa tenga el carácter de definitiva, es necesario que no exista medio de defensa alguno que pueda modificarla, confirmarla o revocarla, o que habiéndolo, éste sea de ejercicio opcional para los afectados.

A diferencia de la acción jurisdiccional, propia de los Tribunales, la acción administrativa presupone el ejercicio de la facultad jurídica del Estado, que se inicia con el Procedimiento Administrativo sancionador, de procuración de atribuciones de la Administración Pública, y que culmina con el acto administrativo.

Frente a dicha acción administrativa, existe la vía de excepción del gobernado, que se ejercita a través de los recursos administrativos.

El recurso administrativo es un medio de defensa que otorga la Ley a los gobernados, como Derecho subjetivo público de excepción en contra de la acción administrativa, que culmina con el acto gubernativo definitivo que afectó los Derechos o intereses del administrado, con el objeto de que al ser revisado por la

autoridad competente, ésta lo revoque, anule o reforme.

Una de las características primordiales de dichos medios de impugnación, lo constituye el hecho de que su existencia se encuentra específicamente determinada en la Ley, *conditio sine qua non* para que su observancia vincule efectivamente a los gobernados.

Por lo tanto, no habrá recurso administrativo obligatorio sin Ley que lo autorice.

Cuando el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación reputa como definitivas a las resoluciones que no admitan ya recurso administrativo o cualquier otro medio de defensa, o que, existiendo éste, sea optativo para el particular interponerlo o no, significa, indudablemente, que ese medio defensorio ha de estar contenido, precisamente, en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, características netas de una Ley, formal y materialmente legislativo, es decir, en un Ordenamiento emanado del Congreso de la Unión, así y sólo así, habrá de ser obligatoria su interposición como condición previa para acceder al conocimiento de una causa propuesta ante las Salas que integran el mencionado Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo anterior no significa que, indiscriminadamente, todos los

recursos ordinarios y medios de defensa contenidos en los diversos Reglamentos administrativos carezcan de obligatoriedad respecto de su interposición previa al juicio contencioso administrativo, o en su caso, al Juicio de Garantías, pues dicha característica cobrará vigencia, excepto cuando se trate de aquellos casos en que expresamente la Ley ha señalado como de ejercicio optativo, cuando sea precisamente la Ley reglamentada el ordenamiento que contemple su existencia, aún en lo genérico, y no, como en el caso concreto en estudio, en el que es el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el trabajo el que a título propio establece la procedencia de un recurso administrativo en su numeral 266 y demás relativos, cuando la Ley que reglamenta -Ley Federal del Trabajo- no prevé su existencia ni en la materia de seguridad e higiene, ni en las demás normas laborales.

En efecto, el Código Laboral vigente no dispone de medios ordinarios de defensa que genérica o detalladamente estén a disposición de los particulares que resulten afectados por la imposición de sanciones motivadas por infracciones al mismo o a sus reglamentos, como condición previa al ejercicio de la acción de nulidad ante la autoridad jurisdiccional competente.

La potestad reglamentaria analizada en los capítulos anteriores que deriva de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conferida al Presidente

de la República, otorga a éste la facultad para que, en el mejor proveer en la esfera administrativa se cumpla exactamente lo dispuesto en las Leyes, para lo cual dictará aquellas normas que faciliten a los particulares la observancia de las mismas por medio de disposiciones generales, imperativas y abstractas, que en nuestro sistema jurídico, toman el nombre de Reglamentos administrativos, teniendo como límites naturales, precisamente los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la Ley que reglamentan.

Tales Reglamentos detallan sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando entonces permitido que, a través de la vía reglamentaria, una disposición de esta naturaleza contenga mayores posibilidades o imponga distintas limitantes que la propia Ley que ha de reglamentar.

No debe perderse de vista que la observancia de las Leyes no sólo obliga de manera fundamental y básica a los gobernados, sino por igual a la propia Administración Pública encargada de vigilar su cumplimiento, de ahí que para proveer a tal fin, requiera de un medio que sea general y abstracto, pero sólo para auxiliarse, es decir, puede apoyarse materialmente en una norma de Derecho denominada comúnmente Reglamento de ejecución.

Sin embargo, el ejercicio de la facultad reglamentaria, por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente

dentro de la esfera de atribuciones propias del Poder Ejecutivo, ésto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la Ley que de ella derivan, siendo necesariamente ahí donde se pueden y deben expedir reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella y que, por tanto, resultan obligatorios para los gobernados.

Haciendo un análisis, tenemos que a la Ley le corresponde la determinación del qué, quién, dónde y cuándo dé una situación jurídica general, hipotética y abstracta, tocándole al reglamento de ejecución, establecer el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

Por lo tanto, si el reglamento sólo habrá de señalar el cómo, sus disposiciones podrán referirse al qué, quién, cuándo y dónde, siempre que dichos cuestionamientos hayan sido resueltos por la Ley, en otras palabras, el Reglamento desenvuelve o desarrolla su obligatoriedad a partir de un principio definido por la Ley, y no puede ir mas allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; ésto es, que sólo puede concretarse a indicar los medios para impugnarla.

En ese orden de ideas, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas ni para reformar la Ley.

Abundando al respecto y volviendo al texto del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones definitivas son aquellas que no admiten recurso alguno que pueda modificarlas, revocarlas o confirmarlas, o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado, luego entonces, los particulares no se encuentran obligados a agotar aquellos recursos ordinarios o medios de defensa que, previstos en los reglamentos administrativos no se encuentren contemplados en las Leyes de cuya reglamentación se trate.

En ese tenor, es inexacta la apreciación de las autoridades sancionadoras en el sentido de que los particulares afectados por la imposición de una multa se encuentran obligados a agotar, previo al ejercicio de la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el recurso administrativo contenido en el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, pues como sostenemos, al no encontrarse prevista expresamente su existencia en la Ley Federal del Trabajo, su interposición no adquiere carácter de obligatoria.

D. CONSECUENCIAS LEGALES.

1. Vulneración al Principio de Definitividad.

Cuando la autoridad administrativa laboral impone una sanción pecuniaria -multa- por violaciones cometidas a las normas de seguridad e higiene en el trabajo con base al Procedimiento

Administrativo Sancionador, substanciado conforme a las disposiciones del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, legítima al particular para obrar conforme a su interés convenga, es decir, para que éste, de acuerdo a la potestad que le concede la Ley, muestre su conformidad con el acto de autoridad, o bien, para que de estimarlo conveniente y de acuerdo a su saber y entender, dicho acto carezca de legalidad, promueva al respecto demandando la prestación de justicia, acorde al contenido de los artículos 8 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los numerales 14 y 16 del mismo máximo ordenamiento.

Como hemos venido sosteniendo en la presente investigación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, autoridad sancionadora por infracciones a los ordenamientos laborales, sostiene el criterio de que los particulares que han sido sancionados por violar el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, deben agotar el Recurso Administrativo que se señala en el artículo 266 de dicho cuerpo reglamentario, sin embargo, consideramos que no puede hablarse propiamente de una obligación por los siguientes razonamientos:

a. Porque el Recurso que nos ocupa se encuentra comprendido en un capítulo del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo que fue derogado por el Reglamento que Establece el

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

b. Porque no es posible agotar un recurso ordinario o medio de defensa alguno que no esté previsto en la Ley que se reglamenta, ni como en el caso concreto, en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo a cuyo amparo se substancia el Procedimiento Administrativo Sancionador para imponer las multas que conforme a Derecho son procedentes a los transgresores de las normas legales de la materia de seguridad e higiene, y por último,

c. Porque en el supuesto no concedido de que el multirreferido Recurso Administrativo estuviera vigente, éste no puede estar investido de obligatoriedad, puesto que un recurso, en estricto Derecho es una potestad impugnativa otorgada por la Ley contra determinados fallos legales.

Construyéndonos al tercero de los razonamientos antes expuestos, diremos que en la especie es una decisión libre del gobernado ejercitar o no dicho Derecho, según convenga a sus intereses, es decir, que puede, si así lo desea, en forma totalmente voluntaria, optar por aceptar la sanción que se le imponga, en cuyo caso, estará renunciando a es Derecho, sometiéndose así tácitamente al imperio de la autoridad, produciéndose, en

consecuencia, la caducidad del Derecho de impugnación.

Pero en el caso de que quien es sancionado económicamente por violaciones al Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, decida combatir la resolución condenatoria que le causa molestia, podrá ejercitar su derecho de recurrirla pero no coactivamente, aunque cabe hacer la reflexión de que, por lógica, nadie desearía que la misma autoridad sancionadora revise y rectifique su propio fallo con lo que se correría el riesgo de que la misma resolución fuera confirmada porque el criterio de la autoridad, se supone, ya está definido. Más bien, lo que se buscaría es que dicho acto sea estudiado y analizado por una autoridad imparcial legalmente, y en su caso, sea cambiado, sustituyendo éste por otro diverso que se apegue a la Ley, en otras palabras, que se deje aquel sin efectos, para lo cual podrá ejercer su Derecho de opcionalidad acudiendo a una instancia litigiosa ante un órgano o instancia jurisdiccional en demanda de justicia, de acuerdo a lo estatuido en los citados artículos 8 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al acudir directamente a una instancia contenciosa, como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, se busca obtener la anulación de una decisión administrativa, pero también se pretende que haya un medio disciplinario para, si no sancionar las omisiones o vicios de un procedimiento administrativo, al menos restarle eficacia a las prácticas de excesos o defectos en que pueden

incurrir las autoridades sancionadoras, con lo que el ejercicio de esta acción no apunta únicamente a corregir las violaciones a la Ley en que haya incurrido la autoridad responsable al emitir su decisión, sino también contra actos procedimentales no declarativos, que no resuelvan o decidan, u omisiones que no son propiamente actos.

Sin quitar el dedo del renglón, reiteramos que si como gobernados estamos ciertos de que una sanción administrativa deriva de actuaciones viciadas, además de derivar de un procedimiento, en consecuencia, viciado de origen, es obvio que resulta contrario a una sana práctica jurídica permitirle a la autoridad sancionadora que corrija sus errores, resultando mas conveniente acudir ante una autoridad competente que decida sobre la legalidad o ilegalidad de una resolución llevada al campo del litigio.

Además de procedente, es conveniente y aconsejable acudir en la vía contenciosa administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando las autoridades laborales federales imponen multas por violaciones al multicitado Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En efecto, conforme a lo dispuesto proemio y la parte final del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en el artículo 202 fracción VI del Código Fiscal de

la Federación, en relación con los artículos 116 y 120 del mismo Ordenamiento, es procedente el juicio fiscal en la especie, en virtud de que la resolución dictada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene el carácter de definitiva, puesto que en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, bajo cuyos lineamientos fue tramitado el procedimiento del cual deriva, no se consigna recurso alguno para combatirlo.

Al persistir el criterio de las autoridades laborales en el sentido de considerar obligatorio un recurso que se encuentra rebasado jurídica y socialmente por un ordenamiento mas moderno, se vulnera el Principio de Definitividad, que es fundamental para hacer mas expedita la impartición de justicia.

Por otra parte, y para hacer efectivo el principio de un recurso como el que se señala en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, y a efecto de no transgredir el mencionado Principio de Definitividad, pudiera adicionarse al Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo un recurso que no sólo fuese exclusivo en materia de seguridad e higiene, sino que tuviera alcance a las demás normas laborales en que se reglamenta la Ley Federal del Trabajo, pero sobre todo, debe estar contemplado y regulado en el

propio Código Laboral, función que correspondería al legislativo.

Un elemento esencial que debe contener un recurso de esta naturaleza es la opcionalidad u optatividad, para que el gobernado que ha sido sancionado administrativamente, lo interponga, o bien, para que promueva directamente el Juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación. No olvidemos que un recurso es un Derecho para defenderse y no una obligación o carga, pues de ser así, se estaría condenando doblemente a los sancionados.

No perdamos de vista que socialmente no interesa que se castigue a los presuntos infractores de la normatividad laboral, con multas mínimas o máximas, por lo que debe estar mas preocupada, y principalmente ocupada, la autoridad administrativa es en otorgar ordenamientos técnico-legales para su adecuada defensa y que se diga el Derecho en favor de quien sea merecedor de él, para que en lo sucesivo se evite la reincidencia en prácticas nocivas que afecten la fuerza laboral, que a la larga desembocan en el deterioro de las fuerzas productivas y sobre todo de las condiciones en que los propios trabajadores desarrollan sus labores, principalmente en aquellas áreas donde las medidas de seguridad e higiene son prioritarias.

Creemos que un Reglamento como el de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe estar encaminado primordialmente a cuidar los

aspectos meramente técnicos relativos a la seguridad industrial a través de la inspección y vigilancia que realizan las autoridades federales y locales en los centros de trabajo, y dejar los aspectos procedimentales a un lado, puesto que para ello fue creado el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, para ello basta transcribir sólo una parte de la explosión de motivos conforme a la que fue decretado el primero de dichos ordenamientos:

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

-----Que es conveniente reunir en un solo ordenamiento las materias contenidas en reglamento de medidas preventivas de accidentes del trabajo y de higiene del trabajo y simultáneamente actualizar las medidas para la prevención de accidentes y enfermedades a que

están expuestos los trabajadores en el ejercicio, o con motivo del trabajo... "

De lo anterior se desprende que dicho ordenamiento fue creado con fines preventivos de accidentes, por lo que habiendo múltiples problemas en esa materia, el mismo no puede darse el lujo de abarcar incluso aspectos técnico jurídicos de procedimientos administrativos y de sanciones.

Como referencia a la función específica del reglamento en cita, diremos que como complemento al mismo, fueron creados varios instructivos que ya fueron analizados en los capítulos anteriores, los cuales son analizados y actualizados periódicamente por una Comisión Nacional de Seguridad e Higiene que fue creada un año después de que se publicó el reglamento que nos ocupa.

Es por eso que insistimos que ese cuerpo normativo de seguridad e higiene debe orientarse a los fines para los que fue creado, porque además, al estarse actualizando, modificando y sustituyendo los instructivos que lo complementan, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le da un enfoque hacia la productividad, con un énfasis muy marcado en la necesidad de capacitar al trabajador.

Resulta claro que la tendencia de la autoridad administrativa

federal competente, es que con este Reglamento se logre entrar a la modernidad conjuntamente con el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad, con tres aspectos fundamentales: Capacitar permanentemente al trabajador; Mejorar las áreas de trabajo; y Proteger al medio ambiente.

En estos tiempos no podemos estar viendo hacia el pasado, la autoridad debe ser visionaria; de entrar en operación el Tratado de Libre Comercio debemos esperar influencias positivas. En seguridad e higiene industrial como genéricamente se le conoce, se han desarrollado tecnologías y es indudable que un intercambio con países que han tenido un desarrollo mas acelerado que el nuestro redundará en beneficios para nosotros. Por otro lado, al tener acceso a instrumentación y equipo moderno en un corto plazo, permitirá que nuestra planta industrial trabaje en igualdad de condiciones.

Por otro lado, al establecerse nuevas industrias en nuestro territorio, se dará un impulso al desarrollo de la seguridad industrial interna, puesto que es política de las empresas foráneas el dar cabal cumplimiento a la legislación local, con lo cual, incluso podemos perfeccionar este ordenamiento, que reiteramos debe ser pura y sencillamente técnico industrial.

2. Estado de Indefensión.

Como las reglas que establecen el Procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por infracciones a la normatividad laboral, conforme a las cuales se sigue el procedimiento sancionador en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a las negociaciones del orden federal que cometen violaciones a dicha normatividad, entre la que se encuentra, desde luego, la materia de seguridad e higiene, no establece medio de impugnación alguno en contra de las resoluciones que con fundamento en ellas se dicta, es evidente que el afectado se encuentra en posibilidad de impugnarla mediante el Juicio de Nulidad ante el tribunal Fiscal de la Federación, ya que la circunstancia de que esta determinación contenga violaciones consignadas por la autoridad en materia de seguridad e higiene, de las tuteladas específicamente en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no es motivo suficiente para concluir que deben agotarse los medios de impugnación que en el mismo se establecen, ya que tal ordenamiento no es el que rige el acto a combatir, y por ello no resulta aplicable en la especie, ni obligatorio un recurso que ahí se considera.

Por lo tanto, no es posible aceptar el extremo de obligar, por un lado, a que los particulares analicen todos los ordenamientos sobre la materia para comprobar si se establece algún recurso que deban agotar antes de acudir al Juicio de Nulidad, con independencia de que esos ordenamientos rijan o no el acto, y que

por ello sea aplicable en el caso; y por otro, para que como condición sine qua non se ejerza un Derecho, con lo cual ya no es propiamente un Derecho, sino que es sólo una parte del Derecho, ésto es, una carga obligatoria.

Así las cosas, se deja al gobernado en total estado de indefensión, puesto que al persistir tal circunstancia se trasgrede el principio de seguridad jurídica y por ende, se causa violación a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, si tratándose de violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo, se abre un procedimiento administrativo que precisamente encuentra su fundamento o causa legal en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, entre cuyas disposiciones no existe recurso legal alguno que establezca un procedimiento para impugnar las sanciones que con base en él se impusieron, luego entonces, si dentro del procedimiento administrativo sancionador se llegase a determinar alguna violación en la materia, no resulta obligatorio para el sancionado agotar el recurso que se establezca en diverso ordenamiento, toda vez que el Procedimiento sancionador no se está siguiendo en base a ningún otro, sino en forma exclusiva al Reglamento que Establece el Procedimiento antes citado, que es el que funda y motiva la causa legal de dicho procedimiento, el

cual, se insiste hasta la necedad, no contiene ningún recurso para la impugnación en la vía administrativa. En consecuencia, no es obligatorio agotar el recurso que se menciona en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Hay que dejar bien claro que lo que está en tela de juicio en este trabajo es el Procedimiento y no en sí las violaciones cometidas a los diferentes ordenamientos laborales, por lo que es de insistirse en que la substanciación del Procedimiento para sancionar violaciones al Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se hace conforme al tantas veces mencionado Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, el cual, como ya se mencionó en puntos anteriores, en su artículo 1º prescribe que el mismo tiene por objeto establecer el Procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por infracciones al Código Laboral "... sin perjuicio de los procedimientos específicos establecidos en otros ordenamientos derivados de la propia Ley."

De lo antes señalado, resulta obvio que la autoridad sancionadora podría castigar a los infractores siguiendo el procedimiento establecido en el propio Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sin embargo, no sucede así porque la misma autoridad administrativa está consciente en que dicho Reglamento, en su parte relativa carece de vigencia, es cierto, la conducta

infractora surge de la violación a ese ordenamiento, pero, para imponerle las multas correspondientes, por así decirlo, se hecha mano del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo. Cabe hacer el distingo de que dichas violaciones constituirían el fondo de un asunto, en tanto que, la sanción y el recurso constituyen el procedimiento que se cuestiona.

Además es necesario apuntar que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado el siguiente criterio al respecto:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES.- Conforme a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 190 del Código Fiscal de la Federación, el juicio de nulidad es improcedente en contra de actos respecto de los cuales el propio Código o una Ley especial concedan algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas. De acuerdo con lo anterior, sólo es improcedente el juicio cuando haya algún medio de defensa que se encuentre establecido en un Reglamento, pues

tal disposición no reúne ambos requisitos, por lo que en este caso no será obligatorio agotar el recurso antes que el juicio, y no deberá sobreseerse el juicio así intentado".

Revisión 85/78/4795/76.- Resolución de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 27 de abril de 1979, por mayoría de 5 votos a favor, uno con los resolutivos y otro en contra. Ponente: Magistrado Lic. Mariano Azuela Guitrón.

Por lo tanto, una resolución con las características de las ya señaladas sí tiene la condición de definitiva, en virtud de que dicho Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo fue expedido por el Titular del Ejecutivo Federal, como un acto formalmente ejecutivo o administrativo y materialmente legislativo, por esa razón no reúne los requisitos de una Ley en su sentido formal y material, en consecuencia el medio de defensa establecido en el mencionado Reglamento, no es obligatorio que se agote en forma previa al juicio de nulidad.

Nuestro argumento encuentra apoyo en lo estatuido en el artículo 14 de la Carta Magna, por lo cual se deben cumplir las formalidades esenciales del Procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho, haciendo especial mención en que la propia Constitución establece que los procedimientos se

regirán conforme a las Leyes, y no así acorde a lo que se disponga por el Ejecutivo Federal a través de los Reglamentos.

En el caso de que un particular sancionado impugne una resolución sancionadora por violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo ante el Tribunal Fiscal de la Federación y éste sobresea el juicio de nulidad, o bien, deseche la demanda por apreciar y concluir que el particular debió agotar el recurso dispuesto en el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se le deja en estado de indefensión por apoyarse en un precepto legalmente inaplicable que está derogado, pudiendo señalarse perfectamente que el precitado recurso administrativo ya no es Derecho vigente.

Abundando al respecto, recientemente, tanto los Tribunales Colegiados como el Tribunal Fiscal de la Federación, han coincidido en señalar que el recurso contenido en el muticitado Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en contra de resoluciones que contengan sanciones por infracciones en esta materia, resulta ineficaz, en virtud de que le faltan los elementos esenciales de cualquier medio de defensa para ser obligatorio su ejercicio. A continuación se transcriben los criterios que al respecto se han emitido:

"REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN
EL TRABAJO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO

QUE ESTABLECEN SUS ARTÍCULOS 266 A 271, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD FISCAL. Para los efectos de la procedencia del juicio de nulidad fiscal, normalmente el particular está obligado a agotar los recursos previstos en la Ley, que es la que contiene el principio de definitividad y a la que le corresponde establecer las excepciones, defensas y medios de impugnación de carácter administrativo. En otras palabras, los medios de defensa han de estar contenidos en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, características que debe reunir toda ley, lo que debe ser consecuencia de un acto formal y materialmente legislativo, es decir, debe emanar del Congreso de la Unión; de tal manera que solamente así puede ser obligatoria su interposición, como una condición previa para agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

Contradicción de tesis 20/90. Entre las sustentadas por el Primer y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1 de junio de 1992. 5 votos. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: José Luis Mendoza Montiel.

Tesis de Jurisprudencia 4/92. Aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 29 de junio de 1992, por unanimidad de 5 votos de los señores Ministros: Presidenta: Fausta Moreno Flores, Atanacio González Martínez, Carlos de Silva Nava, Noé Castañón León y José Manuel Villagordoa Lozano.

Consultable en la página 16 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. NO. 56. 2a. Sala. Agosto 1992.

En esta Tesis de Jurisprudencia se señalan los elementos esenciales que legalmente debe tener cualquier medio de defensa para que pueda ser obligatoriamente ejercitado:

- Que se encuentre en un ordenamiento general, imperativo y abstracto.
- Que haya dimanado del Congreso de la Unión.

Ello obedece a que como hemos establecido, el recurso administrativo que nos ocupa sólo se contiene en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, emitido por el Presidente de la República en el año de 1978, con lo que se confirma que este medio de defensa carece de la obligatoriedad, y por ende, no procede agotarse previo al ejercicio del juicio de

nulidad ante el ya mencionado Tribunal Fiscal de la Federación.

De hecho se puede afirmar que la existencia jurídica de un recurso administrativo, vía reglamento, resulta del todo cuestionable en tanto que no corresponde a la naturaleza jurídica de tal ordenamiento que sólo pretende instrumentar lo contenido en la propia Ley de la que emana.

Por su parte, el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de octubre de 1992, fundamentándose en lo dispuesto en la fracción IV del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, modifica la jurisprudencia A-12 emitida por la Sala Superior, mediante la cual se establecía:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN CONTRA DE ACTOS EN LOS CUALES SE IMPONEN SANCIONES POR VIOLACIONES AL REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas Regionales pueden conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas que se encuentran señaladas en las diversas fracciones que componen dicho dispositivo, entendiéndose por actos definitivos aquellos que no admiten

recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado. Por tanto si se impugna una resolución mediante la cual se sanciona al infractor por infringir algún precepto del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, resulta improcedente el juicio, ya que el citado ordenamiento en su capítulo IV, "De los Recursos Administrativos", contempla el procedimiento del recurso administrativo de revocación en contra de resoluciones que impongan sanciones por violaciones a dicho cuerpo legal, independientemente de que el artículo 266 del Reglamento mencionado establezca que al notificarse la imposición de una sanción se hará saber al infractor el derecho que tiene para recurrirla dentro del plazo de quince días hábiles, ya que el derecho otorgado en la norma no se encuentra condicionado a la decisión de la autoridad de darle a conocer al infractor, puesto que la sola existencia del recurso implica que su observancia es obligatoria."

Contradicción de sentencias No. 4/90 y de precedentes dictados en los juicios de nulidad 1376/89, con número de precedente SR-VI-22, y

9724/87, con número de precedente SR-VI-3.

Resuelta en sesión de 17 de agosto de 1990.

Publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación número 32. Agosto de 1990. Página 11.

En la actualidad el nuevo texto de la Jurisprudencia A-12, es empleada sobre el concepto contrario al sustentado en la tesis antes transcrita, al establecer que:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS NO PREVISTOS EN LEY; NO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD.- De los artículos 202 fracción IV del Código Fiscal de la Federación y primero y último, párrafos del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se desprende que para acudir al juicio de nulidad se debieron haber agotado en forma previa los medios de defensa establecidos por las leyes respectivas. Por otra parte, por razón de superior jerarquía de las leyes frente a los reglamentos, corresponde a aquellas establecer los medios de defensa que deben de agotar los particulares cuando estimen afectados sus intereses por un acto de autoridad. En tal virtud, el recurso señalado

en el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no es obligatorio para el particular por tener su origen en un Reglamento emitido por el titular del Ejecutivo Federal, ya que en el caso la Ley Federal del Trabajo que emana del Congreso de la Unión no prevé ese medio de defensa."

Así lo acordó la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión del día 21 de octubre de mil novecientos noventa y dos. Firman el Magistrado Gilberto García Camberos, Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación y el Licenciado Victorino Esquivel Camacho, Secretario General de Acuerdos que da fe.

El cambio que por fortuna se está dando es fundamentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la fracción IV del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, al señalar que resulta improcedente el juicio ante ese órgano en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- Respecto de los cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que existe éste únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los plazos que señala el Código Fiscal.

En consecuencia se acepta por parte del mencionado Tribunal Fiscal como optativo el Derecho al ejercicio del Recurso en comento, pudiendo no agotarlo y acudir directamente al juicio de nulidad para impugnar las sanciones impuestas por incumplimiento a las normas de seguridad e higiene.

Cabe señalar que la tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, primeramente transcrita, debe usarse como complemento a la que se comenta en segundo lugar, por contener el antecedente jurídico del ser de dicho recurso administrativo.

De las relacionadas condiciones y a efecto de que se haga efectiva justicia, la persona sancionada mediante una resolución condenatoria en materia de seguridad e higiene en el trabajo, cuenta con el Derecho para provocar la actividad jurisdiccional con el fin de que en función sustantiva se satisfaga un interés concreto material que se lleva al proceso como no satisfecho o no realizado.¹¹

Al acudirse en busca de justicia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se estiman dañados los intereses con las resoluciones sancionadoras dictadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Estado se impone una limitación en cuanto

¹¹ Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. 7a. Ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1986. p. 431.

a su propia defensa y deja en manos de una autoridad de origen administrativo, de régimen descentralizado o delegado, la resolución del conflicto, porque sólo así la autoridad administrativa y el gobernado dejan de encontrarse en una situación de subordinación, para situarse en una relación de igualdad ante el órgano jurisdiccional.

Es de apuntar, por último, el tradicional reconocimiento por parte de nuestros tribunales al principio que tiene expresión en la máxima "da mihi factum, dabo tibi ius", el cual, en sentido literal, señala "dame los hechos y yo te daré el derecho", que no significa otra cosa que las partes en el juicio aportarán los elementos de instrucción y el juez, en este caso, el Tribunal Fiscal de la Federación, aplicará el Derecho.

CONCLUSIONES

1.- El Estado es un proceso social que se fundamenta en la necesidad de garantizar la vida en común, sometiendo las diferencias entre gobernantes y gobernados, primero, a las normas sociales de relación comunitaria, y después, a las normas de Derecho.

2.- A través del Derecho, el Estado vigila y limita la acción de los particulares, utilizando la coacción como medio para forzar determinada conducta.

3.- Al inobservarse un deber impuesto por la norma jurídica se afecta el interés colectivo, teniendo por consecuencia el nacimiento de una responsabilidad de reparar la falta por parte del infractor, quien además se hace acreedor a una sanción.

4.- La potestad sancionadora del Estado, ejercida por la Administración Pública, tiene como finalidad castigar todos aquellos quebrantamientos o violaciones que no se configuren como delitos.

5.- Corresponde al Estado la imposición de las sanciones

previstas en los ordenamientos jurídicos, acorde a los lineamientos y procedimientos establecidos para tal efecto, tal como lo señala el artículo 14 Constitucional, y desde luego, a que la norma positiva de Derecho Administrativo, como toda norma de orden preceptivo, debe cumplirse, so pena de generar determinada responsabilidad. Cabe agregar que en las Leyes expedidas por el Congreso de la Unión se dan los elementos coactivos para garantizar el cumplimiento a dichas normas.

6.- Las sanciones son impuestas por las alteraciones o desórdenes que sufren los bienes comunes, de ahí que son siempre una consecuencia jurídica del incumplimiento de un deber.

7.- La finalidad de las sanciones es, por una parte, asegurar el acatamiento y observancia de lo dispuesto en la norma jurídica, y por otra, evitar la reincidencia en conductas antijurídicas.

8.- En los ordenamientos administrativos se comprenden violaciones que se tipifican como delitos, de los cuales, y de acuerdo al artículo 21 Constitucional, corresponde sancionar a la autoridad judicial. Es considerado por algunos autores que en estos casos se sale de lo puramente administrativo para encuadrar en lo que se ha denominado "Derecho Penal Administrativo".

9.- Al ejercerse la potestad sancionadora, el Estado debe, necesariamente, sujetarse a una serie de actos o trámites que

conforman un procedimiento administrativo, que culmina con la emisión de una resolución. En la materia en estudio, dicho procedimiento se encuentra regulado en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

10.- Las sanciones administrativas que se imponen en general, por violaciones a los ordenamientos laborales, consisten en multas que son fijadas en monto equivalente al salario mínimo general vigente en la zona en que se comete la infracción, de acuerdo con lo establecido en el Título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo, con excepción de aquellas que son impuestas por transgredir las normas de seguridad e higiene en el trabajo, en las que además de la multa, procede sancionarse con clausura del local o lugar de trabajo, previo apercibimiento y persistencia de la irregularidad.

11.- El Procedimiento Administrativo Sancionador instaurado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por la comisión de supuestas violaciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, deriva de la detección de estas por parte de la Inspección Federal del Trabajo durante recorridos que se realizan físicamente en las instalaciones donde se realizan las labores, mismas que se hacen constar en Actas de inspección o visita debidamente circunstanciadas.

12.- El Procedimiento en estudio, substanciado conforme a las disposiciones del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, inicia jurídicamente con un emplazamiento al presunto infractor, en el cual se le hace saber sobre la acción administrativa que ejerce la autoridad en su contra, acorde a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 Constitucionales, que son los numerales garantes de los derechos de audiencia y de seguridad jurídica. De ahí le siguen las fases: Audiencia Constitucional; Probatoria; y Resolutiva.

13.- Con el emplazamiento, debidamente fundado y motivado, se otorga al particular la oportunidad de ser oído y vencido.

14.- En la etapa probatoria del procedimiento que se comenta, pueden ofrecerse las pruebas que se consideren convenientes, con excepción de la testimonial a cargo de los trabajadores, en virtud de que en materia de seguridad e higiene son los propios trabajadores quienes sufren las consecuencias de una violación al ordenamiento legal respectivo.

15.- Las resoluciones con las que culmina el Procedimiento Administrativo Sancionador, instaurado por violaciones a las normas laborales en general, y en el caso particular en estudio, a la materia de seguridad e higiene en el trabajo, deben estar debidamente fundadas y motivadas, es decir, en ellas se deben

expresar los hechos, motivos o circunstancias que configuren la violación o violaciones, así como los preceptos que contemplen los supuestos jurídicos que se consideren violados y que se adecúen específicamente en la especie. Además de señalarse las atenuantes y agravantes que influyen para fijar el monto de las multas que son impuestas.

16.- Como se observa, el Procedimiento Administrativo Sancionador, instaurado por violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo es substanciado, como ya se señaló, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, por tanto, es obvio que los capítulos II, III y IV del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo no tiene aplicabilidad vigente, toda vez que dicho ordenamiento reglamentario fue derogado por el Reglamento citado en primer término.

17.- En virtud que en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, que es el ordenamiento aplicado al instaurarse el Procedimiento Administrativo Sancionador por violaciones a las normas de seguridad e higiene, no prevé ningún recurso administrativo para combatir una resolución derivada de él, dicho recurso previsto en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo carece de

vigencia, y por consecuencia, de obligatoriedad para agotarlo previamente a su impugnación en la vía contenciosa administrativa.

18.- Para que un Recurso administrativo se encuentre provisto de plena vigencia, debe estar contemplado en una Ley emanada del Congreso de la Unión, que lo autorice, lo que desde luego no sucede en la especie, puesto que la Ley reglamentada por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo no prevé su existencia.

19.- Cuando el gobernado se ve afectado por una resolución sancionadora puede acudir a impugnarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el Juicio de nulidad, sin necesidad de agotar previamente el Recurso administrativo que, hasta antes de entrar en vigencia el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, se encontraba previsto en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

20.- De acuerdo a lo señalado en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de Federación, relacionado con los numerales 202 fracción VI, y 116 y 120 del Código Fiscal de la Federación, una resolución impuesta bajo los lineamientos del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del

Trabajo, tiene el carácter de definitiva y procede interponer el Juicio de nulidad fiscal, puesto que en dicho ordenamiento no se prevé Recurso administrativo alguno para combatirla.

21.- Para evitarse conflictos reglamentarios como el que nos ocupa y evitar que se dañe el Principio de Definitividad, debe reestructurarse primeramente la Ley Federal del Trabajo, en que se contemple un Recurso Administrativo aplicable en general en todos los ordenamientos en materia laboral, tarea que desde luego, corresponde al Legislativo, y después que fuese reglamentado en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo por el Ejecutivo Federal, con la característica de optatividad.

22.- El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe ser un ordenamiento que regule los aspectos técnicos de la seguridad industrial, a fin de brindar protección a la planta laboral en su aspecto de salud física y mental, cuidando y optimizando las condiciones del medio ambiente sano, sin dejar a un lado que en la medida en que se logren mejores condiciones de trabajo, podrán implementarse programas de capacitación para los trabajadores, lo que redundará en mejores niveles de productividad, de acuerdo al recién pactado Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad.

23.- El Recurso administrativo contenido en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo es ineficaz, en virtud de que carece de los elementos esenciales para que su ejercicio sea obligatorio, ya que no se encuentra previsto como cualquier medio de defensa, en un ordenamiento general, imperativo y abstracto que haya emanado del Poder Legislativo. Obligar a su agotamiento, acarrea un estado de indefensión para los gobernados.

24.- Al acudirse en la vía contenciosa administrativa en busca de justicia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el gobernado y la autoridad sancionadora quedan en un plano de igualdad, con lo cual el Estado se ve sujeto a Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Armienta Hernández, Gonzalo.
Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos.
Porrúa, México, 1991.
- 2.- Barajas Montes de Oca, Santiago.
Manual de Derecho Administrativo.
Porrúa, México, 1985.
- 3.- Barajas Montes de Oca, Santiago.
Derecho del Trabajo.
UNAM, México, 1990.
- 4.- Buen Lozano, Nestor de.
Derecho del Trabajo. Tomo I.
Porrúa, México, 1986.
- 5.- Buen Unna, Carlos de.
Ley Federal del Trabajo Comentada.
Themis, México, 1990.
- 6.- Burgoa Orihuela, Ignacio.

Las Garantías Individuales.

Porrúa, México, 1975.

- 7.- Carrillo Flores, Antonio.
La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México.
Porrúa, México, 1939.
- 8.- Cueva, Mario de la.
Derecho Mexicano del Trabajo.
Porrúa, México, 1964.
- 9.- Dávalos, José.
Derecho del Trabajo I.
Porrúa, México, 1985.
- 10.- Fiorini, Bartolomé A.
Poder de Policía. Teoría Jurídica.
Alfa, Buenos Aires, 1961.
- 11.- Fraga, Gabino.
Derecho Administrativo.
Porrúa, México, 1978.
- 12.- García Máynez, Eduardo.
Ensayos Filosófico-Jurídicos. 1934-1979.

Textos Universitarios UNAM, México, 1984.

- 13.- García Máynez, Eduardo.
Introducción al Estudio del Derecho.
Porrúa, México, 1979.

- 14.- Gómez Lara, Cipriano.
Teoría General del Proceso.
Textos Universitarios UNAM, México, 1981.

- 15.- Gómez, Orlando y Elson Gottschalk.
Curso de Derecho del Trabajo. Vol. II.
Cárdenas, México, 1979.

- 16.- Lastra y Villar, Alfonso.
Las Leyes del Trabajo de la República Mexicana,
Interpretadas por la Suprema Corte de Justicia de la
Nación.

- 17.- Lomelí Cerezo, Margarita.
Derecho Fiscal Represivo.
Porrúa, México, 1979.

- 18.- Margain Manatou, Emilio.
El Recurso Administrativo en México.
Jus México, México, 1991.

- 19.- Oñate Laborde, Santiago y David Pantoja Morán.
El Estado y el Derecho.
ANUIES, México, 1977.
- 20.- Pallares, Eduardo.
Diccionario de Derecho Procesal Civil.
Porrúa, México, 1981.
- 21.- Pina, Rafael de y Rafael Pina Vera.
Diccionario de Derecho.
Porrúa, México, 1981.
- 22.- Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero.
Mexicano, Esta Es Tu Constitución.
Cámara de Diputados, LI Legislatura, México, 1982.
- 23.- Remolina Roqueñi, Felipe.
El Artículo 123.
V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de
Seguridad Social, México, 1974.
- 24.- Sánchez León, Gregorio.
Derecho Fiscal Mexicano.
Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1986.
- 25.- Serra Rojas, Andrés.

Derecho Administrativo. Tomo I.

Porrúa, México, 1985.

- 26.- Serra Rojas, Andrés.

Derecho Administrativo. Tomo II.

Porrúa, México, 1979.

- 27.- Stafforini, R. Eduardo.

Derecho Procesal Social.

Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1955.

- 28.- Trueba Urbina, Alberto.

Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I.

Porrúa, México, 1973.

- 29.- Trueba Urbina, Alberto.

Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral.

Porrúa, México, 1981.

LEGISLACIÓN Y REGLAMENTACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 4.- Ley de Amparo.
- 5.- Ley Federal del Trabajo.
- 6.- Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.
- 7.- Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 9.- Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.
- 10.- Código Fiscal de la Federación.