

73
26



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA INEFICACIA DE LA INSPECCION
LABORAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
GLORIA ESTELA AZPEITIA LOPEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





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 mis padres,
mi gratitud infinita por sus
desvelos, sufrimiento, ejemplo,
apoyo, confianza, su calor que
siempre me reconfortó y estimuló
en días difíciles, por impulsarme
e infundirme valores, por la
visión sobre las cosas más
importantes de la vida y por
enseñarme con cariño y ternura a
nunca sentir miedo de trabajar
demasiado para alcanzar una más de
mis metas que no es sino su
propia obra.

Benditos sean

A mi esposo,

porque con él he compartido los mejores años de mi vida y en reconocimiento por su apoyo y consejos tan útiles que en todo momento me prodigó. Deseando con todo mi amor continuar a tu lado luchando por ser felices y comprendernos cada día más.

A mis dulces y hermosas hijas,
L e s l i e y W e n d y,
a quienes amo con todo mi ser
porque son mi alegría de vivir,
mi inspiración para superarme y
trabajar con tezón y el anhelo
constante de hacer posible este
momento.

 Mi eterno agradecimiento.

In Memoriam, 1990.

A mi muy amada e inolvidable
hermana Male, una promesa realizada
porque logró superarse
científicamente..., a quien siempre
admiré por sus virtudes y
cualidades, ejemplar en todos
sentidos, a quien siempre seguiré
amando en mi corazón atormentado
por su ausencia.

A la Facultad de Derecho y a cada uno de mis profesores, que con dedicación, esmero y entusiasmo, me guiaron por el camino de la sabiduría, agradezco de manera especial el tiempo y sus valiosos conocimientos que acertadamente me supieron transmitir.

I N D I C E

Capítulo Primero

CONCEPTOS Y DEFINICIONES

1.1	Definiciones de Derecho del Trabajo.....	2
1.2	Concepto de Ciencia del Derecho Administrativo.	7
1.2.1	Metodología y Sistematización.....	16
1.2.1.1	Significación de Método: Diversos Tipos.....	17
1.2.1.2	Concepto de Sistematización....	19
1.3	Concepto y Características de la Administración del Trabajo.....	20
1.4	Definición, Contenido e Integración del Derecho Administrativo del Trabajo.....	22
1.4.1	Acto Administrativo Laboral.....	31
1.4.2	Competencia del Derecho Administrativo del Trabajo.....	36
1.4.3	Relación del Derecho Administrativo del Trabajo con el Ambito Interno e Internacional.....	37
1.5	Concepto de Inspección Laboral.....	41
1.6	Concepto de Seguridad e Higiene en el Trabajo.	42
1.7	Concepto de Higiene en el Trabajo.....	42
1.8	Concepto de Previsión Social.....	43
1.9	Concepto de Seguridad Social.....	44
1.10	Estadísticas que atañen a la Seguridad e Higiene.	46

Capítulo Segundo

ANTECEDENTES

2.1	Desarrollo Histórico de la Inspección del Trabajo.	52
2.1.1	Causas que la justifican.....	68
2.2	La Inspección en México.....	74
2.2.1	El Gran Debate de 1917.....	77
2.2.2	Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de 1931: "De los Inspectores del Trabajo".....	80
2.2.3	La Ley Federal del Trabajo del 18 de Agosto de 1931.....	82
2.2.4	Disposiciones de la Ley Federal del Trabajo de 1931.....	85
2.2.5	Los Derechos Sociales en la Ley Federal del Trabajo de 1931.....	87
2.2.6	Principales Disposiciones del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.....	93
2.2.7	Movimiento Estadístico.....	104

Capítulo Tercero

PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA INSPECCION DEL TRABAJO

3.1	Fines de la Inspección del Trabajo.....	111
3.2	La Inspección del Trabajo, y:	

3.2.1	La Política Social.....	114
3.2.2	El Derecho Laboral.....	118
3.2.3	La Seguridad e Higiene Laboral.....	120
3.2.4	La Previsión Social.....	125
3.2.5	La Racionalización.....	129
3.2.6	La Formación Profesional.....	131
3.2.7	La Estadística Laboral.....	132
3.3	Selección del Personal de Inspección.....	134
3.3.1	Psicología Laboral.....	135
3.3.2	Formación Técnico-Industrial y Sanitaria...	136
3.3.3	Especialización por Funciones en la Inspección del Trabajo.....	136
3.4	La Inspección en Provincia.....	139
3.5	La Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio.....	143

Capítulo Cuarto

MARCO LEGAL DE LA INSPECCION DEL TRABAJO

4.1	Ley Federal del Trabajo de 1970 y el Reglamento de Inspección Laboral.....	149
4.1.1	Requisitos para ser Inspector Federal del Trabajo.....	149
4.1.2	Deberes y Atribuciones.....	150
4.1.3	Obligaciones.....	154
4.1.4	Prohibiciones.....	158
4.1.5	Causas Especiales de Responsabilidad....	158

4.1.6	Sanciones a los Inspectores.....	159
4.1.7	Nombramiento de Inspectores.....	166
4.1.8	Funciones de la Inspección.....	166
4.1.9	El Inspector como Funcionario Público..	169
4.2	Reglamento de Inspección Laboral en México....	174
4.2.1	Procedimiento de Inspección.....	174
4.2.2	Procedimiento Administrativo.....	178
4.2.3	Elementos de Fondo y Forma de los Actos de Inspección.....	184
4.3	Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo e Instructivos.....	201
4.4	Guías para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene de los Centros de Trabajo.....	209

Capítulo Quinto

REALIZACION DE LAS INSPECCIONES INTEGRALES DE LAS EMPRESAS DE JURISDICCION FEDERAL Y LOCAL

5.1	Ejercicio de la Inspección Laboral por:	
5.1.1	Propia Iniciativa.....	236
5.1.2	Orden Superior.....	236
5.1.3	Denuncia.....	236
5.1.4	Acuerdo del Poder Judicial Local o Federal.....	237
5.1.5	Otras Formas.....	238
5.2	Criterios Generales que deben aplicar los Inspectores del Trabajo.....	238

5.3	Tipos de Inspección.....	242
5.4	La Ubicación de la Inspección del Trabajo en la Administración Pública Federal.....	259
5.5	Importancia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo.....	260
5.6	Aspectos Básicos que debe comprender una Inspección:	
5.6.1	Jornada de Trabajo.....	284
5.6.2	Salario.....	284
5.6.3	Trabajo de las Mujeres.....	293
5.6.4	Trabajo de los Menores.....	295
5.6.5	Condiciones de Seguridad e Higiene.....	299

Capítulo Sexto

ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL QUE INTERVIENEN EN LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO

6.1	Ubicación de la Inspección del Trabajo en la Administración Pública Federal.....	304
6.2	Función Administrativa en Materia Laboral...	305
6.3	Organos que intervienen en la Administración del Trabajo.....	316
6.4	Facultades de la Administración del Trabajo...	321
6.5	La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	327
6.5.1	Sus Atribuciones en:	
6.5.1.1	Materia de Trabajo.....	327
6.5.1.2	La Previsión Social.....	333

6.6	Ambito de Competencia del Derecho Administrativo del Trabajo.....	335
6.7	Código Sanitario.....	336
6.8	Intervención de algunas Direcciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de otros Organos del Estado en Materia de Inspección y Seguridad e Higiene en el Trabajo	337
	Conclusiones	347
	Bibliografía	359

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

El propósito del tema es analizar el origen de la ineficacia de la inspección laboral en los centros de trabajo y de la ineficiencia de los inspectores del trabajo, en base a una investigación doctrinaria, legal, experimental, así como en una reflexión administrativa sobre una trilogía representada por el Gobierno (inspectores), los Trabajadores y los Patrones, que implica una interrelación, de la que depende el resultado de una inspección laboral legal, eficiente, eficaz, honorable, moral, responsable y digna de dichos funcionarios públicos para imponer, en su caso, la sanción o medida de seguridad e higiene correspondiente.

También nos complace ofrecer fórmulas administrativas sencillas para lograr una verdadera eficacia de la inspección laboral y la máxima eficiencia de los inspectores del trabajo.

Nos enorgullece, por último, hacer algunas proposiciones, con el fin de que la inspección del trabajo se transforme en órgano administrativo realmente benéfico para el capital y el trabajo, dando una nueva imagen de apoyo y no de molestia.

Capítulo Primero.- CONCEPTOS Y DEFINICIONES.

Es imprescindible tener conocimiento de algunas de las muchas e importantes opiniones que han surgido en relación al Derecho del Trabajo, mismo que recibe apoyo de la Administración Pública, regulada por el Derecho Administrativo, para lograr sus fines en beneficio de la clase trabajadora y para satisfacer las necesidades que el interés público le requiere y demanda a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por tal motivo, les presentamos, de la manera más suscita posible, una serie de conceptos y definiciones relativas a la Ciencia del Derecho Administrativo, cuyo contenido cobró gran relevancia por la intervención del Estado en las relaciones laborales.

Por las circunstancias socio-económicas de la época, surgieron otros conceptos, que al igual que el de Derecho Administrativo del Trabajo, derivan del Derecho Social del Trabajo, nacido en nuestra Constitución de 1917 que consagra, por vez primera en el mundo las funciones político-sociales, y no sólo políticas en pro de los económicamente débiles.

Más tarde, y a causa del crecimiento industrial que se iniciara desde entonces en México, comienza el

dictamen de las primeras leyes laborales; cuando el Estado las dictó, hubo de preocuparse por su vigilancia y su cumplimiento.

Al crearse el Departamento Autónomo del Trabajo, en 1931, ya contaba, entre otras funciones, con la de Inspección del Trabajo en todos sus aspectos.

Con ello queremos significar que la clase económicamente débil también fue protegida por el Estado al regular, entre otros, derechos y obligaciones, tanto para trabajadores como para patrones, la seguridad e higiene en el trabajo y la previsión y seguridad sociales. Razón que obligó a que las autoridades laborales crearan conceptos determinados y relativos a los citados renglones, así como de otros fines análogos que pudieran extenderse a sus familiares, de acuerdo a los Reglamentos correspondientes.

1.1 Definiciones de Derecho del Trabajo.

El Dr. Mario de la Cueva dice:

"Derecho del Trabajo es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las

relaciones entre el capital y el trabajo". (1)

El Dr. Alberto Trueba Urbina define al Derecho del Trabajo como:

"Un conjunto de normas, principios e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales para la realización de su destino histórico, socializar la vida humana". (2)

El profesor Néstor de Buen L. dice:

"Derecho del Trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función en juego mediante la realización de la justicia social". (3)

(1) De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, ed. segunda, Porrúa, México, 1970, pág. 42.

(2) Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, ed. segunda, Porrúa, México, 1957, págs. 135-136.

(3) De Buen L., Néstor, Derecho del Trabajo, ed. quinta, Porrúa, México, 1983, pág. 131.

Y afirma que con esto definimos más al derecho objetivo del trabajo, aunque la idea de "norma" no se agota en el texto legal ni en las reglas consuetudinarias;* además fundamos nuestra definición alrededor de la relación porque ésta supone a los sujetos y resulta más completa. Asimismo queremos significar que el derecho laboral no concluye en la contemplación de la relación de trabajo sino que hay otras que resultan consecuencia de ésta; V.gr. de las relaciones de los trabajadores entre sí (coaliciones, sindicatos, federación, confederación); y de los empleadores entre sí (sindicatos, sustitución de patrón, empresa constituida unitariamente desde el punto de vista económico, y en forma múltiple, desde el punto de vista jurídico, y las relaciones colectivas laborales).

Que el trabajo ** se ejecute en forma libre y no en cumplimiento de una pena; la subordinación es un elemento sustancial de la relación de trabajo, sin el cual ésta no existe, ya que debe haber dirección y dependencia, lo cual será tan elástico en la medida de expansión del derecho laboral y el servicio personal debe ser realmente personal y

* Derecho Laboral tiene la particularidad de su constante integración normativa (V.gr. contratos).

** Trabajo es toda actividad humana intelectual o

remunerado.*

El sentido primordial del equilibrio implica la idea de que, mediante las limitaciones que se establecen a los derechos de los empleadores, se disminuya el grave diferencial social que los separa de los trabajadores para alcanzar la armonía. No se trata de colocar a las partes en igual condición frente al Estado, o sea a que el Estado sea imparcial; y hablamos de los "factores en juego" y no de los factores de la producción "porque este último concepto, parece implicar la idea de una relación industrial que sólo comprende a una parte de las relaciones laborales.

Atendiendo a su fin último, -la justicia social- procura la elevación del nivel de vida de los trabajadores, a lo que se puede llegar utilizando fórmulas tan elementales como el dar alimentos, viviendas o ropa, o bien si las circunstancias lo permiten, a través de la transformación de la estructura económica que allí invocamos. Ya que el derecho del trabajo es para elevar el nivel de vida de los trabajadores, sólo así tendrá razón de material sin considerar el grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio.

* Porque no cabe trabajar por un tercero.

ser.

El profesor José Dávalos M. opina que:

"Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo". (4)

El profesor Rosalío Valdovinos define al Derecho del Trabajo como:

"La rama del Derecho Social que estudia las normas, que de manera obligatoria regula las relaciones entre trabajadores y patrones en el proceso de producción". (5)

El profesor Alfredo de la Cruz Gamboa dice:

"Derecho del Trabajo es el conjunto de normas y principios jurídicos, basados en la idea de justicia social, destinados a regular las relaciones obrero-patronales y a resolver los conflictos que surjan

(4) Dávalos M., José, Derecho del Trabajo I, Porrúa, México, 1985, pág. 44.

(5) Bailón Valdovinos, Rosalío, Derecho Laboral, Mundo Jurídico, México, sf., pág. 3.

con motivo de ellas". (6)

El profesor Alfredo Sánchez Alvarado define al Derecho del Trabajo como:

"Un conjunto de principios y normas que regulan, en sus aspectos individuales y colectivos, las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del Estado, con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino". (7)

1.2 Concepto de Ciencia del Derecho Administrativo.

El Dr. Miguel Acosta Romero dice:

"Derecho Administrativo es el conjunto de conocimientos sistematizados, y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales relativos

(6) De la Cruz Gamboa, Alfredo, Elementos Básicos de Derecho Laboral, Federación Editorial Mexicana, México, 1983, pág. 23.

(7) Sánchez A., Alfredo, Derecho del Trabajo, Porrúa, México, 1985, pág. 3.

a la administración pública de los estados en su interconexión sistemática en busca de principios generales con un método propio de investigación y desarrollo". (8) Su objeto son las instituciones jurídicas, como los fenómenos sociales vinculados, a lo que se llama administración pública o poder ejecutivo, lo cual depende de la evolución social para que sucedan cambios o se mantengan estables dichas instituciones.

Como ciencia debe sistematizarse y unificarse su método y objeto de conocimiento, o sea, la realidad del ser o de objetos que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituyen su materia; y dentro de su estudio, en ocasiones se debe acudir a la técnica (conjunto de medios e instrumentos, que en forma adecuada, sirven para crear, aplicar e interpretar el derecho administrativo).

El profesor Rafael Bielsa, define al Derecho Administrativo como:

"Un conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la

(8) Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, ed. quinta, Porrúa, México 1983, pág. 3.

institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública". (9) Esto es, porque el derecho administrativo es una parte del derecho positivo que se funda en principios que conciernen al contenido de la norma como a la ejecutoriedad de ella y las normas de derecho administrativo miran a la protección del interés público inmediatamente y al interés privado mediatamente. Además su aplicación es un elemento dominante por ser concreta, real y actual en derecho administrativo.

El servicio público es un elemento esencial que debe entenderse en sentido lato, comprendiendo la personificación jurídica del mismo; establecido el servicio: las reglas, los preceptos y los principios de su funcionamiento completan su concepto.

La actividad administrativa, o sea, la ejecutoriedad que domina como regla, genera todo un orden de relaciones o situaciones jurídicas entre los administrados y la administración pública o entre las diversas entidades administrativas, crean una función

(9) Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, Editora e Impresora, Buenos Aires, Argentina, pág. 37

propia del estado, que en principio pertenece a la administración pública jurisdiccional, es decir, un contralor jurisdiccional. *

El profesor Andrés Serra Rojas, define al Derecho Administrativo como:

"Rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de normas que regulan su estructura, principios doctrinales, funcionamiento o servicios y demás actividades estatales, así como por las que regulan las actividades directas e indirectas de la administración pública como órgano del poder ejecutivo federal y el control de la cosa pública, tanto centralizada como paraestatal". (10)

Lo que significa, que de acuerdo con el artículo 49 constitucional, el derecho administrativo se manifiesta para su ejercicio en tres Poderes: Legislativo (tarea de hacer las leyes); Ejecutivo (encargado de aplicar la legislación administrativa); y Judicial (con función jurisdiccional que tiene por

* La jurisdicción contenciosa la realizan los Tribunales Juridicales en nuestro sistema constitucional.

(10) Serra R., Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, ed. novena, México, 1979, pág. 129.

misión declarar el derecho en los casos controvertidos).

La Administración Pública, elemento imprescindible de la vida social, como Órgano del Poder Ejecutivo, se nos ofrece como la organización a la que se le encomienda la realización de actividades hacia fines colectivos que se derivan de la vida real, bajo principios de coordinación y subordinación.

El citado profesor dice:

"Tal definición es estrictamente formal, por lo que aludiremos su concepto material diciendo que derecho administrativo es la rama del derecho público interno, que se propone la realización de actos subjetivos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares". (11)

La aparición del Estado de Derecho regula la acción administrativa bajo el orden jurídico de un país, cuya trama adquiere una complejidad siempre creciente ante la explosión demográfica, el constante intervencionismo del estado, el choque de tendencias contradictorias y la persistente sustitución de la actividad privada por la actividad pública.(12)

(11) I d e m .

(12) I d e m .

El derecho administrativo se integra con el conjunto de normas que crean a las instituciones administrativas y regulan su funcionamiento, así como con los principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, que inspira, funda y explica la naturaleza jurídica de la legislación administrativa, su organización y las decisiones de la administración pública.

El poder legislativo realiza materialmente algunos actos administrativos, y en mucho menor escala, el poder judicial ejecuta ciertos actos administrativos. El propósito de respetar el principio de la división de poderes ha obligado al constituyente a permitir que un poder por excepción realice actos que corresponden a otro. Lo contrario implicaría intromisiones indebidas de los poderes entre sí, que por otra parte no se justifica. Razón por la que el derecho administrativo debe estar en constante y necesaria evolución para poder responder a las necesidades sociales; distinguiendo sus estructuras y principios doctrinales, que son el trabajo de la experiencia científica universal, enjuiciando y elaborando instituciones administrativas. Por tanto, no debemos olvidar que la doctrina y la jurisprudencia sustentan al derecho administrativo y que al poder ejecutivo corresponde la organización,

competencia y procedimientos administrativos, a través del Órgano que realiza la función administrativa que es la propia administración pública. Porque las leyes y el derecho administrativos sólo coinciden en el análisis del derecho positivo y tienen por objeto la organización y la materia administrativa; ya que derecho administrativo es un conjunto de leyes que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares.

El profesor Gabino Fraga dice que son muy variadas las definiciones que se han dado del derecho administrativo, se le ha definido como:

"El conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo";⁽¹³⁾

Otra es la de André Hauriou, que lo define como:

"Rama del derecho público que regula la organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; los poderes y derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos, el ejercicio de estos poderes y

(13) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, ed. vigésimo sexta, Porrúa, México, 1987, pág. 15.

derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen". (14) En esta definición se agrega un elemento que es el de reputar a las autoridades administrativas como personas, y a las facultades que les están atribuidas como derechos; contrariando este punto de vista subjetivo, la escuela realista define al derecho administrativo como:

"El conjunto de reglas relativas a los servicios públicos", ya que niega personalidad a la administración porque en ella sólo ve individuos iguales a los particulares manejando los servicios públicos, y niega también la existencia de los derechos subjetivos por ser el concepto de éstos de carácter metafísico, sin ninguna realidad, explicando el carácter obligatorio de las decisiones unilaterales de los individuos que concentran en sus manos la fuerza pública, por efecto de las normas que impone la interdependencia social. (15)

(14) Hauriou, André, citado por Fraga, Gabino, El Derecho Administrativo y sus Relaciones, Porrúa, México, 1979, pág. 17.

(15) Cfr. Ibidem, pág. 22.

El profesor Gabino Fraga dice que no es aceptable esta definición porque el derecho administrativo regula servicios públicos, pero también el Estado realiza otras actividades que no son servicios públicos, según normas que indudablemente son de derecho administrativo. (16)

Otros autores definen el derecho administrativo como el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares, pero el profesor Gabino Fraga opina que también el derecho constitucional y el derecho procesal abarcan la regulación de esas relaciones y, además, se deja fuera del concepto el régimen de las relaciones que surgen en el seno mismo de la organización administrativa.

Forman mayoría los que afirman que el derecho administrativo regula la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines. El profesor Gabino Fraga manifiesta que no podemos aceptar esta afirmación, porque sería tanto como confundir el derecho público, en todas sus ramas, con el derecho administrativo, ya que la actividad que el Estado desarrolla para el cumplimiento de sus fines forma

(16) Fraga, Gabino, El Derecho Administrativo y sus Relaciones, Porrúa, México, 1979, pág.23.

el contenido de todas las funciones del mismo Estado, pero habiendo una parte de verdad en cada una de las definiciones analizadas, el derecho administrativo no puede definirse tomando como base exclusiva la consideración formal o material de la administración. Por el contrario, creemos que ambas contemplaciones deben ser abarcadas por la definición; de tal modo que, por una parte, incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprenda las normas que regulan la actividad de dicho Poder que se realiza en forma de función administrativa. De esta manera la distinción entre los puntos de vista formal y material siguen sirviendo para precisar la naturaleza de la función administrativa y se logra una mejor adaptación a los principios de nuestro derecho público positivo, en el cual es innegable que predomina la consideración formal de la administración.

1.2.1 Metodología y Sistematización.

Ciencia y técnica tienen una relación recíproca porque la ciencia sirve a la técnica y viceversa, aunque la técnica es necesaria para que la ciencia alcance su perfección. En ocasiones debemos acudir a la técnica y al método del derecho administrativo.

En este ámbito debemos entender a la técnica como un conjunto de medios e instrumentos que, en forma adecuada, sirven para crear, aplicar e interpretar el derecho administrativo.

1.2.1.1 Significación de Método: Diversos Tipos.

El profesor Miguel Acosta Romero señala que el vocablo método significa camino, ruta o sendero, conforme al cual se explica "el conjunto de principios, razones y fundamentos del objeto de conocimiento, y el método científico es la serie de pasos lógicos de instrumentos, así como la apreciación sistemática con que se cuenta para el estudio de un objeto de conocimiento". (17)

El razonamiento jurídico no tiene, generalmente, como base el conocimiento absolutamente cierto de las cosas, pues los fenómenos sociales son por esencia mutantes; pero sí puede hacer uso de la verosimilitud, la frecuencia, la probabilidad y el estudio de la realidad.

(17) Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, 5a. ed., Porrúa, 1983, pág. 5.

El método es necesario y conveniente en cualquier actividad y con mayor razón cuando se pretende hacer un estudio científico.

Existen diversos métodos, aunque en la ciencia del derecho se justifica el método, no todos los conceptos, reglas de conducta y normas jurídicas se han logrado metódicamente, pues también los puede haber subjetivos incompletos, erróneos, arbitrarios o formados por intuición, por cierta experiencia o por empirismo; razón por la que los conceptos de derecho deben apreciarse en conjunto de los siguientes puntos de vista: ideal, técnico, teórico especulativo y el de la realidad, ya que si nos orientamos a uno de ellos, tendríamos un concepto deformado:

a) Inductivo.- Sirve para establecer los principios mediante la investigación y el examen del sistema constitucional, el sentido de las leyes y las tendencias doctrinales y jurisprudenciales;

b) Deductivo.- Se aplicará al llevar los principios generales a casos concretos;

c) Experimental a posteriori.- Es aplicable en el derecho administrativo, porque permite identificar,

comparar y asemejar, mediante el conocimiento de antecedentes, resultados y consecuencias;

d) Jurídico.- Comprende dos partes: El Análisis (es filosófico) y la Construcción (es técnica).

La verdadera realidad será la que en forma reflexiva y con función lógica, estudie metódicamente el concepto en sí mismo, para perfilar sus datos objetivos como los que dieron origen a su formación, compararlos con otros, hacer su análisis doctrinal y apreciarlo desde un ángulo especulativo en el aspecto ideal y funcional en la realidad.

Utilizando esta metodología, se obtiene un resultado satisfactorio, centrando nuestros objetos de conocimiento sin dogmatismos y estudiarlos en su integridad para llegar a una conclusión científica de los mismos.

1.2.1.2 Concepto de Sistematización.

Es el orden lógico de los elementos que forman parte de un todo, para establecer su estudio a partir de los conceptos más generales o sencillos, a los más concretos, conservando la unidad de estudio de origen.

Mediante la adopción del método y de la sistematización, primero se establece ese orden en la exposición de los temas; segundo, tratar de estudiarlos en la forma más completa posible, aún con las limitaciones de una teoría general; tercero, establecer características propias de cada institución y, por último, determinar un lenguaje especializado y propio, que en lo posible evite errores y confusiones.

1.3 Concepto y Características de la Administración del Trabajo.

El Dr. Alberto Trueba Urbina dice:

"Es el conjunto de facultades del gobierno y los deberes del ciudadano que impiden se atente contra los derechos de la persona en cuanto trabajador o patrono, para evitar dentro de la esfera de acción de este último la violación de los derechos del primero, proveyendo al respecto de éstos para permitir al individuo acudir a los recursos legales que impidan tal violación y la corrijan cuando haya exceso de poder o se adopten atribuciones que no competan. (18)

(18) Trueba U. Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Porrúa, México 1957, págs. 39 y 40.

Características.- Los órganos del Estado deben estar organizados para brindar una adecuada atención a los requerimientos del trabajo y el capital; reunir los elementos necesarios (hombres y patrimonio, para la conservación y desarrollo de la vida social); considerando que el gobierno en ocasiones actúa como particular, se someterá a las mismas reglas que los individuos y sus funcionarios deben regirse por normas que no afecten el interés público; realizar actos de gestión razonable para la marcha de los servicios públicos que tenga a su cargo, cualquiera que sea la naturaleza de los que preste o controle, es decir, su arbitrio administrativo debe ser limitado, v. gr. Huelga; adoptar medidas de inspección y previsión para cumplir las disposiciones legales de su competencia dentro del orden de actividades que le vayan siendo asignadas y complementarlas con un código de sanciones para garantizar su observancia o imponer la obediencia a la ley; mantener el orden en el ámbito social; fomentar instituciones de seguridad social; procurar el bienestar y el bien común para mantener un conveniente equilibrio entre el trabajo y el capital; practicar una eficaz política de empleo a cada ciudadano y a garantizar en lo posible la estabilidad en el puesto que se desempeñe; y ocuparse de nuevas formas de protección distintas a

las tradicionalmente consideradas dentro de sus atribuciones ordinarias, por corresponderle la atención de conflictos personales y colectivos (vivienda, descanso, transporte y otras actividades) que demandan del estado una inmediata o mediata intervención conciliatoria o potestativa, pero necesaria para conservar el orden social.

Consideramos que la administración del trabajo debiera preocuparse de que sus actividades que realiza, y que son en general para servir a todo aquel que se lo requiera, sean con la menos burocracia posible para agilizar los trámites bajo supervisión responsable.

1.4 Definición, contenido e integración del Derecho Administrativo del Trabajo.

El Dr. Alberto Trueba Urbina, dice que la Administración Pública, en sentido estricto, es:

"El conjunto de elementos que componen el Poder Ejecutivo, sus funcionarios, agentes u órganos, sus empleados, así como las funciones que se les encomiendan a éstos para la realización de la función pública en el orden administrativo". (19)

(19) Trueba U. Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Porrúa, México, 1957, pág. 57

Y que:

"El Derecho Público encuentra su expresión jurídica y vigencia en la parte política de nuestra Constitución Política, aunque ésta ha sido transformada, penetrando en ella, tanto el derecho del trabajo como el derecho agrario y el económico: origen de las nuevas funciones del estado, que difieren del derecho público. Las leyes fundamentales y las instituciones del estado, cuyo funcionamiento tiene por objeto realizar el interés general, integraron el derecho administrativo como la expresión más vigorosa del derecho público en su dinámica y aplicación. En consecuencia la doctrina universal y las legislaciones reconocieron como parte del derecho público al derecho administrativo, por lo que denominamos a esta disciplina como derecho público administrativo o derecho administrativo público". (20)

El profesor Rafael Bielsa, dice:

"Derecho Administrativo es el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público, de aplicación concreta, a la institución y funcionamiento de los servicios públicos, y el consiguiente

(20) I d e m .

contralor jurisdiccional de la administración pública". (21)

Tanto el derecho público como el derecho administrativo encuentran expresión viviente en las constituciones, por lo que el profesor André Hauriou estima que:

"El significado del derecho constitucional se traduce en la misión de organizar, en el marco del Estado-Nación, una coexistencia pacífica del poder y de la libertad". (22)

El profesor Rafael Bielsa, dice que el derecho del trabajo, al principio, formaba parte del derecho administrativo, según reproduce en interesantes opiniones de los siguientes juristas:

Alfredo V. Ruprech, opina que el derecho administrativo ha sido cauce jurídico por donde ha transcurrido el derecho del trabajo hasta convertirse

(21) Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, Buenos Aires, Argentina, 1955, pág. 42

(22) Hauriou, André, citado por Trueba, Urbina, Dr. Alberto, Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, ed. primera, Porrúa, México, 1957, pág. 93.

en rama autónoma"; mientras, Pozzo manifiesta que "si el derecho civil ha dado origen a la teoría del contrato de trabajo, es indudable que la aplicación de normas de trabajo en forma pública aparecieron en el campo administrativo"; por su parte, Pérez Paton considera que con el derecho administrativo "hay una íntima vinculación en cuanto al régimen del trabajo y la fiel observancia de las leyes sociales porque éstas se hallan bajo el control de organismos especiales de la administración pública, como son Ministerios, inspectores, oficinas y departamentos, tribunales conciliatorios, judicaturas, etc."; Gascón y Marín y Pérez Botija, opinan que "el derecho laboral se ha emancipado o desgajado del derecho administrativo y no del civil". (23)

Todo ello revela la importancia que el derecho administrativo presenta en el derecho laboral; la intervención de la administración pública en las relaciones laborales no originó el derecho del trabajo, por lo que tampoco el derecho administrativo del trabajo es disciplina derivada del derecho público administrativo, sino del derecho social del trabajo, rama nueva y autónoma en el

(23) Bielsa, Rafael, ob. cit. pág. 67

trabajo, por lo que tampoco el derecho administrativo del trabajo es disciplina derivada del derecho público administrativo, sino del derecho social del trabajo, rama nueva y autónoma en el campo de la ciencia jurídica porque las transformaciones del derecho constitucional mexicano y del derecho administrativo público, así como del Estado moderno en política-social, en consecuencia, originaron un nuevo derecho: el Derecho Social Positivo que se plasmó en diversos textos constitucionales: en el Artículo 123, el Derecho del Trabajo y de la Previsión Social; en el Artículo 27, el Derecho Agrario; en el Artículo 28, el Derecho Económico y el Derecho Cooperativo; pero estos derechos no sólo tienen una función comunitaria o de equilibrio en las relaciones laborales, sino esencialmente reivindicatoria de los derechos del proletariado.

No obstante lo expuesto, el jurista lo ignora por su ideología burguesa; sólo el jurista social podrá penetrar en ella sin prejuicios. Por esta razón, consideramos que el derecho social de México sobrepasa la concepción comunitaria, igualitaria y de equilibrio, además de proteger exclusivamente a trabajadores.

El Dr. Alberto Trueba Urbina define al Derecho Administrativo del Trabajo como:

"Rama del Derecho del Trabajo, y éste como parte del Derecho Social, habiendo nacido ambos con el artículo 123 de la Constitución de 1917, de donde se deriva la nueva función social del Estado moderno, en relación con su intervención en los conflictos entre los factores de la producción, en la cuestión social originada por la lucha de clases entre obreros y empresarios; o sea, con su asistencia, tutela y reivindicación de la clase trabajadora, encomendándole al Estado social nuevas funciones que antes no tenía el Estado político y que ahora se consignan expresamente en el artículo 123 y en las leyes sociales del trabajo, ya que se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, estatutos sindicales, así como de leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la administración pública y de la administración social del trabajo; todo lo cual coadyuva a la protección del trabajo humano y a obtener determinadas reivindicaciones económicas y sociales en favor de los trabajadores, por medio de los poderes públicos en ejercicio de la justicia social".⁽²⁴⁾

(24) Trueba U., Alberto, Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II, Porrúa, México 1957, págs. 135-136.

Entendiendo que ésta tiene como finalidad proteger a las clases económicamente débiles, ayudándoles a elevar su nivel de vida y de cultura.

Por otro lado, el derecho administrativo laboral se integra por la acción del Estado dirigida a la organización del conjunto de funciones sociales relacionadas con la actividad productiva; por la coordinación de los sectores productivos, capital y trabajo, para armonizar sus respectivos intereses con el propósito de evitar el planteamiento de conflictos de posible afectación social a la comunidad; por la dirección y vigilancia de aptitudes y actitudes humanas en el proceso económico del desarrollo para que a través de factores educativos, políticos y socio-culturales y morales de cada hombre y de cada país, sean posibles los procesos de transformación y progreso; así como la planeación a base de programas, sistemas y estructuras institucionales de las posibles satisfacciones que puedan ofrecerse a los trabajadores dentro de marcos económicos aceptables.

Es preciso distinguir que el gobierno, o sea a la administración pública compete en particular la dirección de los asuntos políticos más que la relación obrero-patronal; son básicas las relaciones

del jefe del estado con los órganos que lo sustentan pero de menor grado la actividad propia de dichos órganos. Su función es la convocatoria a elecciones de los cuerpos que integran los poderes ejecutivo y legislativo, dirigir las relaciones diplomáticas con otros gobiernos pero no la que derive de una convención colectiva; ni la convocatoria para designar representantes de los obreros y los patrones en cuerpos de composición tripartita, aunque también puede disponer de las fuerzas armadas en un momento determinado y sólo en medida mucho muy limitada en algunos casos de suspensión de labores.

En ocasiones sucede que el estado no actúa como administrador y se acentúa su acción política o actúa como político o estadista, según conviene a los poderes públicos. Lo que conviene es la nivelación de los poderes en el desempeño de las funciones.

Es importante determinar el grado de poder que debe atribuirse a la autoridad administrativa para obtener resultados que beneficien a toda la sociedad. Un legislativo debe tener sólo funciones constitucionales para que su actividad política de un país lleve buen destino; un ejecutivo bien organizado,

constituye importante progreso en cualquier nación; un poder judicial independiente es garantía de seguridad e igualdad en los medios y en las formas de la acción política. Si mezclan sus funciones están sujetos a directrices distintas, según la naturaleza de la actividad que desarrolle, ya que la autoridad ejecutiva y la política son distintas, aunque la administración pública del trabajo* debe ser independiente, para no caer en la acción política del gobierno, tampoco puede separarse de esta última porque es primordial y la primera complementaria; además de ostentar una autonomía e individualidad (limitada o parcial), para hacer posible su plena realización.

Existe la necesidad del control gubernamental en la dirección de los asuntos de trabajo, con objeto de evitar que lo haga con un interés ajeno, ya que la actividad política debe ubicarse en un terreno que haga posible el desarrollo económico y social de un país, que no entorpezca, por seguir determinadas directrices ideológicas o de otra índole, la acción protectora que le corresponde frente a intereses

* No se logra la vigilancia y aplicación de la legislación laboral si a la órdenes emanadas de los órganos de la administración se les infiere un contenido político.

específicos; pues para que el acto administrativo tenga realización, la administración pública debe contar con sus propias leyes, reglamentos, sus particulares decretos y acuerdos.

1.4.1 Acto Administrativo Laboral.

Aunque este acto no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa, su conocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados.

En las relaciones de trabajo se entiende por acto jurídico toda manifestación de voluntad del trabajador y patrón, encaminada a producir efectos jurídicos, porque ambos son sujetos de tales relaciones; pero sólo pueden ser sujetos de derecho del trabajo: los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, abogados, médicos, ingenieros, etc., porque la disciplina es exclusivamente protectora y reivindicatoria de los trabajadores.

En Derecho Administrativo del Trabajo, las autoridades tutelan jurídicamente en forma oficiosa o mediante solicitud de parte, en relación con el acto, o por medio de denuncia por parte de los

trabajadores, para que el organismo administrativo, ya sea público, con funciones sociales, o exclusivamente social, dicte la resolución correspondiente, engendrándose de esta manera el acto administrativo del trabajo, proveniente de autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones sociales o de autoridades sociales, son únicamente unilaterales por tutelar o reivindicar al proletariado, mediante las normas del trabajo. Los actos administrativos laborales provienen de la administración pública (autoridades públicas) como de la administración social (autoridades sociales en el ejercicio de sus funciones laborales): V. gr. cuando la administración pública, por medio del Presidente de la República, Secretario del Trabajo y Previsión Social o Inspectores Federales del Trabajo, dictan medidas tutelares de los trabajadores; reglamentos laborales o aplica éstos, o bien cuando el acto proviene de órganos administrativos de carácter social, como son las Comisiones del Salario Mínimo o del Reparto de Utilidades y Juntas de Conciliación y Arbitraje. El acto administrativo laboral se dirige a obtener por la vía más rápida el cumplimiento de las leyes del trabajo conforme a la teoría del derecho del trabajo y de su disciplina procesal: ambas persiguen los mismos objetivos que el Derecho Social: lograr en el porvenir el cambio

de la estructura capitalista y la modificación de la superestructura política, mediante una nueva estructura social que suprima el régimen de explotación del hombre por el hombre y termine con el estado capitalista que es un estado de opresión para los trabajadores. No obstante que las funciones sociales del Estado político tienen dicha tendencia, como se estructura en la Constitución de 1917; ya que la naturaleza del acto administrativo laboral es social en cuanto a su función y destino.

En el derecho administrativo del trabajo el acto administrativo social es unilateral; y aún cuando intervenga el poder ejecutivo federal o local como suprema autoridad que ejerce el acto, o en ejercicio de sus funciones sociales, el acto administrativo laboral produce efectos: jurídicos tipificados en las leyes y reglamentos laborales, por lo que las infracciones de las normas relativas erigirán la producción de los actos administrativos y sus consiguientes sanciones, especialmente cuando se trata de patrones; y sociales.

En el acto administrativo laboral es fundamental no imponer criterios o soluciones no admitidas por las partes, aún cuando esté en juego un interés político, si éste no se encuentra en el mismo

nivel del interés social o por lo menos en el de un grupo, región o comunidad; y disponer lo necesario para que el trabajo se realice en las condiciones que puedan darse en un centro industrial o comercial, ajustándose siempre aquéllas a la regulación profesional y técnica que resulte apropiada.

Para ello se realizarán los actos necesarios impulsores del desarrollo de un país. Constituirse en un órgano que dirija la política laboral intrínseca pero no la justicia social, si a esto no obliga el interés colectivo; porque conviene al interés político su predominio cuando está sujeto a propósitos de redención de grandes masas pauperizadas, la consolidación salarial o la vertebración nacional extendida a la seguridad, el empleo, la higiene o la vivienda popular.

Por tanto, si el acto se extiende a la comunidad es administrativo público, pero si sólo se aplica a trabajadores o patrones y tiene carácter social será administrativo laboral; para lo cual la administración pública debe contar con sus propias leyes, reglamentos, sus particulares decretos y acuerdos. Lo útil es coordinar a los factores de la producción en el menor número de conflictos posible, orientando la relación obrero-patronal o

interviniendo en ella, pero sólo cuando la ley lo disponga o cuando sean los propios sectores quienes soliciten su participación para el arreglo de sus diferencias; de este modo, los actos administrativos del Poder Ejecutivo y de sus órganos o agentes en el ejercicio de sus funciones sociales, constituyen actos de administración social que repercuten en los trabajadores o en los patrones.

De lo que se deriva que el acto administrativo laboral no tiene las mismas características que el acto administrativo público, aún cuando en uno y otro sea la autoridad pública la que lo dicta; porque el primero se configura dentro de la teoría de las relaciones sociales y no de las públicas: la línea divisoria de unos y otros es tajante.

En la doctrina social los actos administrativos pueden ser: simples (cuando interviene una sola voluntad); o formarse con el concurso de varias voluntades (por medio de decretos, reglamentos, resoluciones, circulares u ordenanzas), pero difieren en cuanto al destino de los mismos, pues los actos administrativos públicos se rigen por la Teoría General de Derecho Administrativo Público, mientras que las relaciones laborales se rigen por la Teoría del Derecho Social; individuales, si la declaración

se dirige a una o más personas determinadas; generales, si se dirige a una pluralidad de personas, agrupadas de hecho o integrantes de sindicatos; aunque ambos actos sean eminentemente sociales; unilaterales, cuando la creación proviene de la exclusiva voluntad de la administración pública expresada por medio de un órgano especial o del propio Presidente de la República o de cualquiera de sus agentes, y; bilateral, cuando concurren dos voluntades (la de la administración y la del administrado). Todos estos actos administrativos están sujetos al acto material, o sea, a la ejecución de los mismos que es la declaración de una orden a seguir.

1.4.2 Competencia del Derecho Administrativo del Trabajo.

El ámbito de competencia del derecho administrativo del trabajo requiere de una correlación entre los diversos medios de atribución del poder administrativo que proviene de la ley y el tipo de actividad que debe realizarse en su aplicación. Tal actividad laboral del estado, aunque política, debe ser plenamente autónoma para la realización de sus fines; con este carácter, todas las actuaciones de los órganos públicos del trabajo se explican por sí solas, porque la autonomía es un concepto que

remite, por esencia, a una pluralidad de grados, cuya naturaleza está en la mayor o menor distancia del (o de los) ordenamiento (s) correspondiente (s), respecto de las diversas instituciones que dependen del ordenamiento que la reconoce. La existencia de un derecho común correlativo obliga a establecer un complejo de funciones necesarias para hacer posible la vida de ordenamientos particulares.

El ámbito de competencia del derecho administrativo del trabajo comprende tanto a los órganos principales de una administración pública, como a otros secundarios auxiliares o complementarios, los que se han ido formando de acuerdo a las necesidades de las clases trabajadoras, quienes han obligado a la superación de la actuación tradicional del estado y a proporcionarle otra imagen más acorde con los intereses colectivos que le son connaturales.

1.4.3 Relación del Derecho Administrativo del Trabajo con el ámbito interno e internacional.

Ambito Interno.- La acción del estado se encuentra en el Derecho Económico: tanto en sus elementos constitucionales, como en los orgánicos, ya que el derecho administrativo del trabajo se relaciona con aquél en tres actitudes sociales: la producción, la

distribución y el consumo, que por igual interesan a ambos, aunque desde ángulos distintos y con proyecciones diferentes, aunque el derecho administrativo tiene diversas funciones que se sustentan en normas y reglas del derecho económico, con un patrón común: el Estado; también atiende al Derecho Público, rama del derecho administrativo general, que a su vez forma parte del derecho público, porque la administración pública es la única personificación interna del estado, y sus relaciones jurídicas, reguladas por la administración general, son de interés público. De ahí que cualquier institución técnica propia del derecho común incide sobre sujetos administrativos; de este modo estamos frente a diversas ramas de la administración pública y al mismo tiempo, frente a un derecho especial con normas, conceptos y procedimientos propios que se nutren, a su vez, de: principios, fuentes y relaciones generales de un tronco común; también se identifica con el Derecho Social; concepto con el que se califica a las nuevas orientaciones jurídicas de las clases económicamente débiles de la sociedad, así como la tendencia política contemporánea hacia un reparto más equitativo de los bienes y los valores: aunque todo derecho es social, (ubi societates, ini jus); con esta locución queremos decir que se trata de

una nueva dimensión jurídica, más humana, más justa, que penetra profundamente en la entraña misma de la naturaleza del hombre, abandona los esquemas abstractos y formalistas del derecho individualista y liberal.

Como reacción contra doctrinas totalitarias, el movimiento de socialización jurídica ha designado a una forma de estado orientada hacia una nueva concepción del hombre, estimado como persona en toda su dimensión vital, el hombre social, y a su derecho, el Estado de Derecho Social. Algunos tratadistas han identificado al derecho del trabajo por su contenido, en virtud del espíritu de justicia que impera en las normas tutelares de la clase trabajadora, de igual valor y características a las de todo derecho social. Esta actitud se funda en el hecho de que en cuanto una norma tenga por objeto establecer un equilibrio entre sectores sociales opuestos y abarque a todas aquellas personas que dentro de una comunidad requieran de protección especial o auxilio a sus necesidades, será siempre una norma de derecho social.

Ambito Internacional.- El Derecho Administrativo del Trabajo se identifica con el Derecho Internacional del Trabajo como un Tratado multilateral con

derechos y deberes establecidos para los Estados, quienes, en caso de ratificarlos, aceptan su cumplimiento; ya que los Convenios son instrumentos que señalan obligaciones para los estados y crean relaciones jurídicas entre sí; también se relaciona con el Derecho Social Europeo porque el derecho social comprende reglas jurídicas relativas a los problemas del hombre, tratados en el terreno colectivo que enmarca varias materias: entre las que se haya la de los trabajadores asalariados, condiciones de empleo de extranjeros, los derechos y beneficios sociales que se imparten a los trabajadores inmigrantes y a sus familiares; también se identifica con el Derecho Latinoamericano del Trabajo, en cuanto que nuestra Facultad de Derecho ha propuesto a los juristas de nuestro continente un proyecto para que (al igual que ha tenido lugar en Europa) se creen órganos que atiendan cuestiones comunes del derecho del trabajo que integre un ordenamiento único, cuya misión sea proteger al trabajador. La base de este proyecto se tiene en el hecho de que el derecho del trabajo tiene un sentido universal que no es posible ignorar en nuestros días, por la proyección de la justicia social: creación genuina de la lucha de clases trabajadoras de todos los pueblos y de todos los tiempos, misma que ha sustituido la idea tradicional

de la justicia individualista con la de que la relación indisoluble de trabajo y sociedad, si bien impone al trabajador el deber ético de desarrollar sus aptitudes físicas y espirituales en beneficio del mismo, ha de hacerlo al igual con su familia, su pueblo y la humanidad. Tal conducta señala a la sociedad el deber de asegurar al trabajo una existencia que corresponde a la dignidad y el valor intrínseco de quien es la obra de arte más perfecta de la naturaleza: el ser humano.

1.5 Concepto de Inspección Laboral.

Desde el punto de vista literal significa acción y efecto de inspeccionar; cuidado y cargo de velar sobre una cosa. (25)

En el ámbito laboral, la inspección del trabajo, es un organismo administrativo, dependiente de la autoridad de aplicación, que se encarga de fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral y de imponer sanciones en los casos de infracciones de la misma.

(25) Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Mayo, México 1981, pág. 727.

1.6 Concepto de Seguridad en el Trabajo.

"Es la adopción de medidas preventivas, adecuadas para evitar riesgos en los centros de trabajo". (26)

1.7 Concepto de Higiene en el Trabajo.

"Es la parte de la medicina, encargada de conservar la salud, previniendo las enfermedades, mediante prescripción de reglas preventivas. (27)

La noción higiene del trabajo se encuentra ligada en casi todas las legislaciones al concepto de previsión social. Y comprende la protección de la salud del trabajador, la de su vida y su moral (a veces también su propiedad) y consiste en tomar medidas apropiadas tendientes a disminuir los peligros inherentes al trabajo, como el mantenimiento en buen estado de los locales, las instalaciones, las máquinas y la seguridad en la misma organización del trabajo. Es un conjunto de normas que se imponen a trabajadores y patrones, es decir, son derechos públicos jurídicos para la protección de los mismos trabajadores, orientados, por una parte, a

(26) Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, I.M.S.S.-S.T.P.S., págs. 27, 28 y 29.

(27) I d e m .

prevenir las causas de las enfermedades profesionales y a la tutela de la salud de los obreros, y por la otra, a evitar las causas de los accidentes y los infortunios del trabajo que puedan traer a la persona una disminución, reputada incurable, de la aptitud para el desempeño de la actividad a la cual se encuentra dedicada, como consecuencia de una relación laboral.

1.8 Concepto de Previsión Social.

Literalmente, el vocablo previsión significa acción y efecto de prever, o acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles.*

Y desde el punto de vista jurídico, el artículo 123 señala de manera clara que "el derecho del trabajo, de la previsión y seguridad sociales, no sólo son norma nacional sino estatuto universalizado en Versalles para la protección y reivindicación de los trabajadores de todos los países del mundo,

* El concepto prevención en Derecho, es la acción y efecto de prevenir el juez las primeras diligencias; aunque literalmente es la disposición y preparación que se hace con anticipación con el fin de evitar un riesgo o ejecutar una cosa.

especialmente para los subdesarrollados.

1.9 Concepto de Seguridad Social.

El derecho de previsión social es punto de partida para llegar a la seguridad social de todos los seres humanos. Así quedarían protegidos* y tutelados** no sólo los trabajadores, sino los económicamente débiles. Nuestros textos constitucionales pasaron de la previsión a la seguridad social, pues en la fracción XXIX reformada, del artículo 123, se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro social, y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos. Esta disposición se reglamenta desde la expedición de dicha ley en 1942 (con reformas posteriores), creando el Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), en la inteligencia de que

* La protección es en cuanto a sus derechos e intereses de los trabajadores.

** La tutela implica la protección de la norma jurídica.

público sino social, en razón de la integración de la persona obrera en el todo, aunque su finalidad es extender su beneficio a toda clase de trabajadores, a los asalariados y no asalariados como son los prestadores de servicios en la industria, en el comercio o en cualquier actividad, deben gozar de la seguridad social.

El derecho de seguridad social, es una rama del derecho social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportes, etc., para su protección frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles. El Seguro Social en México es obligatorio y debe proteger por igual a todos los trabajadores de la industria, el comercio, de cualquier actividad laboral en el campo, etc., para que un día la seguridad social se haga extensiva a todos los económicamente débiles. La seguridad social protege y tutela a todos los trabajadores en el trabajo o con motivo de éste, desde que salen de su domicilio hasta que regresan a él y comprende seguros de accidentes de trabajo enfermedades: profesionales, no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada, siendo el seguro obligatorio para todas las personas vinculadas por un contrato o relación de trabajo,

incluyendo a los miembros de las sociedades cooperativas. También comprende la Ley del Seguro Social para beneficio de los asegurados y su familia, pensiones de invalidez, de vejez, de cesantía, ayuda para gastos matrimoniales y seguros adicionales.

1.10 Estadísticas que atañen a la Seguridad e Higiene.

Para administrar bien en materia de trabajo, se requiere tener clara conciencia de los problemas que ocurren alrededor, tanto los que están apareciendo como los que están por desaparecer. Se debe reunir información y análisis constantes que formen parte del funcionamiento normal de los órganos del Estado para que haya una estadística cuantitativa que sirva para tomar las medidas correctivas que imponga el medio social, o para señalar, a quienes corresponda, la necesidad de hacerlo. Como es el caso de las que atañen a la seguridad e higiene: incluyen los accidentes y enfermedades profesionales, pero en mayor grado las causas, incidentes, magnitud y grados de las lesiones provocadas; la duración de una incapacidad que la eficacia de las medidas preventivas o correctivas que se adopten para impedir la reiteración de un riesgo profesional.

Después de analizar las diversas definiciones que han surgido de Derecho del Trabajo, hemos presentado sólo las que a nuestro juicio nos han parecido las más relevantes por su contenido, y de las cuales derivamos una propia como sigue: "El Derecho del Trabajo es un conjunto de normas, principios e instituciones que regulan, en sus aspectos, tanto individuales como colectivos, las relaciones entre trabajadores y patrones, con el fin de proteger, tutelar y reivindicar a los primeros, con el objeto de resolver los conflictos que surjan de ellas para realizar la justicia social en el equilibrio del capital y el trabajo".

Para lograr lo anterior se ha requerido del Derecho Administrativo que se traduce en una parte formal; constituida por su estructura, organización y funcionamiento, y una material; formada por el conjunto de normas jurídico-administrativas que regulan las actividades de la Administración Pública, bajo principios de coordinación y subordinación, tanto en la esfera central como paraestatal, con el objeto de proteger el interés social.

En virtud de lo cual, la Administración del Trabajo, órgano esencial del Poder Ejecutivo cuenta con facultades propias para proteger los derechos de

de la imposición de sanciones de la legislación laboral; y de la seguridad e higiene, como de la previsión social en el trabajo; encargadas respectivamente, de la adopción de medidas preventivas, adecuadas para evitar riesgos en los centros de trabajo; y como parte de la medicina que se encarga de conservar la salud, previniendo las enfermedades profesionales y tutelando la salud de los obreros, evitando, a la vez, las causas de accidentes e infortunios de los mismos; así como disponer de los requerimientos indispensables en los centros de trabajo en caso de algún accidente.

Y sólo de manera conceptual trataremos la seguridad social, por ser una parte muy importante, pero complementaria de nuestro tema a tratar a lo largo de los siguientes capítulos.

Por último, hacemos mención de las estadísticas que atañen a la seguridad e higiene, porque de este modo sabremos que gracias a la información, análisis y estadística cuantitativa de accidentes y enfermedades profesionales (sus causas, incidentes, magnitud y grados de lesiones), podremos tomar medidas preventivas o correctivas que coadyuven a la disminución de un riesgo profesional.

trabajadores y patrones, con el fin de evitar cualquier tipo de violación; pero en caso de que ésta surja, los trabajadores tendrán los recursos legales suficientes que la impidan o corrijan cuando haya exceso de poder o se adopten atribuciones que no competan.

Para tal efecto, el Derecho Administrativo del Trabajo, como rama del Derecho Social del Trabajo, a través de la acción del Estado, representado por diversas autoridades públicas o sociales, y mediante las normas laborales establecidas, orienta la relación obrero-patronal interviniendo en ella, sólo cuando la ley lo disponga o cuando los propios sectores lo soliciten para arreglar sus diferencias.

Lo señalado antes, es atendiendo a que el derecho administrativo del trabajo requiere de una actividad laboral autónoma, es decir, que los órganos públicos del trabajo tengan sus propios ordenamientos, bajo la correlatividad de un derecho común; y a la relación que guarda, tanto en el ámbito interno como internacional, con el fin de establecer un equilibrio entre sectores sociales opuestos.

Asimismo hacemos referencia a la inspección laboral, instrumento que se encarga de la fiscalización y

de la imposición de sanciones de la legislación laboral; y de la seguridad e higiene, como de la previsión social en el trabajo; encargadas respectivamente, de la adopción de medidas preventivas, adecuadas para evitar riesgos en los centros de trabajo; y como parte de la medicina que se encarga de conservar la salud, previniendo las enfermedades profesionales y tutelando la salud de los obreros, evitando, a la vez, las causas de accidentes e infortunios de los mismos; así como disponer de los requerimientos indispensables en los centros de trabajo en caso de algún accidente.

Y sólo de manera conceptual trataremos la seguridad social, por ser una parte muy importante, pero complementaria de nuestro tema a tratar a lo largo de los siguientes capítulos.

Por último, hacemos mención de las estadísticas que atañen a la seguridad e higiene, porque de este modo sabremos que gracias a la información, análisis y estadística cuantitativa de accidentes y enfermedades profesionales (sus causas, incidentes, magnitud y grados de lesiones), podremos tomar medidas preventivas o correctivas que coadyuven a la disminución de un riesgo profesional.

Capítulo Segundo.- ANTECEDENTES.

Resulta muy interesante comprender la evolución histórica de diversos países en diferentes épocas con respecto a un problema común: las condiciones infrahumanas, la degradación física y moral de los trabajadores (niños, mujeres y hombres).

Acuciados por sus necesidades, y sujetos a las imposiciones y abusos de que eran objeto por sus empleadores, desde la época de la esclavitud y durante muchos años, conforme transcurría la evolución de la humanidad, se vieron obligados a aceptar tales injusticias.

Hasta que con la industrialización de diversos países, sobre todo con la revolución industrial de Inglaterra, y paralelamente a ésta, el creciente empleo de la técnica en los procesos productivos, trajo consigo un sin número de accidentes y enfermedades profesionales. Y por otro lado, la creciente acumulación de capitales, originada por el liberalismo económico, propició el surgimiento de una gran masa de trabajadores (proletariado), necesarios para hacer posible el auge industrial: estos sucesos ocurrían sin ningún tipo de ley que los protegiera de esa situación mísera y calamitosa.

En virtud de lo anterior, y considerando que los trabajadores sólo cuentan con su fuerza física como único patrimonio, en Inglaterra se crea la primera legislación industrial que requirió de un organismo técnico que la hiciera respetar, por lo que el gobierno de dicho país decidió implantar la Inspección del Trabajo.

Bajo este esquema, de inspección facultativa, ya que quedaba al criterio de las personas designadas para vigilar el cumplimiento de la ley. No era posible aún establecer la inspección obligatoria, debido a la abstención del Estado en la producción.

Sin embargo, en 1833 se implantó dicha inspección laboral de manera oficial; lo cual se proyectó en los demás países europeos, y fueron surgiendo paulatinamente disposiciones protectoras de los trabajadores, que hicieron necesaria la creación de órganos del Estado encargados de la vigilancia de su cumplimiento.

Tales acontecimientos fueron extendiéndose gradualmente a todo el mundo, con la idea de crear una ley laboral que protegiera a la clase trabajadora.

Aunque México fue el precursor mundial en promulgar

la Primera Declaración de Derechos Sociales (1917) y varios años después sus Leyes Federales del Trabajo (1931 y 1970). Y desde luego, a pesar de que el Artículo 123 constitucional no contiene ninguna referencia expresa de la Inspección del Trabajo, está fuera de toda duda su constitucionalidad, debido a que se deriva de la naturaleza pública y social del Derecho del Trabajo; además de que ya para 1934 fueron precisadas las funciones de la inspección por el Reglamento Federal del Trabajo.

2.1 Desarrollo Histórico de la Inspección del Trabajo.

La inspección del trabajo ha existido en todos los tiempos; su actuación ha venido siempre condicionada por el pensamiento político-social de la época, porque había imperativos de orden económico que impulsaban el trabajo humano; como sucedía en el régimen de la esclavitud, en el que el esclavo tuvo protección, motivada, tal vez, por el egoísmo de su amo, más eficaz que la disfrutada en la época de las libertades políticas; o en el de la civilización faraónica, en la que había ya inspección del trabajo, al realizarse las grandes obras hidráulicas y las suntuarias que servirían luego de admiración a las generaciones de los siglos del proceso científico y técnico; o como ocurría en Grecia con la amplia

intervención del Estado, en forma de reglamentos para regular la explotación o manufacturas, mediante impuestos sobre los oficios; este hecho se reflejaba en los pueblos bárbaros, así como en la organización industrial del Egipto ptolemaico y en Roma, donde toda profesión tenía sus estatutos y fines que primero fueron de tipo religioso, luego cooperativo*, mutualista** y por último industrial***.

Posteriormente (siglo VII) aparecen las "Gildas", con el carácter de corporaciones de trabajo y con sus ideas de solidaridad, libertad y derechos humanos de las personas, que más tarde constituyeron una nueva realización de los collegia:**** antecedente directo de las corporaciones gremiales de la edad media. Como las anteriores, éstas tenían atribuidas, en muchos casos, las misiones de inspección de las normas reguladoras del trabajo y hasta sanción por su incumplimiento; misiones que en grado superlativo tendrán asignadas los gremios más tarde.

* Cooperativo, porque obra para un mismo fin, juntamente con otro (s).

** Mutualista.- Régimen de prestaciones mutuas (Vg. mutualidad agraria, editora, etc.).

*** Industrial.- Son las operaciones que concurren a la transformación de las materias primas y la producción de la riqueza (Vg. industria del hierro).

En todos ellos la inspección del trabajo es misión que encarna voluntariamente la persona del dueño o señor, y no tiene más motivación que la derivada del principio económico de la conservación de fuerzas. En estos tiempos, el trabajo es considerado como cosa vil y deleznable, a lo que deben dedicarse las clases bajas (artesanos, que más tarde se llamarían proletarios), para que las clases superiores puedan dedicarse a las nobles actividades del arte, la política, el deporte o la milicia.

No obstante, el cristianismo predica la moral de que el trabajo es la más noble de las actividades humanas, al demostrar ser posible la santificación por el hacer diario, aún no había abierto amplia brecha en la concepción pagana de la vida, ni contra el carácter peyorativo y a veces infamante de las distintas profesiones. Años más tarde, estas ideas se impondrán y modificarán el concepto de trabajo y el que se tiene del trabajador; amplios factores, como la caridad cristiana, la fraternidad y la idea de justicia, llegan a cambiar la vida del artesano y del trabajador asalariado. A pesar de ello, la inspección, tal y como hoy la conocemos, con la misión de obligar a cumplir las leyes dictadas

**** Collegia.- Sociedad de personas de la misma profesión o dignidad.

bajo un signo cristiano de generosidad y de deseo de justicia y de proteger a los trabajadores, no aparece sino hasta el siglo XVI en nuestras colonias, porque, tanto los virreyes, como los oidores, con su actuación, dan lugar a una política social que causa verdadero asombro por la distancia que hay, en el tiempo, entre sus concepciones sociales y la realidad de la época, a la vez que son, los que con sus ordenanzas, es decir, con la promulgación de las distintas disposiciones, van construyendo el monumento legislativo, que más tarde, se denominaría: Leyes de Indias,* en las que ya se establecía que los oidores, que salen a la visita de la tierra, castiguen los excesos que hallaren en los obrajes, los cuales eran visitados, a menudo, por los justicias, para saber si se dan a los obreros pagas, y para que no sean bejados ni atareados injustamente.

Por otro lado, la actuación del consejo supremo de indias en materia social fue la de un verdadero consejo de trabajo, de donde partían, no sólo las normas de derecho laboral, sino las instrucciones a los inspectores del trabajo y a donde llegaban luminosos informes sobre los obreros indios, mismos

* Leyes de Indias.- Fueron sancionadas y recopiladas por los organismos metropolitanos.

que estaban más protegidos eficazmente, mediante el Estatuto del Obrero Indígena en la colonización española que los obreros y jornaleros españoles que trabajaban en minas y campos de la Península; ya que el indígena, avasallado por tradición secular, y el altivo castellano u opulento criollo, terció el poder real en su carácter de amparador y curador del débil, y el peso de su autoridad lo puso siempre al lado de los trabajadores contra los atropellos reales o posibles de los patrones.

Las leyes de indias contienen prescripciones sobre jornada, prohibición de imponer tareas fijas, normas sobre seguridad e higiene del trabajo en minas, enfermedades profesionales y del trabajo, etc., normas legales, que no tendrían, a nuestros ojos, ningún valor si la inspección del trabajo no hubiese actuado enérgicamente para lograr su cumplimiento y no lo hubiese conseguido. Aunque también existía un procedimiento, para asegurar que se cumpliesen las incipientes normas de seguridad e higiene para permitir los obrajes, que es el que ha de preceder informe de los virreyes y audiencia del distrito donde se ha de fundar y de la calidad y condiciones que han de tener.

Las disposiciones en materia laboral, dictadas con anterioridad, contenidas en los Fueros: Juzgo y

Viego, Partidas, etc., hasta la Novísima Recopilación, no tienen más garantía de aplicación que la del resto de normas contenidas en las mismas; fueron en contraposición con las normas laborales de las leyes de indias, que vigilaban bajo su responsabilidad personal los virreyes y los oidores, ya que la inspección del trabajo debe sujetarse, como dice el Lic. Rafael Gómez del Mercado, a los siguientes Principios:

Exigir el cumplimiento de las leyes tutelares del obrero; que el funcionamiento sea independiente, imparcial, de gran autoridad moral y cultura solidísima en materia social, y; la obligación de visitar los centros de trabajo; es indudable que por éstos se regían los virreyes, corregidores, oidores, visitadores, etc., cumpliendo lo dispuesto en la legislación entonces vigente: que los corregidores visiten las ventas, mesones o tambos y casas de acogimiento para los visitantes que hubiere en su gobernación, de manera que a los indios les sea pagado el acogimiento, hospedaje, cosas de comer y la yerba que diesen para las cabalgaduras, y que los alcaldes ordinarios visiten ventas y mesones poniendo aranceles.⁽²⁸⁾

(28) Gómez del Mercado, Rafael, La Inspección Industrial, Porrúa, México, 1976, pág. 25.

El inspector de trabajo que visitaba los centros de trabajo, tenía entonces como ahora, la misión de hablar con los trabajadores y recibir sus denuncias, la del delegado del trabajo que sanciona las infracciones y se preocupa por cuanto suponga el bienestar de las clases trabajadoras (viviendas, economatos, etc.), las del magistrado del trabajo, en virtud de cuyas sentencias cobra el trabajador las cantidades que legalmente se le hubiesen tenido que pagar, y por consecuencia de aquellas infracciones no las haya percibido, pero no contento aún, dejará, como deja el inspector del trabajo en los libros de visita de las empresas que inspecciona, una a modo de diligencia, ordenando el régimen de trabajo que en lo futuro se llevará en el distrito, atemperando a las normas directas por el consejo de indias.

En lo laboral, el régimen fue la coordinación de cuatro principios básicos, al parecer contradictorios: El respeto a la libertad del individuo, la necesidad de utilizar su trabajo para llevar a cabo la tarea colonial, la garantía de una justa retribución por el esfuerzo prestado y la creación de un régimen de asistencia social.

De este modo, el indígena queda obligado a

trabajar, escogiendo él mismo a su patrono, sin que pueda permanecer en ociosidad, pero dentro de los límites humanos, e instituyéndose descansos, regulación de la jornada, estableciéndose los salarios por oficios y las garantías de cobro, mediante la intervención de justicia y administradores (toma de cuentas, asiento en libros y declaración de nulidad de los pagos hechos sin dar cumplimiento a los requisitos establecidos).

Por último, el régimen de asistencia social cristaliza en un sistema de rotación de cultivos -los indios no quedaban obligados a prestar trabajo a terceros mientras no hubiesen roturado sus tierras personales y las del común- en que juega papel trascendente la obligatoriedad de cultivar los terrenos de la comunidad, cuyo fin principal era cubrir las necesidades de los huérfanos, enfermos y ancianos, y en toda una gama de disposiciones determinantes de un adecuado auxilio de tipo médico y moral. Esto que acabamos de describir era la actuación de los primeros inspectores del trabajo que supieron ver y aplicar, siglos atrás, lo que ahora se cree que descubrimos en nuestra época e implantándolo con el adjetivo de conquistas sociales.

Se defiende también como antecedente histórico -

jurídico de la inspección del trabajo a los veedores de los gremios o inspectores de manufacturas como se les llamaba en Francia. Tal vez, en esta nación, es donde se ha sostenido con más ahínco tal teoría, y así los agentes gubernamentales, guardas jurados e inspectores de fábrica, cuya actuación se advierte desde el siglo XIII, pueden considerarse como el prefacio histórico del servicio de inspección actual. Toda vez, que dichos veedores, a pesar de que se ocupaban del pago de salarios, de la jornada, de la reglamentación de los conflictos, etc.; éstas debían ser en ellos tareas accesorias, ya que su misión principal era de tipo económico, preocupación por la producción y asegurar la primaria en el mercado internacional por su calidad de los productos manufacturados franceses.

Aunque, en agosto de 1669, con el fin de dar nuevo impulso a la industria, decadente por entonces, disciplinando a los fabricantes rebeldes que soportaban de mal grado las trabas puestas a su libertad, se nombran inspectores centrales encargados de vigilar tal aplicación de los nuevos Reglamentos; estos inspectores centrales o generales, como también se les llamaba, tenían por misión informar al poder central sobre la importancia de

cada industria y los lugares más apropiados para la creación de nuevas manufacturas.

En 1736 se les reemplaza por inspectores ambulantes y se nombra, además, inspectores técnicos e inspectores ordinarios, amén de los particulares nombrados por las provincias y especializados en industrias determinadas. En 1740 se crean los subinspectores; los inspectores no estaban retribuidos por el Estado, sino que cobraban de la cantidad recaudada por el derecho de marca "que percibía el guarda jurado después de poner un sello de plomo como control de garantía; ello, como es natural, daba lugar a conflictos entre guardas e inspectores, problema que se solucionó con la creación de la caja general de derechos de marca. Los inspectores estaban exentos de impuestos y de toda carga pública, gozaban de franquicia postal, licencias, retiro, y no podían, además, recibir gratificaciones, además se les confió hasta el derecho de forzar las puertas cuando el acceso a un establecimiento, a cualquier hora del día o de la noche, les fuese negado; iban acompañados del guarda jurado, y en caso de infracción levantaban un acta; mientras la represión de las infracciones correspondía a la jurisdicción administrativa.

A fines del siglo XVIII se suprimieron las oficinas inspectoras establecidas para la visita y marca de los tejidos y los inspectores que las servían. Medio siglo más tarde (1841) se intentaría otra vez reconstruir su función. Se les criticó mucho el no haber estado a la altura de su misión, pero la realidad es que fue bien penosa; recibían toda clase de injurias y hasta malos tratos; los jueces, en lugar de secundarles, les censuraban que no se conformaban con sus reglamentos, pronunciándose con una parcialidad evidente. Las instituciones del poder público les daban en numerosos casos instrucciones contradictorias, debido todo ello a la falta de unidad en la dirección, y paralizaban así su actuación. A pesar de todo hicieron una labor muy útil por la adecuada aplicación de los reglamentos y por los atinados consejos que dieron a los fabricantes, la producción francesa alcanzó un grado señalado de perfección.

De esta manera, desde la ley de 1841 se inició un ensayo, consecuencia del gran movimiento de propaganda y de lucha iniciado por los filántropos desde 1827, respecto a que en Francia se confía la misión de velar por el cumplimiento de dicha ley sobre la protección de los niños empleados en profesiones ambulantes, a los oficiales de la

policía judicial; esta decisión fue consecuencia también del cuadro físico y moral de los obreros empleados en fábricas que señalaba que los niños menores de ocho años estaban de dieciseis a diecisiete horas sin cambiar de lugar ni actitud: A pesar de la miseria, bajo la cual vivían los infantes, desenvolvimiento de la criminalidad, fueron necesarios catorce meses para aprobar tal ley. Después se discutió en el Parlamento de París sobre quién debería cumplir la misión de hacerla respetar y la mayoría se pronunció en favor de la institución de un cuerpo de agentes especializados, adoptando el sistema de gratuidad, creándose comisiones de hombres reputados por su honorabilidad y filantropía, funcionarios, sacerdotes, etc.; pero su acción resultó ineficaz por su incompetencia y otras causas. Más tarde se nombran sobre cuarenta y ocho inspectores de primera enseñanza, pero al ver la mayoría de éstos lo vano de sus esfuerzos, veinte de ellos presentan su dimisión; y es hasta 1874 que se instituye la inspección del trabajo en número de quince inspectores al frente de quince circunscripciones, en las que se dividía el territorio nacional.

Mientras tanto, el Reino Unido, a través de la creación de la Ley Althorp, en 1833, establece la

inspección del trabajo en la época de pleno desarrollo industrial; esta inspección tenía como principal objetivo: la vigilancia de la jornada de trabajo de los menores, y otras atribuciones importantes como la de derecho de visita a todo establecimiento industrial, derecho a interrogar y a condenar. Además se promulgaron ordenanzas para la aplicación de las leyes, comunicadas a los empresarios, para prevenir accidentes; la ley althorp fue muy mal acogida, no sólo por los empresarios sino también por los obreros, que veían restringidos los ingresos en la familia al limitar la duración de trabajo de los menores y que no podían concebir tamaño atentado a la libertad de trabajo. Los fabricantes, por su parte, no admitían la investigación de los inspectores y lucharon contra esta ley, que, además de lesionar sus intereses, constituía un grave peligro para la nación y acabaría arruinando a la industria inglesa. Los economistas reprobaban esta intervención legislativa e inspectora, establecida contra las leyes naturales, y el gobierno, movido también por consideraciones diversas, de tipo político, sobre todo, no se decidía a imponer enérgicamente el servicio que había creado. Por ello los inspectores se dedicaron primero a desarmar la oposición contra ellos, mediante inteligentes esfuerzos de persuasión y

tenacidad en la defensa de los principios en que se inspiraba su actuación. La hostilidad se fue desvaneciendo poco a poco y la opinión pública acabó por habituarse a este nuevo régimen.

Y para 1844 y 1847 se promulgaron nuevas leyes sobre el trabajo en favor de la mujer obrera y los niños. Por lo que los inspectores tienen que redoblar nuevamente sus esfuerzos, porque los fabricantes persuaden a los trabajadores de que estas leyes van en contra de sus intereses, incítanles contra ellos y les fuerzan a firmar peticiones de derogación al Parlamento, al tiempo que acusan a los inspectores, haciendo dudar a la opinión de la probidad de sus designios, de engañar a los miembros del Parlamento con informes o memorias que contienen datos inexactos. A pesar de ello, a fuerza de paciencia y energías, los inspectores, cuyas atribuciones se refuerzan por leyes posteriores, acaban por conseguir la ejecución estricta de las medidas de protección dictadas, luchando principalmente con los empresarios más importantes, que, al verse forzados a implantarla, se convierten en auxiliares de la inspección al clamar por una aplicación uniforme de estas medidas para evitar la concurrencia en desigualdad de condiciones. Ante la evidencia de los beneficios

conseguidos, las incipientes organizaciones obreras y la opinión pública acaban por secundar al servicio de inspección, que se centraliza en 1871, confiando la dirección a dos inspectores y se divide el país en cinco grandes secciones; a la cabeza de las cuales se encuentra un superintendente inspector, con el deber de controlar a los inspectores de fábricas. En 1843 se crea una clase de asistentes, reclutados entre los obreros por medio de un examen muy fácil y con la principal misión de visitar los talleres de menor número de trabajadores. Podían ascender al grado de inspectores. En el mismo año se crean las inspectoras encargadas de vigilar el trabajo femenino, y en 1898 se nombra un inspector médico a las órdenes inmediatas del inspector jefe. En esta época ya se había conseguido en Inglaterra, la organización y funcionamiento que regirán durante nuestro siglo. Se ampliará el número de inspectores y se solicitará mayor aportación de los técnicos, aumentaron en grado superlativo sus misiones, pero los principios que sirvieron de base para la organización del cuerpo no se modificaron.

Sin embargo, ya con anterioridad se venían realizando sus funciones por maestros, párrocos o jueces, pero limitada a ciertas industrias (como las textiles, únicas factorías en las que se aplicó la

primera ley de 1819, limitando la edad de los niños para el trabajo a nueve años); estos inspectores a título honorífico, fueron compensados más tarde con una participación en las multas, a pesar de lo cual no se consiguieron resultados satisfactorios, por falta de competencia para la misión confiada, de autoridad o de independencia, de insuficiencia de atribuciones, de acumulación de otro trabajo, de insuficiencia en la retribución y de control por no existir una autoridad central competente.

Por lo demás la lucha sostenida en este país es la de todos los que en Europa, y más tarde en América, seguirían sus pasos, con mayor o menor intensidad en ella, en razón de la importancia y poderío del capitalismo y de las organizaciones sindicales, a la industrialización alcanzada; sobre todo al tiempo de su implantación, puesto que la opinión mundial va evolucionando ante las perspectivas conseguidas en los primeros países que implantan la inspección. A la vez, se va extendiendo también paulatinamente en Asia y Oceanía; intentándose su implantación en los países no metropolitanos más atrasados.

2.1.1 Causas que la justifican.

Las antiguas inspecciones fueron de orden económico y mercantil; las actuales persiguen un fin social y humanitario, ya que lo que se reglamenta y vigila no es la fabricación sino el trabajo. Los inspectores como los "veedores" de los gremios y cargos semejantes en diversos países durante la época gremial, constituían una magistratura con funciones complejas que fluctuaban entre las del actual fiscal de tasas y las del ingeniero e inspector de industrias a la par que las de algunos inspectores del trabajo. El sistema gremial, tal vez por estar previsto para el tipo de organización de trabajo que entonces existía (la empresa artesana) no pudo amoldarse a las necesidades de la economía capitalista, y como reacción lógica contra un sistema intervencionista (tachado de excesivamente meticuloso y de crear trabas que impedían el desarrollo de la gran Empresa) se cayó en el liberalismo, verdadero germen y causa primera de la inspección del trabajo como hoy la conocemos; y como ejemplo de ello, podemos decir que cuando la obra de Adam Smith, "La Riqueza de las Naciones", publicada a los siete años de los grandes inventos (el bastidor hidráulico para hilar de Art W. Right y la máquina de vapor de Watt) y donde

pide la libertad industrial en beneficio de los mismos trabajadores, estorbarles su empleo es una violación manifiesta de su propiedad más sagrada". (aún cuando hay quienes profesan o añoran estas doctrinas y se encuentran con que los Estados, basándose en esta teoría de la propiedad del trabajo o del empleo, quieren rodear a esta propiedad de tantas garantías como han tenido y tienen aún las propiedades rústica y urbana, levantan su voz en contra de la intervención estatal, intervención que encuentran fundada cuando se realiza a su instancia para evitar que se perturbe el derecho de propiedad que detentan sobre una finca). Además, defendía que lo que era ventajoso para los individuos habría de constituir el bien del Estado; pero el trabajador no era probable que supiera lo que más le convenía, ni que fuese lo suficientemente independiente de su principal para poder pactar con él a fin de obtener lo que realmente fuese mejor. La realidad es que los escritos de Adam Smith y los de sus discípulos, formaron una conciencia y una opinión, en los empresarios y gobernantes, que llegó a considerar las normas establecidas por los economistas como leyes ciertas para toda época y a las cuales era inútil el oponerse, por lo que los males debían considerarse como propios de todos los

tiempos e inevitables y no producidos por un sistema.

Por otra parte, la Revolución Francesa * (1789) y la Revolución Industrial (a fines del s. XVIII), en que aparecen, como consecuencia de ésta, artesanos que se convierten rápidamente en capitalistas, a los que se les criticaba por ser duros y rigurosos con sus obreros y, de igual manera, hacían volver a sus tareas a los niños cuando estaban agotados y se les aplicaban castigos inhumanos (vg. azotes); y por otro lado, surgió una situación que agravaría, aún más aquella época: la gran empresa, como ente social contratador de masas de operarios, quienes acuden de los campos por la ilusión de altos salarios, en relación con los agrícolas; una vez que aparecen estos proletarios como ciudadanos libres, sin defensa corporativa alguna, venden su fuerza física a la empresa bajo el régimen de libre competencia absoluta, el cual da lugar a la pérdida de libertad contractual del proletariado por falta de libertad económica; además de ser la empresa, que ante el estado de necesidad de éstos, impone sus condiciones en las que tendrán que prestar su trabajo, porque la producción a gran escala para

* Revolución Francesa.- Epoca de la conquista de los derechos individuales (libertad, igualdad, fraternidad).

mercados distantes condujo a períodos de paro y a veces a disminución de salarios; de esta manera el hombre llega a jornadas de hasta veinte horas, cuando las de los forzados eran de doce; y al empleo de niños en la industria y al uso de mujeres en trabajos de fuerza, etc.

Asimismo, el mantenimiento de la gran empresa precisa de capitales en cantidades enormes y al servicio de esta exigencia nace el capitalismo sobre el capital como tercer factor en el fenómeno empresa como unidad productora (empresario-dirección-proletario-trabajo y capital-especulación): este tercer factor adolece, desde un principio, del desarraigo de la empresa en cuanto que ésta tiene iniciativa fecunda, realización entusiasta, éxito o fracaso industrial, pero con elementos mecánicos que cada día se irán perfeccionando e implicarán un gran ahorro de brazos; -se creará así el gran ejército de reserva, proletario, con el cual jugará el capitalismo para imponer sus condiciones de trabajo-, sólo le interesa el posible beneficio que pueda soportar por las cantidades en ella invertidas; siguiendo este principio, no podía esperarse que el capitalismo buscara más que el interés propio a costa de quienes podían mermar en algo sus ganancias y su insaciable ambición: el productor y el competidor; luego había

de llegar inexorablemente la implantación de condiciones de trabajo inhumanas y la aparición de los trust, cartells, etc.

La degradación física y moral del trabajador había llegado a extremos insospechados. La máquina, al simplificar la labor del hombre, hizo inútil el aprendizaje en muchísimos empleos y transformó el honroso trabajo del profesional en mera mercancía. Fueron tan grandes los abusos, que ya un clamor unánime se levantaba solicitando la intervención estatal, y voces tan autorizadas como la del Pontífice León XIII decían en su Encíclica "Rerum Novarum": "es preciso dar pronto y oportuno auxilio a los hombres de la ínfima clase a causa de sus miserables condiciones que unos cuantos hombres opulentos y ricos, han puesto sobre los proletarios y que poco difiere de las de los esclavos".

Sin embargo, y aún cuando se había predicado que la libertad, el "laissez faire" de los fisiócratas pondría en juego todas las fuerzas de la naturaleza, se confundirían los intereses particulares con el interés general, se acuciaría a la iniciativa privada por la competencia, y al dejar obrar al hombre espontáneamente, se conseguirían

cuantiosos bienes para la nación. En efecto, el liberalismo puso en circulación un gran número de riqueza y de fuerzas hasta entonces improductivas y evidentemente aumentaron en alto grado esas riquezas y el nivel de vida en general. Pero el gran error de esta doctrina político-económica había de consistir en aplicar el mismo criterio de libertad sostenido para el ciclo de producción al de distribución de la riqueza y así el capitalismo daría lugar a que nuestras masas ingentes de proletarios en estado de miseria y desesperación no tuviesen lo suficiente para sustentarse: Así nacieron las grandes fortunas de la época, y paralelamente a éstas surgieron, en los Estados regidos por gobernantes, leyes de protección al trabajo de los menores y de las mujeres, limitaciones a la jornada y supresión de trabas que impedían a los trabajadores el organizarse en asociaciones profesionales para la defensa de sus derechos, y el establecimiento de la inspección del trabajo; este organismo técnico ha servido desde entonces para hacer respetar las leyes, y se dio fin al abstencionismo estatal y declinó la época llamada de la "dictadura contractual del patrono".

2.2 La Inspección en México.

En la época de la colonia México tuvo su organización corporativa que, en sus rasgos fundamentales, correspondía a la de Europa. La parte más importante se encuentra en las Leyes de Indias, que tanto hicieron por elevar el nivel de los indios; estas leyes contienen diversas disposiciones sobre el trabajo.

Desde el régimen del general Porfirio Díaz, gobierno de latifundistas y propietarios, y para alcanzar el mejoramiento de los obreros y campesinos, surge la Primera Proclama o mensaje de Derecho Social del Trabajo a los obreros mexicanos por parte de Ricardo y Enrique Flores Magón, y otros interesados en el movimiento libertario. En dicha Proclama, exigían disposiciones de trabajo, entre las cuales se vislumbra las de mantener mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios, así como la de obligar a los patrones a pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo; luego, con Cándido Aguilar, en su ley promulgada el 19 de octubre de 1914, instituye la inspección del trabajo, en sus artículos 10º. y 11º., en donde se establecía que se autorizaba al

se establecía que se autorizaba al gobierno del estado para nombrar el número de inspectores que fueran indispensables para la vigilancia del exacto cumplimiento de la ley.

Aún cuando en los primeros años del siglo XX existían muchos centros mineros y la industria era todavía rudimentaria, se dejó sentir la necesidad de resolver la cuestión social, que se tradujo en diversos movimientos huelguísticos «Cananea, Río Blanco, Nogales y Santa Rosa, y otros de menor importancia»; por ello, y la situación social que prevalecía en la época porfiriana, surge la revolución constitucionalista.

Es hasta 1917 cuando el Lic. José Natividad Macías presenta, en nombre de don Venustiano Carranza, Jefe Constitucionalista, un proyecto de bases sobre trabajo que, con ligeras modificaciones, se transformó en el Artículo 123, el cual no contiene ninguna referencia expresa de la inspección del trabajo. No obstante está fuera de toda duda su constitucionalidad, debido a que deriva de la naturaleza pública y social del derecho del trabajo, porque de él se desprende la obligación para los patrones de adoptar medidas de prevención de accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, precepto que

junto con los relativos a higiene, seguridad y salubridad en los talleres y negociaciones, así como a organizar de tal manera el trabajo que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación.

En 1931 surge la primera Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123, que incluyó en el Capítulo VII, denominado "De los Inspectores del Trabajo", sus funciones, precisadas por el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo de 1934.

Hasta 1970, por decreto publicado en el Diario Oficial del 8 de abril de ese año, se crea la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, y se le asignan las funciones que actualmente tiene y se crean diversos Departamentos de Inspección Federal del Trabajo, para efectuar inspecciones relativas a condiciones de trabajo, higiene del trabajo y seguridad industrial; pero en 1976, mediante un acuerdo interno se reestructura la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y desaparecen esos departamentos para integrar la inspección en un solo cuerpo inspectivo.

2.2.1 El Gran Debate de 1917.

A partir del mes de agosto de 1914, comenzó la creación del derecho del trabajo en diversos Estados, publicando el 7 de octubre, Aguirre Berlanga, el decreto que realmente merece el título de primera Ley del Trabajo de la Revolución Constitucionalista, substituído y superado por la del 28 de diciembre de 1915; aunque a la vez, el 4 de octubre de 1914, surgió otra imposición en el estado de Veracruz (descanso semanal), y el 19 del mismo mes, Cándido Aguilar, expidió la ley del trabajo de ese estado, cuya resonancia fue muy grande en toda la República; mientras que en Yucatán, en 1915, el general Salvador Alvarado, expidió las leyes: agraria, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo. La Ley del Trabajo reconoció y declaró algunos de los principios básicos que más tarde integrarían el Artículo 123 de la Constitución; en armonía con sus principios, la ley creó las Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, encargados del conocimiento y decisión de todos los conflictos de trabajo: individuales y colectivos, jurídicos y económicos.

Pero en 1915 el Secretario de Gobernación, Rafael

Zubarán Capmany, presidió una comisión que elaboró un Proyecto de ley del contrato de trabajo, que reguló los contratos individuales y colectivos de trabajo, en concordancia con un proyecto francés de 1906 de Doumergue y Viviani, que fue concebido como un contrato normativo. También el gobernador Gustavo Espinoza Mireles, en septiembre, anuncia la creación dentro de los departamentos gubernamentales de una sección de trabajo, y luego, publicó una ley, inspirada en el Proyecto Zubarán y en la ley de Bernardo Reyes sobre accidentes de trabajo, y por primera vez se regulaba sobre la participación obrera en las utilidades.

Por tanto, el gobernador Don Venustiano Carranza, jefe de la Revolución constitucionalista, el 12 de diciembre de 1914, anunció la adopción de medidas legislativas adecuadas para dar satisfacción al nuevo pensamiento social y a las esperanzas del pueblo. Por todo esto, el 14 de septiembre de 1916, convocó al pueblo para elegir representantes a una asamblea constituyente que determinara el contenido futuro de la Constitución pero el proyecto de ésta produjo una profunda decepción en la asamblea, porque ninguna de las grandes reformas sociales quedó debidamente asegurada; así es que en diciembre de 1916, las diputaciones de Veracruz y

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Yucatán presentaron iniciativas de reforma al artículo quinto en favor de los Trabajadores. Como consecuencia de esto, hubo una comisión encargada de dictaminar sobre el Proyecto de dicho artículo; en contra de este dictamen se inscribieron catorce oradores, iniciando el Gran Debate, el ilustre director y catedrático de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., don Fernando Lizardi, y después de algunas intervenciones, el jefe de la revolución tuvo noticia del debate y decidió comisionar al Lic. José Natividad Macías para que apoyase la adopción de un título especial sobre el trabajo; en cumplimiento de su encargo, Macías posteriormente rector de la U.N.A.M, pronunció su discurso en el que expuso los principios que en su opinión debían constituir el derecho del trabajo.

Al concluir el debate, Macías y Pastor Rovaix, Secretario de Fomento en el gabinete constitucionalista, designados aparentemente para integrar la comisión que redactaría el Proyecto de nuevo título sobre trabajo, invitaron al Lic. Lugo y al diputado De los Ríos para que completaran el pequeño comité. Con base en los proyectos de Macías, la comisión formuló un anteproyecto, sobre el que cambió impresiones con un grupo de diputados y del que salió el Proyecto final que se

turnó a la Comisión del Congreso encargada de presentarlo a la asamblea. En su dictamen, hizo algunos cambios, modificó varias disposiciones y adicionó otras y propuso algunas fracciones nuevas. Después de una breve discusión, el "Artículo 123" fue aprobado el 23 de enero de 1917.

2.2.2 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de 1931: "De los Inspectores del Trabajo".

"El artículo 400 del Proyecto, facultaba a los inspectores de trabajo para hacer a las partes cuantas gestiones creyeran convenientes en previsión de conflictos. Consideramos que esta atribución fomentaría los abusos en la práctica por parte de los inspectores, ya que se les autorizaba a intervenir constantemente en los diferentes conflictos del trabajo, saliéndose de su papel de simples vigilantes de la exacta aplicación de la ley y de reglamentar en materia individual. El inspector del trabajo debe concretarse a dar fe de hechos que impliquen violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias en el ramo, con el objeto de que la autoridad que dispone de jurisdicción y de imperio, al tener conocimiento de sus informes, imponga las sanciones necesarias para subsanar las

infracciones denunciadas, aplicando las penas correspondientes a los responsables.

Tal es el motivo por el cual en el artículo 400 hemos suprimido en la última parte del primer párrafo la frase que dice: " quedando facultados para hacer a las partes cuantas sugerencias crean convenientes en previsión de conflictos".

"...como una consecuencia del criterio adoptado con relación a un respeto mayor a la soberanía de los Estados y a la reglamentación de las condiciones locales del trabajo por las mismas, en el artículo 103, reformado, del proyecto hemos facultado a los Ejecutivos locales para que expidan los reglamentos que deban sujetarse a los inspectores de sus respectivas dependencias en el desempeño de sus funciones"; creemos que la Cámara de Diputados suprime el artículo 400, en su última parte, porque la intervención del inspector en los conflictos que se susciten entre el obrero y el patrón pueden originar que el funcionario se incline hacia alguna de las partes. Por este motivo suponemos que los Diputados tratan de evitar la corrupción por parte de los inspectores del trabajo. Sentimos que el propósito de los Diputados fue muy certero, pero con el venir de los años,

esta intervención de esa Cámara se desploma; en la actualidad vemos funcionarios corruptos de mayor o menor jerarquía y los inspectores del trabajo están entre éstos.

2.2.3 La Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931.

Los antecedentes de esta ley corresponden al 31 de agosto de 1919, en que se modificó la fracción X del artículo 73 constitucional, dándose al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de trabajo. En ese mismo año se formuló un proyecto de Código Federal del Trabajo por una comisión formada por los Lics. Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñárritu, conocido como Proyecto Portes Gil, nombre del entonces Presidente de la República.

Dicho Proyecto fue el antecedente directo de la actual Ley Federal del Trabajo, aún cuando difiere de ella desde muchos puntos de vista, de los cuales sólo nos interesa el relacionado con nuestro tema: los riesgos profesionales, porque estableció sobre éstos el mismo sistema de la ley vigente, aunque aumentando las indemnizaciones en los casos de incapacidad permanente total al importe de cuatro años de salarios.

Después de las críticas y oposición de ese Proyecto, tanto por el Congreso como por trabajadores y patronos, fue retirado. Y dos años más tarde, en 1931, se celebró una Convención obrero-patronal, que sirvió para reformar el Proyecto Portes Gil y formular uno nuevo; aprobado éste por el Presidente de la República, Ing. Ortíz Rubio, fue enviado al Congreso, el que, con algunas modificaciones, lo aprobó el 18 de agosto de 1931.

Dicha ley busca justificar algunas de las soluciones dadas a los problemas más importantes de la legislación del trabajo, ya que las relaciones entre obreros y patronos continúan gobernadas por las bases establecidas en el propio artículo 123, y por un conjunto de normas elaboradas por la costumbre en nuestros medios industriales, y por la jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Pero estas reglas, un tanto imprecisas y algunas veces contradictorias, no pueden suplir indefinidamente a la ley. Por ello, para que tanto trabajadores como patronos conozcan de manera inequívoca las normas que han de regir sus relaciones, y esto solamente se alcanza por medio de la ley, que depura y sistematiza las reglas formadas inconscientemente por las fuerzas sociales que al

lado del Estado trabajan en la elaboración del derecho, ya que la norma escrita es la única que consigue la seguridad y la certeza de una situación para cada cual. De esta manera las organizaciones obreras en nuestro país han logrado definir y afianzar un conjunto de derechos, que el gobierno, emanado de una revolución que ha tenido como bandera la defensa de las clases trabajadoras, no puede desconocer.

Por otra parte, esta ley tiene caracteres marcadamente proteccionistas en cuanto a la concepción individualista, que funda la relación del trabajo en el contrato libre porque no la considera sólo como cambio de dos bienes igualmente patrimoniales, trabajo y salario, sino por el contrario, concede todo su valor a los derechos humanos del trabajador. No obstante, el interés del trabajador no es el único ligado a la legislación del trabajo, también lo está el interés social que abarca la producción: de acuerdo a dichos principios, se establece que tratándose de conflictos individuales o colectivos, que versen sobre el cumplimiento de una ley o de un contrato, las partes están obligadas a someterse a la jurisdicción de las juntas de Conciliación y Arbitraje, las que harán efectivos sus laudos usando la fuerza pública en caso de resistencia.

2.2.4 Disposiciones de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Del Título Primero, Capítulo VII se desprenden diversas disposiciones que ordenan que los inspectores del trabajo sean locales o federales; y que los Gobernadores de las Entidades Federativas y el Jefe del Departamento del Distrito Federal darán nombramiento a los primeros y la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a los segundos.

También hacen referencia a que los inspectores cuidarán de que en todos los centros de trabajo se observen las disposiciones que sobre higiene y seguridad existan en los centros de trabajo e impongan esta ley y sus reglamentos, así como las que fijan los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, para el efecto de que sean aplicadas las sanciones consignadas en el título respectivo. Cuidarán igualmente de que se respeten todos aquellos preceptos cuyo cumplimiento garantice las buenas relaciones entre patrones y obreros. Asimismo vigilarán que se cumpla la prohibición sobre trabajo nocturno para menores y mujeres, poniendo en conocimiento de quien corresponda, las faltas que noten para que sean castigadas. Están obligados a aceptar las instrucciones relacionadas con el desempeño de su cargo, que reciban de sus superiores jerárquicos.

Los inspectores podrán visitar, previa identificación, las empresas a toda hora del día y de la noche, siempre y cuando se haga necesario e interrogar al personal de los establecimientos, sin presencia de testigos y solicitar toda clase de documentos y registros a que obliga esta ley. Harán constar los inspectores en acta que al efecto levanten, si se encontraren irregularidades en la empresa visitada. Esas actas las enviarán a la autoridad de que dependan y ésta impondrá, con vista de ellas, las sanciones correspondientes y ordenará la ejecución de las medidas que procedan conforme a la ley.

Además deben practicar las investigaciones que ordena la ley, siempre que verbalmente o por escrito reciban queja alguna de las partes respecto de las violaciones a la ley o reglamento del trabajo, en el seno de la empresa de que se trate, y serán responsables de la divulgación de los procedimientos de fabricación y de explotación de que se enteren, con motivo del cumplimiento de sus deberes.

Cuando los inspectores del trabajo presidan las Juntas Federales de Conciliación, dependerá, exclusivamente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cualquier acto de desobediencia, mismo que será corregido disciplinariamente en los términos del

artículo 670 de esta ley relativo a las sanciones que se impondrán a los Presidentes de las Juntas Centrales y Federales de Conciliación y Arbitraje, los Miembros de las Comisiones de Salarios Mínimos y a los Inspectores del Trabajo, serán aplicadas por los Ejecutivos de los Estados, o territorios, Jefe del Departamento del Distrito Federal o por el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, según el caso.

Las sanciones que se impongan a los auxiliares del Presidente, Secretarios y demás empleados y subalternos de las Juntas serán aplicadas, según esta ley, por los Presidentes de los mismos.

En tanto que el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Locales expedirán el Reglamento a que deberán sujetarse los inspectores de su respectiva dependencia en el desempeño a su cargo.

2.2.5 Los Derechos Sociales en la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El Dr. Alberto Trueba Urbina, dice que Derecho Social es:

"El conjunto de principios, instituciones y normas que

en función de la integración, protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles". (29)

Definición con la cual estamos de acuerdo, porque el fin que se persigue es el equilibrio entre los factores de la producción para llegar a la nivelación de los desiguales.

Además de ser también una de las metas del derecho social proteccionista en las relaciones, no sólo de producción, sino de todas aquellas en que sea necesario hacer extensivo los derechos de los fuertes frente a los débiles para igualarlos.

La primera Teoría del Derecho Social fue la de Gustavo Radbruch, quien primeramente la enseñó y lo siguieron distinguidos juristas, entre quienes destacan:

J. Jesús Castorena, Mario de la Cueva,

(29) Cfr. Dr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, ed. tercera, México, 1975. pág. 19

Lucio Mendieta y Núñez, Francisco González Díaz Lombardo, Sergio García Ramírez y Héctor Fix Zamudio y que sostiene el carácter proteccionista, tutelar del débil, igualitario y nivelador del derecho social, y como parte de éste el derecho obrero y el derecho económico. Su Teoría tiene su fuente en la Constitución mexicana promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, en la Constitución alemana de Weimar del 31 de julio de 1919, y en las que le siguieron a ésta.

Nuestra Teoría Social Proteccionista proclama, no sólo el fin proteccionista e igualitario y tutelar del derecho social, sino el reivindicatorio de los económicamente débiles y del proletariado; por lo que es derecho del trabajo como parte del derecho social es norma proteccionista y reivindicatoria para socializar los bienes de la producción y suprimir el régimen de explotación del hombre por el hombre: por esto es derecho social.

Ambas Teorías integran y complementan la Teoría General del Derecho Social en el Artículo 123; aunque la segunda teoría tiene su fundamento exclusivamente en la Constitución Mexicana, desde 1917, anterior a la de Weimar, fue la primera en el mundo en consignar un derecho social positivo, no

sólo para proteger y reivindicar a los campesinos en el Artículo 27, devolviéndoles la tierra que les pertenecía y a los trabajadores en el Artículo 123 para devolverles también la plusvalía* que debe ser materializada por medio de la legislación en forma gradual, de la administración y de la jurisdicción social, pues de no conseguirse a través de la evolución progresiva será mediante la revolución proletaria.

La justicia social del artículo 123 no es sólo la aplicación de sus estatutos para proteger y tutelar a los trabajadores, sino a todos los prestadores de servicios, para que obtengan la dignidad de personas, mejorándolas en sus condiciones económicas y para que alcancen su redención a través de la socialización de los bienes de la producción, otorgándole por ello a la clase obrera el derecho a la revolución proletaria. La asociación profesional y la huelga general, son medios jurídicos para materializar la socialización en la vía pacífica o violentamente. Siendo el artículo 123 la fuente más fecunda del derecho mexicano del trabajo, que tiene su génesis en la explotación del hombre que trabaja para su subsistencia y lucha por su liberación económica

*Plusvalía.- Aumento de valor de las cosas en virtud de circunstancias ajenas a su propia naturaleza.

para la transformación de la sociedad capitalista.

Sus normas, creadoras del derecho del trabajo y de la previsión y seguridad sociales, así como las de los artículos 27 y 28 que consignaron el derecho a la tierra en favor de los campesinos y el fraccionamiento de los latifundios, ordenando a la vez el reparto equitativo de la riqueza y la intervención del Estado en la vida económica en función de tutelar a los económicamente débiles, son estatutos nuevos en la constitución, distintos de los que constituyen el régimen de derecho público y por consiguiente de los derechos políticos que forman parte del viejo sistema de las garantías individuales. Los elementos que integran dichos preceptos son básicamente económicos, por lo mismo de nueva esencia social.

A partir de tales acontecimientos se originó una nueva disciplina, que a la luz de un realismo dialéctico no pertenece ni al derecho público ni al derecho privado, que fue división dogmática entre nosotros antes de la Constitución de 1917 y nos referimos al Derecho Social, incluyendo en éste las normas de derecho del trabajo y de la previsión social, de derecho agrario y de derecho económico, con sus correspondientes reglas procesales.

Las ramas fundamentales de nuestro derecho social positivo son por ende:

Derecho del Trabajo y de la Previsión y Seguridad Sociales (artículo 123), Derecho Agrario (artículo 27), Derecho Económico (artículo 27 y 28) y el Derecho Cooperativo (artículos 28 y 123).

En consideración a lo antes expuesto, debemos aclarar que el término de derecho social fue inventado por un ilustre jurista mexicano el 10 de julio de 1856, antes que por ningún otro publicista, jurista, sociólogo, economista, etc., y acuñado por Ignacio Ramírez, el Nigromante, en la gran asamblea liberal de 1856-1857, en función de proteger y tutelar a los grupos débiles de la sociedad como son los niños, huérfanos, mujeres y jornaleros.

Por dicha razón no todo derecho es social, ya que éste nació en México como exclusivo de los débiles, para enfrentarlo a las tradicionales disciplinas burguesas: el derecho público y el derecho privado, los cuales regulan, respectivamente, las relaciones de supra a subordinación, es decir el orden general del Estado y sus relaciones con los gobernados o con los demás Estados; y las de coordinación, es decir, de los particulares entre sí, o cuando el Estado actúa como particular.

2.2.6 Principales Disposiciones del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Como hemos dejado asentado en nuestro Primer Capítulo, inciso 1.7 en relación a que la higiene estudia y determina las medidas para conservar y mejorar la salud, así como para prevenir las enfermedades; y en el inciso 1.9 del mismo capítulo, en cuanto a que la seguridad social es el conjunto de acciones que permiten localizar y evaluar los riesgos y establecer las medidas para prevenir los accidentes de trabajo.

Todo ello es responsabilidad tanto de las autoridades como de los empleadores y los trabajadores.

Toda administración de trabajo completa ha de atender las siguientes prevenciones:

Adoptar procedimientos apropiados para evitar perjuicios al trabajador; desde la instalación y distribución de la maquinaria hasta su manejo posterior; prevenir accidentes utilizando las medidas necesarias de carácter legal y material; avisar oportunamente a las autoridades de los accidentes que

ocurran o de las enfermedades epidémicas o infecciones cuya incidencia ponga en peligro la salud de los trabajadores a efecto de que se adopten las medidas profilácticas aconsejables; observar los principios de higiene y seguridad en los lugares de trabajo, así como la vigilancia del acervo de medicamentos y material de curación para que sea lo más completo posible y oportuno en la atención de los primeros auxilios; aplicar los medicamentos profilácticos indispensables cuando los lugares de trabajo se encuentren ubicados en regiones donde existan enfermedades tropicales o endémicas, o cuando exista peligro de epidemias; y, difundir los reglamentos de higiene y seguridad con fijación obligatoria de los mismos en los centros de trabajo, reglamentos que además estarán ajustados a los adelantos de las ciencias médicas y la ingeniería del trabajo.

Actualmente corresponde al Estado exigir el cumplimiento de la legislación sobre la materia, por estar ligada a la función pública, ya que se trata de requisitos que deben satisfacer los centros de trabajo para garantizar la salud y la vida de las personas, obligatorios tanto para los patrones como para los trabajadores y el Estado; estos deberes públicos, relacionados con la actividad de los agentes

de la administración pública para su mejor control requieren de reglamentos específicos que la autoridad ejecutora se encarga de emitir, porque el Estado tiene el deber jurídico de cuidar la aplicación de las medidas adoptadas con tal finalidad.

El Dr. Alberto Trueba Urbina, clasifica en cinco grupos los numerosos Reglamentos vigentes, a saber:

1º. Los que tutelan la prestación de los servicios para evitar la violación de los derechos de los trabajadores y las normas reguladoras de las relaciones laborales;

2º. Los que tutelan la prestación de servicios sobre el cuidado y la salud de los trabajadores, previniéndolos de peligros o de riesgos;

3º. Los que consignan las actividades de las autoridades públicas en ejercicio de funciones sociales, o sean los reglamentos internos de las Secretarías de Estado, Direcciones Locales de Trabajo, la Inspección del Trabajo y las Procuradurías del Trabajo;

4º. Los que norman el funcionamiento de la administración de justicia laboral, así como las

facultades y obligaciones de los funcionarios y empleados;

5º. Los que se concreten al funcionamiento de los Institutos de Previsión Social; además de que en éstos se consignan sanciones para los casos de infracción patronal y disposiciones adjetivas que faciliten la observancia del orden jurídico-social de las relaciones laborales.⁽³⁰⁾

Sólo haremos referencia concreta de tales Reglamentos:

- De seguridad en los trabajadores de las minas;
- Del artículo 117 de la Ley de Vías Generales de Comunicación;
- Para la Construcción, Registro y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Higiene y Seguridad;
- Requisitos para el empleo de materias radiactivas.

El propósito legal de los reglamentos de higiene del trabajo es fijar las medidas de prevención de riesgos del trabajo y lograr que éste sea prestado en condiciones que aseguren la vida y la salud de

(30) Trueba U., Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Porrúa, México, 1957, pág. 34 a 38.

los trabajadores.

Con tal finalidad se han organizado comisiones consultivas y mixtas en cada centro de trabajo, las cuales expiden a su vez su reglamentación interna y actúan de acuerdo a órdenes que reciben de las autoridades laborales para la adaptación de los locales, instalaciones y equipos a las disposiciones legales.

Son cinco las reglas básicas de higiene y seguridad:

Primera.- Cuando se empleen materias asfixiantes, tóxicas o infectantes nocivas para la salud, o cuando en los establecimientos se produzcan dichas materias, existe la obligación de advertir a los trabajadores por medio de carteles, el peligro a que se exponen y la de proporcionarles (los patronos) los medios de protección aconsejados por las comisiones (mascarillas, guantes, lentes, ropa especial de trabajo, etc.);

Segunda.- Guardar en recipientes bien protegidos por medio de cierres herméticos y contra golpes todas aquellas materias que no estén en curso de elaboración o de productos de propiedades tóxicas o cáusticas en estado líquido o en soluciones.

En los recipientes se colocarán marbetes indicadores del contenido y la peligrosidad de dichos productos con la información adicional indispensable;

Tercera.- Instalar botiquines de primeros auxilios que contengan el instrumental, medicinas y materias de curación señalado por las autoridades sanitarias; dichos botiquines serán instalados uno por cada departamento o sección industrial del centro de trabajo y se destinarán locales de primeros auxilios con mesas de operaciones e instrumental cuando el número de trabajadores pase de doscientos;

Cuarta.- Vigilar la práctica de los exámenes médicos periódicos obligatorios para los trabajadores (por lo menos cada dos años); éstos deberán someterse a los mismos antes de ser admitidos en el trabajo. Para el debido control de esta obligación patronal se llevará a cabo un registro médico en el cual se anote el nombre del trabajador, su estado de salud, la substancia que manipule, el trabajo que desempeñe, la fecha de cada reconocimiento y la firma del médico que lo practique;

Quinta.- Ninguna apertura de un centro de trabajo o instalación de maquinaria o equipo se hará sin la autorización

previa de la autoridad; en la solicitud presentada por los patronos o empresarios se manifestará: rama de la industria o giro comercial a instalar; las materias primas y productos que se manejarán con indicación de cada una si son varios; las substancias que serán manipuladas por los trabajadores y los medios de protección que se pretenda utilizar; los planos del proyecto del centro industrial o comercial que se vaya a instalar; los sistemas de iluminación general, de temperatura y humedad, de renovación del aire, ruidos y trepidaciones que pueden presentarse; y la instalación del servicio de agua a los locales y a los de aseo personal (baños, excusados, mingitorios, asientos, limpieza, locales para cambio de ropa, etc.). Estas normas incluyen las contenidas en los convenios internacionales sobre higiene y seguridad aprobados por México: Y desde el punto de vista legal, exponemos lo siguiente: Artículo 123

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad

temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario;

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

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo;
- b) las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse de la obra;

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

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

a) Ramas Industriales:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y Siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de

hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8. De hidrocarburos;

9. Petroquímica;

10. Cementera;

11. Calera;

12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas y eléctricas;

13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

14. De celulosa y papel;

15. De aceites y grasas vegetales;

16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

18. Ferrocarrilera;

19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y

21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

b) E m p r e s a s :

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

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley

reglamentaria correspondiente.

2.2.7 Movimiento Estadístico.

La continua reunión de información y su constante análisis forman parte del funcionamiento normal de los órganos del Estado. Cuando la información que se requiere es de índole cuantitativa y sirve para tomar las medidas correctivas que imponga el medio social o para señalar a quienes corresponda, la necesidad de hacerlo, es cuando la estadística toma un lugar preferente en la administración pública o privada, siendo de mayor interés la que sirve y prepara el poder público en el manejo de sus propios asuntos.

Hay varias estadísticas importantes en la administración del trabajo pero sólo analizaremos la que atañe a la seguridad e higiene: Incluyen los accidentes y enfermedades profesionales, pero en mayor grado las causas; incidentes, magnitud y grados de las lesiones provocadas; la duración de una incapacidad y la eficacia de las medidas preventivas o correctivas que se adopten para impedir la reiteración de un riesgo profesional.

A través de este capítulo nos percatamos de la manera en que fue configurándose la Inspección del Trabajo, a través de diferentes épocas y desde distantes y diversos países como son: la esclavitud, la civilización faraónica, Grecia Egipto, Roma; país en el que se contraponen las ideas religiosas contra las políticas, luchando por un trato justo a los trabajadores y consiguiendo dar forma a las Leyes de Indias, que tenían por objeto proteger a los trabajadores de toda injusticia; otro, es Francia, donde sus derechos humanos, reconocidos por toda su sociedad (1789), aunque ya desde siglos atrás se preocuparon porque existiera la inspección, pero no es sino hasta 1874 que se instituye en esa nación; mientras tanto, en Inglaterra, cuna de la industrialización, se crea la Ley Althorp en 1833, en la que establece la inspección del trabajo, sólo que no la impuso el gobierno inglés de manera enérgica contra la oposición generalizada, a pesar de que los inspectores continuaron defendiendo los principios en que se inspiraba su actuación, creándose otras leyes para proteger a los trabajadores y en 1871 se centralizó el servicio de inspección.

De esta forma, los demás países de Europa, y más tarde los de América, también lucharon por

establecer la inspección del trabajo; situación que paulatinamente se extendió, tanto a Asia y Oceanía como a los países no metropolitanos más atrasados.

No obstante, la sociedad, en la época del liberalismo económico, es decir, de la no intervención del Estado, consideró siempre relevante la figura de la inspección. Sin embargo, los capitalistas fueron duros, rigurosos, crueles y despiadados con sus trabajadores, quienes no contaban con ningún tipo de protección, pero sí con los abusos de que fueron objeto por parte de sus patrones.

Mientras los países evolucionaban industrialmente, sobre todo Inglaterra, al mismo tiempo nacía la gran empresa que, por un lado imponía sus condiciones a los trabajadores, sin que estos pudieran oponerse, sino sólo aceptarlas por sus necesidades de que eran presa; tal situación desencadenó malestares entre los trabajadores; y por otro, los gobiernos no tuvieron, más que atender esta problemática social con su intervención, creando disposiciones jurídicas que atendieran la situación miserable y desesperada de masas de proletarios frente a la de los capitalistas; haciendo surgir, además, un organismo que se encargara de vigilar su

cumplimiento: la inspección del trabajo.

De ahí que en México comenzamos a tener experiencias, la mayoría de ellas, desagradables, por las mismas razones que en Europa. Estas se remontan a la época de la colonia, es decir, cuando estuvimos sometidos a las leyes españolas surgieron las llamadas Leyes de Indias, que contenían disposiciones sobre el trabajo.

Y a partir del régimen del porfiriato (propietarios y latifundistas), contra el cual estaban los obreros, campesinos y los económicamente débiles, se iniciaron movimientos obreros que dieron lugar a la revolución constitucionalista, que diriguera el entonces jefe constitucionalista, don Venustiano Carranza, y al surgimiento de diversas leyes del trabajo.

Posteriormente, sobrevino la creación de nuestra Constitución de 1917, de la cual deriva el Artículo 123, que, aunque no expresa en ninguna fracción nada sobre inspección del trabajo, sabemos que ésta es fuente de la naturaleza pública y social del Derecho del Trabajo.

Además de que en 1931 nació la primera Ley Federal

del trabajo, reglamentaria del Artículo 123 que incluye un capítulo denominado "De los Inspectores", y luego sus funciones las precisó el Reglamento Federal del Trabajo de 1934.

Sin embargo, en 1970 surge la segunda Ley Federal del Trabajo reformada, en la que se adiciona la creación de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, reestructurándose en 1976, en un cuerpo inspectivo.

Considerando, además, que ambas leyes atienden a la solución de los problemas socio-económico políticos de la época porque tienen caracteres proteccionistas en cuanto a la libertad contractual que implica las condiciones de trabajo, seguridad, higiene y previsión social, bajo las cuales el trabajador deberá prestar su trabajo y de un organismo que vigile su cumplimiento, por conceder todo su valor, tanto a los derechos humanos del trabajador como a la producción.

En virtud de todo lo antes expuesto, pensamos que es preciso aprovechar al máximo la figura de la inspección del trabajo porque costó muchos años de lucha, esfuerzo y sufrimiento de mucha gente para lograr que se implantara; sólo se requiere que los inspectores la realicen con la conciencia de lo que

significa su acción combinada con los conocimientos técnico-jurídicos y su moral para efectuar correctamente las inspecciones sin consentir infracciones que verbalmente el patrón prometa corregir, sino que éstas consten en el acta para que la visita inspectiva sea provechosa para el patrón y los trabajadores.

Aunque no por ello debemos olvidar el papel que también juega el buen inspector y que corresponde a la labor psico-social para convencer a los patrones de la conveniencia que implica que se lleven a cabo las inspecciones y su colaboración para que se realicen efectivamente y sin pesar. De esta forma los patrones cobrarán fe y confianza en razón a que no es en su perjuicio sino en beneficio de su centro de trabajo, de su economía y de sus trabajadores.

Capítulo Tercero.- PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA
INSPECCION DEL TRABAJO.

Reviste mucha importancia la vigilancia, la estadística, el asesoramiento que deben prestar los inspectores a particulares y trabajadores, además de su colaboración en la educación social de éstos, con el objeto de encontrar el equilibrio entre el capital y el trabajo. Para que los inspectores logren sus fines, los cuales deben atender los aspectos jurídico-técnico-político-social y moral del Derecho del Trabajo, así como estar bien capacitados e interesados en materia de seguridad e higiene laboral y de previsión social, sin desatender los principios de racionalización, de formación profesional y de estadística laboral, en los cuales se apoyarán para ejecutar debidamente sus acciones.

También veremos de manera breve el procedimiento que sigue la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para llevar a cabo la contratación de inspectores del trabajo, quienes serán designados para inspeccionar en materia federal o local, según disponga dicha Dirección, de acuerdo con la de Inspección Federal del Trabajo y la de Delegaciones Federales del Trabajo.

3.1 Fines de la Inspección del Trabajo.

Uno de ellos es la vigilancia del cumplimiento por empresas y trabajadores de la legislación laboral y del seguro social obligatorio; otro es la comprobación del cumplimiento de las obligaciones de afiliación, cotización, dar cuenta de las modificaciones habidas en la situación familiar, etc., y por último, el de la misión de velar porque el trabajo se realice en las mejores condiciones de seguridad e higiene y se apliquen los medios más eficaces para la prevención de accidentes; estos tres objetivos son los peculiares de la inspección del trabajo, pero no los únicos, puesto que desde el momento en que la legislación laboral -en su más amplio sentido- tiene por finalidad el proteger en todos los momentos de su vida, la inspección del trabajo, que debe velar por la aplicación de dicha legislación, también ha de tener otros cometidos que los ya citados, y así le corresponde vigilar que la emigración e inmigración de los trabajadores se realice en las condiciones fijadas por las leyes, para evitar que los nacionales, por falta de información acertada o alucinados por propagandas engañosas, se contraten para prestar sus servicios en lugares que no reúnan las mínimas condiciones para mantener un nivel de vida suficiente y digno; o para evitar que los extranjeros eludan las

formalidades que les son exigidas para poder trabajar, con la finalidad de proteger así, indirectamente, a la mano de obra nacional. Además de que debe velar por la formación profesional del trabajador en los centros de trabajo.

En general, la Inspección debe encargarse de la vigilancia de las leyes que se refieren a la higiene, seguridad y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y lo relativo a las condiciones de trabajo en que lo desempeñen; el inspector debe ser imparcial en la realización de sus inspecciones, que es su mayor fuerza moral.

Otro problema es la estadística que deben realizar los inspectores respecto al número de empresas visitadas, obreros de las mismas, infracciones advertidas; sanciones, sus profesiones, así como si en el ejercicio de sus labores existe inseguridad y falta de higiene o si ha observado algún problema de esta índole que pudiera afectar a los trabajadores en general: como es la de realizar un número de horas extraordinarias como señala la ley, trabajo en día festivo, establecimiento de turnos de trabajo, rescisión de contrato de trabajo por crisis

en la empresa si hay peligro de siniestro por negligencia en la misma.

Sólo de esta manera, aunque es una labor de información muy amplia, aún cuando el inspector no informa sobre la producción, consumo y movimiento sindical de la empresa, realmente estará cumpliendo con su labor inspectora y podrá mantener una eficaz fiscalización en las empresas, sin que éstas le teman o lo esquiven, sino que lo vean como representante del gobierno que desea no molestar a los empresarios sino colaborar con ellos exclusivamente de manera administrativa.

Otro problema que se nos plantea en el campo de la inspección es el de que el inspector debiera asesorar a particulares, o sea a empresas y trabajadores con el objeto de prevenir accidentes implantando los medios más eficaces para evitarlos y no sólo fiscalizando la estricta observancia de la ley. De esta forma el inspector puede aplicar la letra de la ley, emplear sus conocimientos especializados, su tacto y habilidad para empeñar el interés del patrono en mejorar los métodos. El inspector debe ser capaz de dar al empresario un cuadro igualmente claro de la ley como de lo que constituye su cumplimiento; además si está bien instruido puede indicar las ventajas que el

empresario deducirá de pagar salarios justos, puesto que se asegurará una labor más eficiente de los trabajadores que trabajen jornadas razonables, devenguen salarios justos y tengan lugares de trabajo limpios y seguros.

Los inspectores de trabajo colaborarán en la educación social de la clase trabajadora y a ese efecto, deberán dar conferencias e ilustrar a los trabajadores sobre sus derechos y obligaciones, riesgos y manera de evitarlos, higiene personal y salubridad en las habitaciones, inconvenientes y perjuicios que se derivan del uso de bebidas embriagantes y drogas enervantes, auxilios a los accidentados, deportes, y, en general, lo que contribuya a su progreso material, intelectual y moral.

3.2 La Inspección del Trabajo, y:

3.2.1 La Política Social.

El Estado busca a través de la inspección conseguir un equilibrio entre las partes contratantes, porque de él se deriva la conservación de la salud y energías de las clases trabajadoras que en la gran mayoría de los casos no tienen otro patrimonio, la

paz social, entendida como aquella situación en la que la relación laboral está presidida por la justicia. Además de que la inspección es eminentemente jurídica-técnica (médica y de ingeniería) y económico-fiscal, tiene carácter inquisitivo, porque trata de averiguar la realidad de una industria o empresa determinada para informar a la Dirección General de Inspección del Trabajo; y tuitivo, en cuanto a la misión que tiene atribuida con respecto a la emigración y a la formación profesional y aprendizaje (capacitación y adiestramiento) debe atenderse el cumplimiento de la ley y sin olvidarnos del aspecto humano.

Por otro lado la inspección debe basarse en tres principios básicos:

- a) Unidad.- Para evitar la duplicidad de visitas de inspección laboral;
- b) Economía.- Para evitar el despilfarro; mantener hombres física e intelectualmente capaces para el trabajo que han de desarrollar; itinerarios bien trazados; distribución geográfica racional del número de inspectores y, sobre todo, impedir la proliferación de pseudo-inspecciones, que en la práctica constituyen una duplicidad de funciones y de órganos, con la consiguiente duplicidad de gasto y diversidad de interpretación y criterios.

c) Eficacia.- Funcionarios preparados, con vocación y cualidades psicológicas muy particulares; dotados de energía sentido de independencia, prudentes en sus iniciativas y resoluciones, pero constantes en la acción. Eficacia en la vigilancia y, en todo caso, en el asesoramiento, y para conseguirlo se precisa la unidad de mando y de criterio, con el fin de evitar el que existiendo distintas inspecciones sin coordinación posible por depender de distinta autoridad y llevar cada una su régimen de trabajo especial, consuman todo el tiempo del jefe de la empresa en tratar las cuestiones a cada una encomendadas, con grave perjuicio de los aspectos económicos y técnicos de que el jefe es responsable en la marcha de la misma. Por tanto debe haber simplificación de la función inspectora que todo jefe de industria o centro de trabajo en general reclama.

En consecuencia, el Estado no busca solamente con la implantación de la inspección del trabajo el conseguir que se cumplan las leyes dictadas para su regulación, sino también la implantación de su política social por medio de un grupo de hombres seleccionados, especializados en la materia y entregados ardorosamente a su misión para conseguir que el trabajo se preste, dentro de las unidades

productoras llamadas Empresas, en un ambiente de paz y de colaboración.

Por eso el inspector de trabajo debe ser un hombre que permita que sus opiniones se reflejen en su actuación, pero esencialmente debe estar plenamente identificado con sus principios y ha de convertirse también en su mayor servidor en la práctica, ya que aquellos son muy pocos, de carácter general y contenidos en las leyes fundamentales del país. Así, un inspector de trabajo que conozca su misión en el aspecto técnico, pero que se encuentre convencido de que la lucha de clases es una realidad inevitable, y que, partiendo de esta base, toda la estructura laboral había de estar ordenada sobre el principio de libertad de contratación, libertad de asociación y derecho a la huelga, no podría cumplir su labor a la perfección. El inspector del trabajo debe tener una idea clara de lo que representa la justicia social, de lo que supone el principio de hermandad entre los elementos de producción, armonizando con los de jefatura, autoridad y jerarquía en la unidad empresa considerada como comunidad productora; de que para el Estado el trabajo es un derecho y también un deber, que debe ser voluntariamente aceptado; de que para él la propiedad privada es una institución con función individual, familiar y social; sólo así

empresarios y trabajadores lograrán aumentar la producción y paralelamente un inmediato y evidente aumento en el nivel de vida de los trabajadores.

Y aunque resulte más cómodo para el inspector dictar medidas de seguridad e higiene para llevar a feliz término el cumplimiento de su misión, creemos que previamente al dictamen de aquéllas, debe explicar claramente al jefe de la empresa y a los representantes de los trabajadores el fin que persigue con la imposición de dichas medidas para que surta resultados satisfactorios y evite en lo sucesivo actuaciones que produzcan malestar y protestas entre los trabajadores, o incluso a las de la sociedad. Asimismo, el inspector puede actuar sobre el representante obrero, haciéndole comprender lo indispensable que resulta la disciplina en la empresa, su colaboración con la misma, el que cumpla con las condiciones de su contrato de trabajo con fidelidad y la máxima actividad posible, etc.

3.2.2 El Derecho Laboral.

Deseamos que el inspector no se convierta únicamente en un archivo memorial de cuantas disposiciones legales constituyen el Derecho del Trabajo, sin

comprender a éste como un todo unitario, con fines jurídicos sí, pero también económicos y políticos. El inspector del trabajo ha de comprender que el derecho laboral es la piedra angular de la vida económica moderna y que es influido e influye él a su vez, en el campo de la creación, distribución y consumo de riquezas. Que en definitiva, los fines económicos del Derecho del Trabajo se reducirán a elevar la participación del trabajador en la renta nacional sin perturbar grandemente a la producción y que al empresario incumbe descubrir el procedimiento para enjugar las nuevas cargas que pesan sobre la economía de la empresa, sin disminuir las ventajas de que disfruten sus trabajadores y sin producir esa perturbación en la producción. En cuanto al fin político-social del Derecho del Trabajo: se trata de elevar el nivel social de grandes masas de población; se quiere superar las diferencias de clase, se busca a través de sus normas que sea realidad la colaboración de todas las clases sociales y, en definitiva, que se logre la cohesión nacional de las distintas categorías profesionales, desde el más opulento jefe de empresa al más modesto peón, despertando y manteniendo el espíritu de solidaridad dentro de la comunidad política.

Es preciso también que el inspector comprenda el carácter del derecho del trabajo, que no es una legislación privilegiada o de clase, puesto que el fin que persigue -una más justa regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo para asegurar la paz social-, no afecta solamente a determinadas personas o clases, sino que afecta al interés general.

Además el inspector debe conocer el carácter protector y reivindicatorio del derecho del trabajo; la irrenunciabilidad de derechos, su carácter imperativo, la constante aplicación del principio o norma más favorable al trabajador en caso de duda y tener la idea más clara posible de cada uno de ellos, porque por la índole de su misión ha de velar más encarecidamente para que en la esfera del trabajo sean por todos respetados.

3.2.3 La Seguridad e Higiene Laboral.

La constancia es un elemento básico en la inspección laboral; aunque la seguridad en el trabajo tiene dos facetas: la de prevención y la de previsión, de las cuales, es la primera la que debe acaparar la atención y actividad del inspector. La prevención del accidente admite a su servicio

distintos métodos: psicológicos, gráficos y mecánicos; todos los cuales deben ser usados por el inspector en su actuación. Este debe influir sobre el patrón, ya sea haciéndole comprender que la seguridad en el trabajo constituye uno de los requisitos para conseguir el máximo de producción dentro de la mayor perfección y regularidad en la misma, ya sea haciéndole ver palpablemente que, aunque no comprenda esta verdad, no tiene más remedio que cumplir lo que la seguridad en el trabajo exige, para evitarse fuertes sanciones. Es cosa comprobada que el jefe de una empresa, de construcción, por ejemplo, que por nada del mundo consentiría una desobediencia cuando ordena sean colocados unos sacos de cemento en forma tal que no pueda éste estropearse por la acción de la lluvia, admite con indiferencia ver incumplidas sus órdenes de que se usen cinturones de seguridad, se coloquen rodapiés en los andamios, etc. Luego, no hay más remedio que actuar en forma tal, que el empresario comprenda que en materia de prevención de accidentes existe el mismo riesgo económico que en lo que al cuidado de materias primas se refiere, representado el riesgo en aquélla por la sanción de la Inspección del Trabajo. También cabe esta actuación sobre el trabajador, aunque nos mostramos partidarios de que se realice indirectamente, o sea hacer lo posible por la

constitución de una contraloría sobre inspección del trabajo que organice debidamente a las comisiones mixtas de seguridad e higiene y las presione para que sancionen cuantas infracciones se cometan contra las normas de prevención contenidas en el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo; sería conveniente, para conseguir un mayor éxito sobre el particular, que los inspectores del trabajo tuviesen alguna potestad disciplinaria y sancionadora sobre los representantes de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, y atribuciones también para dividir la responsabilidad entre sus miembros en razón a las materias, fases de la producción, distintos locales, etc.; en fin, que tuviesen medios apropiados para conseguir que las Comisiones de Seguridad e Higiene cumpliesen plenamente su misión.

Por otra parte resulta también conveniente que las Comisiones de Seguridad e Higiene utilicen los medios gráficos, una vez estudiados y aprobados por la Contraloría de Inspección del Trabajo que deberá ser quien decida si son apropiados para las reacciones que pretenden en los distintos trabajadores o no: (pueden ser positivos, negativos, con cierta comicidad, etc.). Aunque creemos que dan mejor resultado los folletos explicativos cuando están confeccionados con poca letra y gráficos

atractivos: En este orden de ideas, excepto por la creación de dicha Contraloría de Inspección del Trabajo que hemos sugerido antes, publicaciones muy apreciables editadas conjuntamente por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social como son: el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo e Instructivos y las Guías para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene de los Centros de Trabajo.

Pero en donde reside la verdadera arma de la prevención de accidentes es en la invención y uso de medios mecánicos de protección indirecta o de protección directa. Siempre existirá un margen de riesgo en el trabajo, pero es preciso acercarse al ideal, a la meta en la prevención de accidentes, que será aquella situación en la que, en lo humanamente posible, se haya previsto todo riesgo y sea imposible el accidente, y eso sólo se consigue al no fiarse de lo que puede fallar, de lo que pertenece a la voluntad del hombre y al emplear medios de prevención que actúen automáticamente, medios que siempre admiten un continuo perfeccionamiento, en cuyo proceso debe poner el inspector su celo más intenso y continuado.

Pero, para ello, es preciso que el inspector reciba la capacitación adecuada para actuar con éxito en la misión de prevención. Es preciso que la Dirección General de Inspección del Trabajo actúe por medio de cursillos en el Distrito Federal y en los diferentes Estados de la República; publicar los informes sobre accidentes y crear un Boletín sobre Seguridad e Higiene del Trabajo; encomendar a diversos inspectores la organización de campañas de prevención en los distintos Estados para adiestrar a los inspectores provinciales; y, en fin cuantos medios tiendan a preparar al inspector del trabajo para esta misión tan decisiva de su actuación.

Por último, el inspector debe realizar una constante labor en pro de la higiene en las fábricas; labor que tiene dos aspectos: conseguir que la empresa monte los servicios necesarios (duchas, lavabos, comedores, vestuarios, etc.), y conseguir que la empresa a través de su representante eduque a los trabajadores en cuanto se refiere a su aseo personal y les acostumbre a usar los medios que se les pone a su alcance.

Además es importante también que los empresarios atiendan el aspecto de una luz adecuada, ausencia de ruidos molestos, o la protección adecuada contra

éstos en los oídos, temperaturas, ventilación, espacio horizontal y altura de techos racionales, y si quieren embellecer y animar al trabajador pueden instalar una decoración apropiada, colocar flores, instalar música, etc.

3.2.4 La Previsión Social.

La materia de previsión es muy amplia en nuestro artículo 123:

1.- Riesgos Profesionales.- La fracción XIV consagra, en términos amplísimos, la teoría del riesgo profesional, al disponer que los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten.

Establece la fracción, en consecuencia, que los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que el accidente o la enfermedad haya originado la muerte o una incapacidad temporal o permanente para el trabajo, responsabilidad que subsiste aún en el caso de que el contrato se celebre por mediación de un intermediario.

2.- Prevención de accidentes.- Se dice en la fracción XV que los patronos están obligados a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, precepto que junto con los relativos a higiene y seguridad, completa la teoría del riesgo profesional.

3.- Higiene y seguridad.- De acuerdo con la misma fracción XV el patrono está obligado, por una parte, a observar los preceptos legales sobre higiene y salubridad en los talleres y negociaciones y, por otra, a organizar de tal manera el trabajo que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación.

4.- Seguro Social.- Se refiere la fracción XXIX a esta importante cuestión que tanto desarrollo ha encontrado en otros países.

El seguro social no tuvo entre nosotros carácter de obligatorio, lo que debe atribuirse a que los legisladores y el mismo Lic. Macías no conocían las leyes de los Estados que como Alemania y Suiza habían alcanzado ya ese tipo de seguro.

El texto vigente considera a la Ley del Seguro

Social de Utilidad Pública y ordena que esta ley deberá comprender seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de enfermedades.

5.- Agencias de Colocaciones.- Ordena la fracción XXV que el servicio para la colocación de los trabajadores será siempre gratuito para éstos, cualquiera que sea la institución, oficial o particular, que los preste.

6. Casas para Obreros.- Las disposiciones sobre casas para obreros se encuentran contenidas en las fracciones XII y XXX: De acuerdo con la primera, están obligados los patronos de toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra especie, a proporcionar a los trabajadores casas cómodas e higiénicas, cuando las negociaciones estén fuera de las poblaciones o cuando, estando dentro, ocupen un número mayor de cien trabajadores. En ambos casos no podrán los patronos cobrar como renta una cantidad mayor del medio por ciento del valor catastral de las casas; y en cuanto a la segunda, se considera de utilidad pública la formación de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los

trabajadores en plazos determinados.

7.- Servicios Públicos.- Las fracciones XII y XIII del artículo 123 se refieren al establecimiento de algunos servicios públicos; y según la fracción XII están obligados los patronos a sostener escuelas en los centros de trabajo; y tienen también la obligación de instalar enfermerías en beneficio de los centros de trabajo; y otra obligación que tienen, es la de establecer los demás servicios públicos necesarios a la comunidad, precepto que dada la amplitud con que está redactado puede contribuir, mediante una hábil reglamentación, a mejorar la situación de los pueblos; mientras la fracción XIII trata de algunos servicios públicos, mercados, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos, ordenando que en los centros de trabajo, situados fuera de las poblaciones, cuando el número de sus habitantes sea mayor de doscientos, deberán los patronos reservar un espacio de terreno no menor de cinco mil metros para los servicios públicos mencionados.

8.- Medidas contra la embriaguez y el juego.- Prohíbe la fracción XIII el establecimiento, en todo centro de trabajo, de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

El inspector del trabajo debe velar, pues, por la eficaz actuación de los medios habilitados por el Estado para asegurar la normalidad del ingreso procedente del trabajo y la asistencia necesario en el caso de los seguros o indemnizaciones.

3.2.5 La Racionalización.

Queremos referirnos brevemente a uno de los principios, de los cuales hemos dicho que los inspectores deben conocer, qué es el rendimiento, para explicar que se refiere a la obligación en que está el trabajador de cumplir sus deberes contractuales poniendo el máximo de intensidad en su actividad. El hombre es un animal racional que se mueve por impulsos superiores o, cuando éstos fallan, por estímulos que hacen reaccionar sus nervios motores a través de la voluntad, y, por eso, el problema del rendimiento, mejor dicho, su solución, no se halla en el trabajador.

La inspección del trabajo ha de tener también, una gran labor a realizar; asesorar a las empresas pequeñas y medianas en la implantación de métodos racionales de trabajo y de sistemas de retribución que tiendan a aumentar la producción; para lograrlo, es necesario que el inspector del trabajo esté

capacitado y actualizado, ya que por la mayoría de sus componentes no se conocen los postulados de la moderna ciencia de la Racionalización, lo que es y persigue la normalización, lo que puede dar de sí un buen estudio de tiempos de trabajo, etc.

La racionalización es con el fin de que haya inspectores generales seleccionados, después de recibir las enseñanzas teóricas y prácticas precisas, llevasen a cabo la redacción de un plan de acción de los inspectores de provincia, puestos ya al corriente de tal materia, que realizarían en colaboración con los ingredientes industriales, para llevar a todos los centros de trabajo, por pequeños que fueren, las necesarias enseñanzas y demostraciones que convenciesen a los jefes de empresa de que el primer aumento en la producción se consigue, sin forzar ésta, meramente con el ahorro de materias primas, energía, tiempo; en suma: evitando el despilfarro; aunque el llegar a ello no sea tan fácil como el elevar los precios de los artículos cuando, en razón a consideraciones de estricta justicia social, se elevan los salarios de los trabajadores.

3.2.6 La Formación Profesional.

Este subtema queremos aprovecharlo para hacer hincapié en el deber que corresponde a los inspectores del trabajo, de velar por la formación profesional en las empresas y no para demostrar que la responsabilidad de la actuación en materia de formación profesional obrera le corresponda a ellos.

Dicho deber que, en muchas ocasiones, involuntariamente, queda incumplido; razón que nos obliga a esclarecer que el aprendizaje y, en general, la actuación en cualquier categoría profesional dentro de la empresa, trae aparejada para ésta la obligación de proporcionar una formación profesional completa, lo que no es obstáculo para que en muchísimos casos los aprendices, al terminar su aprendizaje, se encuentren con que no conocen casi nada de su oficio, ya sea porque se les ha encomendado misiones que nada tienen que ver con la profesión a la que aspiraban, ya sea porque se les ordenó desde un principio el trabajo con determinada herramienta de las muchas que forman el instrumental del profesional de oficio, sin que llegasen nunca a usar de las demás. Es preciso que el inspector de trabajo lleve al convencimiento del empresario que tal forma de

actuar va -aunque, aparentemente, en principio le resulte económicamente beneficiosa- en contra de sus intereses, por cuanto la empresa precisa tener siempre en formación un número de trabajadores que sustituirán oportunamente a los que por diversas circunstancias ya no colaboren con ella. Esta misión y la de incitar a las empresas de mayor potencia económica para que instalen escuelas de aprendizaje y de formación complementaria de sus trabajadores, ha de ser constantemente servida por el inspector del trabajo.

3.2.7 La Estadística Laboral.

Si algún instrumento técnico, de cuantos dispone la inspección del trabajo para el cumplimiento de su fin, es realmente preciso y digno de ser cultivado, es el de las estadísticas del trabajo. Pero tal vez por ello si en algo le falta preparación al inspector del trabajo es precisamente en la ciencia de la estadística. Y no es que pretendamos que todo inspector conozca las a veces intrincadas derivaciones de la técnica estadística y de las matemáticas a su servicio, sino que, sencillamente, creemos que todo inspector debe tener conciencia de la importancia que tiene la estadística para su función y lo que puede facilitarle su labor si sabe

usar de ella.

Se debe atender al orden de los nombrados jefes provinciales de inspección a cuidar de la estadística que implica dividir a los inspectores por zonas y actividad; verificarían número de obreros que ocupan en el centro laboral, peligrosidad, insalubridad, infracciones cometidas, etc., estadística que serviría cada año para preparar los planes de inspección, a la vista del número de empresas peligrosas y el contenido de dicha estadística. De esta manera se lograría que los jefes provinciales cuidasen de este aspecto de su actividad, vigilasen que las noticias mensuales de los inspectores fuesen completamente verídicas no sólo en cuanto al número de visitas, sino en cuanto a los demás datos en ellas contenidos y trabajasen por conseguir en cada provincia estadísticas lo más perfeccionadas posibles del número de empresas por ramas de la producción, por grupos según el número de obreros a su servicio, por grupos en razón a su peligrosidad e insalubridad, por grupos en razón al número de infracciones y número de obreros asalariados por ramas de la producción, por grupos de categorías, por salarios, etc.

Ello serviría, en suma, para lo que sirve fundamentalmente la estadística, para interpretar día a día lo que estamos viendo con nuestros ojos y no acertamos a comprender como no sea a través del número y de la comparación entre distintas cifras.

3.3 Selección del Personal de Inspección.

Para conocer realmente la forma en que se selecciona a los inspectores, acudimos al Departamento de Psicología, que depende de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el que se nos explicó que para tal efecto se sigue el siguiente procedimiento: Se parte de una entrevista preliminar, en la que se apoya a los psicólogos con una presolicitud de empleo; si el candidato reúne las características para el puesto (experiencia, escolaridad, etc.), entonces se le practica una evaluación que consiste en: llenar la solicitud, presentar documentos personales y examen psicométrico. Una vez realizado éste, se le entrevista en forma profunda, es decir, se le preguntan sus datos generales (nombre, edad, estado civil, trayectoria escolar y laboral, antecedentes familiares, intereses personales y/o pretensiones dentro de la citada

Secretaría).

Aunque debemos aclarar que no existen cuestionarios específicos para los diversos puestos, y menos aún formatos específicos ni especiales para contratar inspectores del trabajo, ni generales ni por materia (ingeniería, arquitectura, etc.), ya que, según se nos dijo, resulta sumamente complicado elaborar un machote para cada inspector por razón del tipo de actividad a desarrollar, ya sea en la misma Dirección de Inspección del Trabajo, o en las diferentes áreas de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

3.3.1 Psicología Laboral.

Existe una área de reclutamiento y selección de personal, del cual como dijimos antes, forma parte el departamento de Psicología, en el cual se aplica un examen psicométrico general para cualquier prospecto y no solo a los inspectores, que consiste en la medición de su inteligencia, análisis de su personalidad, de sus intereses y aptitudes. Una vez evaluado, y habiendo aprobado sus exámenes, se le incorpora a Bolsa de Trabajo de la propia Secretaría del Trabajo, y ya que se tiene la vacante de inspector, se envían candidatos a la Dirección

General de Inspección, donde se les imparte cursos de capacitación y adiestramiento, obviamente sobre la materia, y en base a éstos se les practica una evaluación para saber quién es el candidato idóneo para quedarse en el puesto.

3.3.2 Formación Técnico-Industrial y Sanitaria.

Resulta de suma importancia que la Dirección General de Capacitación y Productividad se coordine con la de Recursos Humanos y con la de Inspección, con objeto de que se programen planes de capacitación y adiestramiento técnico-industriales y sanitarios, es decir que preparen más y constantemente a los inspectores para convertirlos en verdaderos especialistas en las diversas ramas industriales y hacerles conscientes de su labor administrativa; todo lo cual implica el resultado de una benéfica inspección en los centros de trabajo.

3.3.3 Especialización por funciones en la Inspección del Trabajo.

Lo más relevante es que los inspectores del trabajo se especialicen, ya sea en el ámbito jurídico-técnico de una u otra rama industrial, pero con la firme idea de que las funciones sustantivas de

las autoridades laborales son la conciliación y la vigilancia. La primera tiene por objeto procurar favorecer el equilibrio entre los factores de la producción, la vigilancia, verificar el cumplimiento de la normatividad laboral, función que se lleva a cabo principalmente mediante la práctica de visitas a los centros de trabajo.

En consecuencia a lo anterior, destacan entre las actividades que realiza la Inspección Federal del Trabajo, las relacionadas con la ejecución de las inspecciones que cotidianamente lleva a cabo el personal inspectivo adscrito a la propia Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y el que se encuentra radicado en las Delegaciones Federales del Trabajo.

De acuerdo a la Ley, las funciones que están conferidas a los Inspectores del Trabajo se agrupan en tres grandes rubros:

1. Vigilancia.- En este grupo se encuentran las acciones consistentes en verificar, mediante visitas, que las empresas den puntual y exacto cumplimiento a las normas laborales. No está por demás señalar que las normas referidas se ocupan de regular los derechos, obligaciones y prestaciones a cargo de

trabajadores y patrones, como son: salarios, jornada de trabajo, descansos, vacaciones, tiempo extraordinario, participación de utilidades, capacitación y adiestramiento, así como las demás prerrogativas que la ley o los contratos de trabajo señalan y las condiciones de seguridad e higiene de los centros de trabajo o establecimientos.

2. Asesoramiento.- En este grupo se encuentran las acciones tendientes a que la inspección colabore con las partes, empresa y trabajadores, para favorecer el cumplimiento adecuado de la normatividad laboral. Esta clase de función se concretiza en las acciones que involucran proporcionar información, asesoría técnica y difusión entre los factores productivos.

3. Información.- en este grupo se puede señalar que el Inspector Federal del Trabajo, por tener un contacto directo y permanente con los trabajadores, los patrones y los centros o locales del trabajo, se convierte en un apoyo informativo indispensable para que otras autoridades puedan intervenir en las áreas de su competencia o conocer el incumplimiento de normas o disposiciones relacionadas con su responsabilidad, así como que las propias autoridades laborales tengan conciencia de problemas o fallas en la reglamentación, falta de aplicación de ésta o

inexistencia de disposiciones aplicables, que siendo necesarias o convenientes no se han expedido.

3.4 La Inspección en Provincia.

La función de vigilancia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se ejerce por conducto de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, en la circunscripción territorial del Distrito Federal y en los municipios conurbados del Estado de México. Para el ejercicio de esa función en asuntos de competencia federal en los Estados de la República, se cuenta con las Delegaciones Federales del Trabajo, órganos desconcentrados que dependen administrativamente de la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo, y que de conformidad con los Artículos 30, 31 y 32 del Reglamento Interior del Trabajo de esta Secretaría, tienen a su cargo la representación en las Entidades Federativas; en materia de inspección, según lo dispuesto por el Acuerdo No. 01-769, publicado en el Diario Oficial del 20 de abril de 1979, están facultados para programar y ordenar las visitas de inspección a los centros de trabajo de la circunscripción que les corresponda, así como realizarlas por conducto de inspectores federales del trabajo adscritos a cada Delegación. Cabe señalar

que la facultad normativa en esta materia radica en la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

Para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones la estructura orgánica de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo cuenta con dos direcciones de área, cuatro subdirecciones, dos unidades y diez departamentos, como sigue:

1. Dirección General

1.1 Unidad de Control de Gestión

1.2 Coordinación Administrativa

2. Dirección de Inspección y Programación

2.1 Subdirección de Programación y Control

2.1.1 Departamento de Expedición y Registro de Ordenes de Inspección

2.1.2 Departamento del Directorio Nacional de Empresas

2.2 Subdirección de Inspección y Avenimiento y Padrones Electorales

2.2.1 Departamento de Avenimiento y Padrones Electorales

2.2.2 Departamento Inspectivo del Valle de México

2.2.3 Departamento Inspectivo Foráneo

3. Dirección de Normas de Trabajo
 - 3.1 Subdirección de Información y Orientación
 - 3.1.1 Departamento de Asesoría y Orientación
 - 3.1.2 Departamento de Coordinación y Divulgación
 - 3.1.3 Departamento de Dictamen y Emplazamiento
 - 3.2 Subdirección de Trabajo de Menores y Especiales
 - 3.2.1 Departamento de Trabajo de Menores
 - 3.2.2 Departamento de Trabajos Especiales

La Dirección General coordina la ejecución de todo el proceso de la inspección, mediante las dos Direcciones de Area; por una parte, la Dirección de Inspección y Programación lleva a cabo las funciones operativas de la inspección en las empresas de jurisdicción federal localizadas en el Valle de México, programando y ejecutando las visitas inspectivas y apoya y evalúa los programas de inspección que se realizan en las 31 Delegaciones Federales del Trabajo ubicadas en cada uno de los Estados, por conducto de su Departamento de Inspección Foránea.

Por otra parte, la Dirección de Normas de Trabajo es el área responsable de estudiar, planear y

normar las actividades relacionadas con la capacitación del personal de inspección que presta asesoría y orientación a comisiones mixtas de seguridad e higiene y a las agrupaciones de trabajadores y empresarios; recopila y conforma las estadísticas que se derivan de las inspecciones; elabora estudios y recomendaciones; estudia y controla el trabajo de los menores y los trabajos especiales; asimismo, difunde las normas de inspección. Mediante este órgano administrativo, se pretende básicamente uniformar los procedimientos y criterios de la inspección.

Las unidades centrales de la Secretaría, como es el caso de la dirección General de Inspección Federal del Trabajo, ejercen funciones normativas para las Delegaciones Federales del Trabajo, así como operativas y normativas en el perímetro del Valle de México. En este sentido, los órganos centrales establecen las políticas de operación, elaboran e implantan manuales administrativos, instructivos y guías, señalan criterios y prioridades para el desarrollo de los servicios y de la capacitación del personal, así como los sistemas de evaluación y control de los programas de trabajo. Lo anterior, en coordinación administrativa con la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo.

3.5 La Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio.

De conformidad con el Artículo 52. del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, las autoridades del Trabajo, dentro del ámbito de su competencia, deben expedir los manuales, instructivos, circulares o anexos que sean necesarios, a fin de proveer el cumplimiento de las disposiciones de dicho ordenamiento.

Respecto a esta disposición, y con el fin de proveer a los inspectores del trabajo de elementos de juicio que orientan su acción ante circunstancias que pueden presentarse en la práctica inspectiva, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo establece los siguientes criterios generales, haciendo la salvedad que cuando los inspectores se enfrenten a hechos no considerados en este documento, deberán solicitar instrucciones precisas a sus superiores jerárquicos. Asimismo, se pretende ir enriqueciendo este capítulo con nuevos criterios, los cuales serán expedidos mediante circulares que se darán a conocer a todo el personal de inspección.

En relación a todo este capítulo podemos resumir

que la vigilancia en el cumplimiento de las normas laborales contenidas en los diversos documentos legales, con el objeto de que el trabajo se realice en las mejores condiciones de seguridad e higiene, aplicándose los medios más eficaces para la prevención de accidentes y procurando la formación profesional del trabajador en los centros de trabajo; sobre lo cual el inspector debe ejercer un control estadístico para el bienestar del propio trabajador.

Además si el inspector asesora a particulares y trabajadores para evitar accidentes, comunicándoles las ventajas que esto implica, y ofreciendo conferencias e ilustrando a los trabajadores sobre sus derechos y obligaciones, el estado podría conseguir el equilibrio entre ambas partes.

Pensamos que la vigilancia es muy importante dentro de la acción inspectiva, pero no debemos olvidarnos también de la importancia que reviste el hecho de que los inspectores del trabajo sean elementos capaces y moralmente conscientes de la gran responsabilidad que implica su actuación en los centros de trabajo, que se traducen en personas, equipo y maquinaria; de los cuales todos son relevantes porque si uno de ellos faltare no tendrían la misma productividad en los centros de

trabajo, es decir, debe tomarse en cuenta, tanto la preparación técnica-jurídica de los inspectores como su educación y valores morales que proyecte y tenga como antecedente, ya que de ello depende que los particulares contribuyan al cumplimiento de las normas laborales impuestas y que los trabajadores colaboren, tanto con sus patrones como con los inspectores, en el aspecto de informar de inmediato cuando haya algún problema mecánico o de cualquier otra índole con el equipo, maquinaria o elementos de trabajo con los que debe contar en buen estado siempre sin pretexto ni justificación por su bien en primer lugar y en segundo por el de los particulares. Ya que de ello depende que disminuyan sus riesgos y enfermedades profesionales y el pago de indemnizaciones.

Por todo ello sentimos que es menester desde la primera entrevista que tengan los inspectores del trabajo les formulen preguntas repreguntas sobre sus pretensiones para ocupar el cargo, y aunque resulte complicado elaborar un formato especial para inspectores, que, incluso podría ser por rama industrial, si sería muy benéfico para todos crear uno por la importancia que éste reviste; y, una vez contratados, los inspectores de trabajo deben continuar sujetos, en forma periódica, a cursos, no

sólo técnicos, de seguridad e higiene, previsión social, sanitarios, sobre riesgos y enfermedades profesionales y jurídicos, sino también de psicología, con el fin de tener más elementos que justifiquen su labor inspectiva ante los particulares, con el fin de llevar a cabo su función administrativa de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos, tanto en el ámbito federal como local, que redundará en el bienestar del capital y del trabajo.

Esta investigación la llevé a cabo a través de las entrevistas siguientes:

a) Jefa del Departamento de Psicología de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales;

b) Asesor de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo;

c) Asesor de la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo;

y también mediante los siguientes textos:

Ley Federal del Trabajo,

68a. ed., Porrúa, México 1992.

San Miguel Arribas, Luis,

La Inspección del Trabajo,

Cárdenas, Madrid, 1952, págs. 1 a la 150.

Capítulo Cuarto.- MARCO LEGAL DE LA INSPECCION DEL
TRABAJO.

En este capítulo citaremos la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dedica en su Título Noveno, Capítulo V, del artículo 540 al 550 a la inspección del trabajo; además, también nos referiremos a sus Reglamentos: de Inspección Laboral, del cual sustraemos la forma en que se realizan las visitas a los centros de trabajo, tipos de inspección y el procedimiento administrativo que se lleva a cabo para efectuar una inspección laboral; General de Seguridad e Higiene en el Trabajo e Instructivos del mismo para prevenir y proteger a los trabajadores contra accidentes de trabajo. Asimismo explicaremos la forma en que deben integrarse las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, y todo lo relacionado con éstas.

Por otro lado, aludiremos la importancia que significa la seguridad social en la inspección, en la seguridad e higiene, como a sus estadísticas, y finalmente mencionaremos algunos convenios y recomendaciones aprobados por la Organización Internacional del Trabajo.

4.1 Ley Federal del Trabajo de 1970 y el Reglamento de Inspección Laboral.

4.1.1 Requisitos para ser Inspector Federal del Trabajo.

Artículo 546 y 9 respectivamente. Los inspectores deben ser mexicanos, mayores de edad, y estar en pleno ejercicio de sus derechos; haber terminado la educación secundaria; no pertenecer a las organizaciones de trabajadores o patrones; demostrar conocimientos suficientes en derecho del trabajo y seguridad social; tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones; no pertenecer al estado eclesiástico; no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena de prisión; y en el caso de los Inspectores Federales, aprobar los exámenes de aptitud ante las autoridades competentes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Con relación al nivel de escolaridad, en la práctica administrativa se ha venido incorporando a pasantes y egresados de escuelas de educación superior, con el objeto de profesionalizar la actividad inspectiva.

Para ingresar a la inspección del trabajo se ha

establecido un riguroso sistema de selección. Primero, mediante convocatoria pública, se reclutan candidatos a inspectores entre pasantes que tengan cubiertos más del 70% de los créditos de estudios superiores en carreras técnicas y del área de humanidades, se les exige un promedio superior a 8 en sus asignaturas y se les practican entrevistas y exámenes psicotécnicos previos; quienes resultan seleccionados reciben un curso intensivo en materia de inspección y, posteriormente, se les practica una evaluación general; los que aprueban son incorporados por un lapso de 6 meses, en el primero de ellos se complementa su capacitación con prácticas, para que después realicen individualmente visitas de inspección, durante el período son evaluados en forma permanente y una vez concluido éste, se contrata, en función de las plazas disponibles, a los que resulten mejor calificados.

4.1.2 Deberes y Atribuciones.

Conforme a los Artículos 511 y 541, respectivamente, corresponde a los inspectores:

Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que

reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento.

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

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

Exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, a que obliguen las normas de trabajo, para su revisión.

Examinar las substancias y materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos. Esta atribución se sujeta a lo establecido en el Artículo Primero del Instructivo para proveer el cumplimiento de diversas fracciones del Artículo 10 y 14 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, que al efecto marca: las muestras de las substancias y materiales, se examinarán en el centro de trabajo, solamente cuando por su naturaleza y características no sea posible

examinarlas en el mismo centro de trabajo, previa autorización de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo o de la Delegación Federal del Trabajo, según sea el caso, se procederá para ese exclusivo objeto y en las cantidades estrictamente indispensables, a recabar muestras de las mismas.

Tal situación se deberá hacer constar en acta y se extenderá un acuse de recibo indicando, de ser posible, cantidad y características de la muestra, lugar donde vayan a ser examinadas y fecha aproximada de devolución, cuando el reintegro sea factible.

Cumplir puntualmente las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con el ejercicio de sus funciones.

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

Colaborar con los trabajadores y el patrón en la difusión de las normas sobre prevención de riesgos, higiene y salubridad.

Intervenir conciliatoriamente entre los factores de producción, cuando así se lo soliciten éstos, a fin de buscar el equilibrio de sus intereses, sin perjuicio de las atribuciones conferidas al respecto por la ley a otras autoridades.

Recabar la información que sea necesaria para mantener actualizado el sistema estadístico laboral, actividad que se desarrollará con la participación de la correspondiente unidad administrativa o entidad paraestatal.

Levantar las actas en las que se asiente el resultado de las inspecciones efectuadas.

Vigilar que las agencias de colocación cuenten con la autorización y el registro correspondiente otorgado por las autoridades competentes del trabajo.

Verificar que el servicio para la colocación de los trabajadores sea gratuito para éstos, y que las tarifas conforme a las cuales se presten dichos servicios sean las fijadas al efecto por la

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Clausurar parcial o totalmente el centro de trabajo cuando por escrito así se los ordene la autoridad laboral competente que la haya decretado, previo el cumplimiento de las formalidades previstas por el Artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo. Las clausuras serán siempre ordenadas en forma expresa y por escrito por la autoridad laboral competente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los Inspectores Federales del Trabajo, no podrán en ningún caso, determinarla por sí mismos.

Entregar a los patrones y trabajadores las notificaciones y citatorios que fueren necesarios y hayan sido ordenados por las autoridades del trabajo.

4.1.3 Obligaciones.

Identificarse con credencial debidamente autorizada, ante los trabajadores y los patrones, así como exhibir en cada caso la orden de inspección correspondiente, expedida por las autoridades del trabajo.

Inspeccionar periódicamente las empresas y establecimientos.

Practicar con oportunidad las inspecciones que les sean ordenadas por sus superiores, sujetándose a las instrucciones recibidas en la orden escrita.

Cerciorarse de la personalidad de quien representa al patrón, cuando no se atienda directamente la diligencia con éste.

Vigilar que los centros de trabajo cuenten con las autorizaciones, permisos o licencias de funcionamiento a que se refiere la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos.

Cerciorarse que los trabajadores cuenten con las autorizaciones o constancias de habilidad correspondientes expedidas por las autoridades competentes.

Verificar que se encuentren integradas y funcionen correctamente las comisiones a que se refiere la Ley Federal del Trabajo.

Constatar que los patrones den cumplimiento a las disposiciones aplicables al tipo de trabajo de su establecimiento, atendiendo a la rama comercial, industrial o de servicios, a la que pertenezcan.

Colaborar con los trabajadores y patrones en la difusión de normas relativas a prevención de riesgos de trabajo; seguridad e higiene; capacitación y adiestramiento; y demás materias del derecho del trabajo que por su importancia así lo requieran.

Conminar a trabajadores y patrones para que lleven a cabo la integración de las comisiones mixtas a las que se refiere la Ley Federal del Trabajo y en su caso, a procurar que queden integradas al realizarse la visita de inspección que les haya sido ordenada.

Determinar la adopción de las medidas de aplicación inmediata necesarias si encuentra deficiencias que impliquen un peligro inminente para la seguridad del centro de trabajo o para la salud y seguridad de las personas.

Asentar en el acta, antes de concluir su levantamiento, las manifestaciones formuladas, en su caso, por los trabajadores y el patrón.

Dar a conocer por escrito a sus superiores, cuando por cualquier motivo no logre practicar la diligencia ordenada, los motivos o causas que lo impidieron, haciéndolo constar en acta cuando la causa sea la negativa del patrón o su representante.

Informar a la autoridad laboral competente, mediante el acta respectiva, las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo que adviertan en los centros de trabajo visitados, así como a denunciar ante el Ministerio Público, los casos de omisión o falta de pago de salario mínimo a los trabajadores que presten sus servicios en los mismos.

Levantar actas de cada inspección que practiquen, con intervención de los trabajadores y del patrón o sus representantes y dos testigos de asistencia, haciendo constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, entregar una copia a las partes que hayan intervenido y turnarla a la autoridad que corresponda.

Acompañar a las actas de inspección el contrato colectivo o el reglamento interior del centro de trabajo, cuando en el resultado de la inspección aparezca que las violaciones existentes se relacionan con las disposiciones contractuales.

Turnar el acta levantada a sus superiores dentro de un plazo no mayor de tres días hábiles una vez practicada la visita.

4.1.4 Prohibiciones.

Tener interés directo o indirecto en las empresas o establecimientos sujetos a su vigilancia; revelar los secretos industriales o comerciales y los procedimientos de fabricación y explotación, de que se enteren en el ejercicio de sus funciones; también representar o patrocinar a los trabajadores o a los patronos en los conflictos de trabajo; así como asentar informes falsos en las actas de inspección; y recibir dádivas o gratificaciones de trabajadores, patronos, sus representantes, gestores o apoderados.

4.1.5 Causas Especiales de Responsabilidad.

Dejar de practicar con oportunidad las inspecciones ordenadas por sus superiores, y asentar hechos falsos en las actas que levanten.

Abstenerse de denunciar o hacer la ratificación de la denuncia al Ministerio Público, del patrón de una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que omita el pago o haya dejado de pagar el salario mínimo general a un trabajador a su servicio y retardar, sin justificación alguna, la práctica de una inspección o retener indebidamente la documentación correspondiente, sin dar cuenta del

resultado de la diligencia a sus superiores jerárquicos, dentro del término establecido por este reglamento.

Abstenerse de hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes de los delitos cometidos en contra de los patrones o trabajadores y omitir asentar en el acta correspondiente las incidencias que durante la diligencia se hubiesen presentado, y cualquier otra que determine la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones aplicables en la materia.

Lo anterior independientemente de las que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 47 y el Código Penal, para el Distrito Federal, en su Título Décimo, referente a delitos cometidos por servidores públicos.

4.1.6 Sanciones a los Inspectores.

Las sanciones específicas a los inspectores del trabajo se encuentran consideradas tanto en la Ley Federal del Trabajo como en el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo. Según estos ordenamientos, éstas pueden consistir, de acuerdo a su gravedad, en amonestación, suspensión temporal y destitución.

Son motivo de amonestación:

Abstenerse de verificar la autorización y el registro de las agencias de colocación para los trabajadores, así como que su servicio sea gratuito para éstos, o dejar de revisar el cumplimiento de las tarifas para los patrones.

Dejar de entregar o retardar notificaciones o citatorios.

No identificarse.

No exhibir la orden de inspección en una diligencia.

Dejar de verificar autorizaciones, permisos, licencias de funcionamiento, certificados de aptitud, integración y correcto funcionamiento de las comisiones.

El cumplimiento de las disposiciones aplicables al tipo de establecimiento, contrato colectivo de trabajo, reglamento interno o documento en el que se establezcan las condiciones de trabajo.

Abstenerse de colaborar con trabajadores o patrones.

en la difusión de normas relacionadas con prevención de riesgos, seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, así como las que por su importancia lo ameriten.

Dejar de integrar las comisiones mixtas que exige la ley cuando éstas no se encuentren conformadas.

No practicar las visitas durante las horas de labores y con la debida oportunidad.

No acompañar contrato colectivo o reglamento interior cuando las violaciones detectadas se relacionen con estos documentos.

Dejar de hacer referencia en el acta a los documentos donde se acredite las violaciones.

Abstenerse de señalar las medidas de aplicación inmediata cuando se justifique su imposición.

Procede la suspensión cuando el inspector incurre en: Dejar de señalar y proponer medidas cuando las condiciones que encuentre constituyan una violación a las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o la vida de los trabajadores; abstenerse de indicar alguna violación a las normas en general; tener

interés personal directo o indirecto en los centros de trabajo sujetos a su vigilancia; no sujetarse a las instrucciones recibidas por las autoridades de trabajo en la orden escrita para la práctica de la visita correspondiente; no cerciorarse de la personalidad de quien representa al patrón en la diligencia.

La destitución es aplicable en los siguientes casos:

Dejar de asentar en el acta las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, así como omitir denunciar la falta de pago del salario mínimo ante el Ministerio Público; revelar los secretos industriales, comerciales o los procedimientos de fabricación y explotación de que se enteren en el ejercicio de sus funciones; representar, patrocinar o constituirse en gestor de trabajadores o patronos; asentar informes falsos en las actas de inspección; recibir dádivas o gratificaciones de trabajadores, patronos, sus representantes, gestores o apoderados; omitir la ejecución de las normas laborales y órdenes de sus superiores en el desempeño de sus funciones; retardar la práctica de una inspección o retener la documentación, sin avisar el resultado de la diligencia a sus superiores jerárquicos en un término no mayor de tres días hábiles.

Omitir dar conocimiento a las autoridades de delitos cometidos en contra de trabajadores o patrones; no denunciar ante las autoridades competentes las violaciones al derecho de los trabajadores de percibir el salario mínimo general; omitir asentar en las actas las incidencias que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como asentar hechos falsos en las mismas.

Por otra parte, de acuerdo al Código Penal, son delitos cometidos por los servidores públicos: el ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad; coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades; concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Ejercicio Indebido de Servicio Público. Lo comete la persona que ejerza las funciones de un cargo o comisión, sin contar con el nombramiento correspondiente; o aquel servidor público al que se le ha revocado su nombramiento y continúe ejerciendo, así como el funcionario público que por alguno de sus actos u omisiones afecte los intereses de la Dependencia de su adscripción o entidad de la Administración Pública Federal.

El Abuso de Autoridad.- Comete el delito el servidor público que por cualquier medio impida la ejecución de una Ley, de un Decreto, Reglamento o del cumplimiento de una resolución judicial sancionadora.

La coalición de Servidores Públicos.- Es el delito que cometen colectivamente los servidores públicos con el fin de impedir la ejecución de una Ley o Reglamento, o hacer la dimisión de sus puestos con el objeto de suspender la Administración Pública Federal en cualquiera de sus ramas.

Concusión.- Lo comete aquel servidor público que exija personalmente o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa a título de cooperación o contribución.

Intimidación.- Comete el delito el servidor público que utilice la violencia física o moral, personalmente o por medio de otra persona, para evitar la denuncia o querrela relativa a la presunta comisión de otro delito sancionado por el Código Penal o la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cometido por él; o lesione directa o indirectamente los intereses de algún pariente, o tercero que tenga algún vínculo afectivo con quien denuncia al funcionario público.

Ejercicio Abusivo de Funciones.- Es aquel delito que comete un servidor público cuando utiliza directa o indirectamente la información confidencial que le proporcionen los particulares por razón de sus funciones y que indebidamente otorgue contratos de compra o de venta o realice cualquier acto jurídico de inversiones, o enajenaciones o adquisiciones que le produzcan beneficios económicos a él, a su cónyuge o alguno de sus familiares hasta el cuarto grado.

Tráfico de influencia.- Incurren en él los funcionarios públicos que gestionen personalmente o por medio de otra persona una resolución a su favor de algún asunto ajeno a sus funciones; o se deje influenciar por cualquier persona para tal efecto; o gestione cualquier asunto del cual está a cargo o tiene conocimiento.

Cohecho.- Es el delito que comete el servidor público que indebidamente recibe para él mismo o para otra persona dinero o cualquier otra dádiva, comprometiéndose hacer o dejar de hacer alguna diligencia relacionada con sus funciones; también lo comete aquella persona que espontáneamente ofrezca dinero o cualquier objeto al servidor público para el mismo fin.

Peculado.- Lo comete el servidor público que para su propio beneficio o de otra persona obtenga dinero, valores o cualquier otra cosa propiedad del Estado.

Enriquecimiento Ilícito.- Aquel servidor que no justifique legalmente la procedencia de los bienes que a su nombre obtenga o por medio de otra persona quien haga figurar como suyos los bienes que aquél adquiera.

4.1.7 Nombramiento de Inspectores.

Los nombramientos se harán, de acuerdo al número necesario de inspectores, hombres y mujeres, que se juzgue necesario para el cumplimiento de sus funciones, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por los gobiernos de las Entidades Federativas.

4.1.8 Funciones de la Inspección.

Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en los reglamentos, convenios, acuerdos y contratos de trabajo, así como de todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría en ejercicio de sus

trabajo, los padrones relacionados con las elecciones de representantes obrero-patronales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y de otras elecciones que requieran esa formalidad.

Vigilar el funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene en los centros de trabajo de jurisdicción federal.

Señalar los plazos en que deben cumplirse las medidas de seguridad e higiene contenidas en las actas levantadas por los inspectores y formular los emplazamientos a través de los cuales se comunicará a las empresas el tiempo en que deben llevar a cabo las medidas sugeridas.

Coordinar el apoyo que las autoridades de las entidades federativas deben prestar a las autoridades federales de trabajo en las materias de seguridad e higiene.

Proteger el trabajo de los mayores de catorce años y menores de dieciseis, expidiendo las autorizaciones, certificados médicos y de aptitud que la ley señala,

atribuciones.

Facilitar la información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo.

Vigilar que las empresas contribuyan al fomento de las actividades culturales y deportivas entre sus trabajadores y les proporcionen los equipos y útiles indispensables.

Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos.

Llevar a cabo, en el número que sea necesario, las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo en los centros de trabajo de jurisdicción federal.

Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para procurar la armonía entre trabajadores y patrones.

Certificar, por medio de los inspectores federales y

vigilando de manera especial las condiciones en que presten sus servicios en las empresas.

En general, llevar a cabo todas aquellas funciones que la ley encomienda a la Secretaría, que sean afines a lo señalado.

4.1.9 El Inspector como Funcionario Público.

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son responsabilidades administrativas de los funcionarios: cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su cargo

exclusivamente para los fines a que están afectos.

Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trabajo y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas y

señaladas antes o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluído el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedad de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las

personas a que se refiere el párrafo anterior, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobadas que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas referidas antes.

Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas.

Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos

que señala la ley.

Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio.

4.2 Reglamento de Inspección Laboral en México.

4.2.1 Procedimiento de Inspección.

A la Dirección General de Asuntos Jurídicos corresponde aplicar las sanciones procedentes cuando existan violaciones a las normas laborales, a las de seguridad social o a las contractuales, además de las violaciones a los Tratados y Convenciones.

Internacionales en materia laboral que haya aprobado y promulgado el Congreso de la Federación.

El procedimiento ante la autoridad federal del trabajo inicia cuando se detecta una infracción y se levanta un acta.

El inspector del trabajo, al realizar una visita ordenada o de rutina, si así está previsto en los instructivos, una vez terminada ésta, indica al patrono las deficiencias o violaciones que haya encontrado y procede a levantar el acta de la misma, dando intervención al patrono o a su representante y a los trabajadores del lugar de trabajo o próximos a él. Las actuaciones son remitidas al citado departamento jurídico, para que sea éste quien cite al interesado a comparecer por sí o por medio de apoderado, que acredite su personalidad a una audiencia que debe desahogarse en un plazo no menor de diez días contado a partir del momento de la notificación que se haga. En esa audiencia el interesado podrá oponer las defensas y excepciones que a su derecho convenga y ofrecerá las pruebas que estime conducentes, mismas que desahogará la autoridad conforme a las reglas generales de la prueba contenidas en la legislación laboral o a instructivos y manuales de administración que deben

ser conocidos por los administrados.

De existir la falta imputada, se le impone al patrono la sanción que proceda, tomando en consideración: a) la gravedad de la infracción cometida; b) los antecedentes del infractor (si es la vez que incurre en la falta, si es reincidente o si le han sido aplicadas otras sanciones por diversos motivos; c) sus condiciones económicas, para lo cual se tomará en cuenta si se trata de un patrono modesto, de una pequeña o mediana industria o de una gran empresa, y d) la sanción puede ser correctiva solamente o pecuniaria y, en esta última situación, variará entre un máximo y un mínimo, según lo establezca la ley o reglamento aplicable.

Por otra parte, el procedimiento ante las autoridades locales del trabajo se realiza de la siguiente manera: Cada entidad Federativa, así como el Departamento del Distrito Federal han creado por disposición legal, como se ha visto, direcciones o departamentos locales del trabajo y han expedido, aparte de los reglamentos federales de carácter obligatorio en todo el país sus propias reglamentaciones en lo que les faculta la Ley Federal del Trabajo.

Respecto a los primeros, todas estas autoridades deberán sujetarse a las normas fijadas cualquiera que sea su naturaleza, por lo que al actuar lo hacen con facultades delegadas y en los términos arriba explicados, sin diferir la materia, actos o actuaciones procesales que sean desarrollados y en una sola instancia, variando únicamente los términos reservados, ya que estas autoridades pueden aplicarlos si necesitan del envío de despachos o exhortos, así como la forma de dictar las resoluciones.

Pero si son variables las reglamentaciones propias de los Estados de la República, motivo que nos impide el examen de cada una, aunque en terminos generales casi todas las promulgadas hasta ahora, siguen las orientaciones dadas por la autoridad federal en los instructivos o manuales administrativos de que hemos hecho mérito. Atenderemos sólo las variantes que se encuentran en algunas legislaciones locales:

1º. Algunas han dividido la celebración de audiencias por ramas de actividades según su importancia en la entidad (comercios, pequeñas o medianas industrias o talleres de servicio).

2º. En otras se atiende de preferencia quejas individuales y es al presentarse la queja cuando se

comisiona a un inspector del trabajo para que proceda a verificar la existencia de la falta o faltas atribuidas a los patronos, iniciándose con el escrito de queja el procedimiento administrativo.

3ª. En las más de las Entidades Federativas se da cierta intervención a los sindicatos y son sus representantes quienes en unión de los inspectores se presentan en la empresa o establecimiento, indican las deficiencias o violaciones imputadas y generalmente referidas a los contratos individuales o colectivos, y es al levantarse el acta respectiva cuando son formuladas las denuncias e irregularidades, dándose oportunidad ahí mismo para que el patrono manifieste lo que a sus intereses convenga o se oponga a lo manifestado por la representación sindical y exprese a su vez sus propias quejas, las cuales deberá formular para el conocimiento de la autoridad administrativa del trabajo local.

4ª. Sólo unos pocos de los Estados citan a una audiencia a los patronos sin mediar inspección previa, siendo en ella donde se les da a conocer las infracciones imputadas y la oportunidad para su defensa, aunque a veces la falta de preparación de algunos elementos favorables hacen nula ésta, por cuyo motivo en ocasiones es necesario celebrar hasta

tres o más audiencias para determinar las faltas o su inexistencia. A la inspección tampoco se le da el carácter autónomo sino se desahoga como simple prueba de alguna de las partes interesadas. Es de admitirse que tal tipo de actuaciones ha dado margen a muchas demandas de orden administrativo.

4.2.2 Procedimiento Administrativo.

Para la ley, española los principios generales del procedimiento administrativo comprenden:

1) El carácter contradictorio.- Consiste en que hay la posibilidad de hacer valer los distintos intereses que estén en juego y sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de tomar una decisión definitiva; 2) El de economía procesal instaurado con positivo criterio imperativo.-

Mediante el cual se procura celeridad y eficacia en los servicios, en orden a la conservación de actos y trámites no afectados por el defecto o la eventual infracción cometida a lo largo del procedimiento, a la conversión de los actos nulos que contengan los elementos constitutivos de otros distintos y a la convalidación de actos anulados a través de la implementación de varios procedimientos sumarios accesorios; 3) In dubio pro actione.- Postula el ejercicio del derecho de acción en favor de la

mayor garantía y la interpretación más favorable, asegurando en lo posible y más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento; 4) El de oficialidad.- El procedimiento debe impulsarse de oficio en todos sus trámites, es decir la administración pública debe desarrollar la actividad necesaria para llegar a la decisión final sin que la exciten los particulares, y; 5) Los principios de exigencia, de legitimación, de imparcialidad, de publicidad y de gratuidad.- El titular de la acción necesita tener un interés directo, personal y legítimo que pueda resultar afectado por la doble condición de juez y parte, el procedimiento bajo ninguna forma puede ser secreto y los interesados tienen derecho a que se les comunique el estado de un expediente y el contenido de los informes, normas y acuerdos aprobados, a efecto de que puedan presentar elementos útiles a su defensa sin la imposición de tasas o tributos que dificulten éstos.

El procedimiento administrativo mexicano se acerca, según afirma el Profr. Santiago Barajas Montes de Oca, a los atributos señalados para el procedimiento español que acabamos de exponer.⁽³¹⁾ Porque si la

(31) Barajas Montes de Oca, Santiago, Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Porrúa, México 1985, p.143.

justicia administrativa se pone en ejercicio cuando la autoridad del trabajo lo inicia al momento de detectar una falta, presentarse una omisión, o al advertir la violación de cualquier disposición normativa, por cualquiera de estos tres medios: a) informando al administrado personalmente o mediante notificación escrita sobre la existencia de tal falta, omisión o violación; b) imponiéndole una sanción pecuniaria en forma directa por una real o supuesta transgresión del derecho, o c) citándole a una audiencia previa en la que se le da a conocer el motivo de su presencia a efecto de que aclare de viva voz las causas que lo hayan llevado a cometer una infracción; existen las siguientes soluciones:

1ª. Si la falta es intrascendente y es la primera llamada de atención que no amerita sanción alguna, se le informa sólo al interesado y se le previene que de no atender el llamado se le aplicarán las medidas correctivas que las leyes o reglamentos determinen. Por ejemplo: medidas de seguridad que deben ser puntualmente cumplidas son: la correcta iluminación del lugar de trabajo, la supresión de la humedad ambiental o la adecuada ventilación del mismo. En estos casos, al detectarse una falla lo elemental es advertir que se corrija, dando

oportunidad al administrado de hacerlo en un período aceptable, apercibido de que en caso de no atender al llamado se le aplicarán las sanciones previstas;

2º. De estar comprobada una infracción, la cual generalmente detecta un inspector del trabajo, la autoridad procede a imponer la sanción correspondiente sin previo aviso o notificación; simplemente se indica al patrono la falta en que incurrió y se le señala, de acuerdo con la disposición legal que proceda, la sanción impuesta según la gravedad de dicha falta: Un ejemplo de ello es la falta de pago del salario mínimo al trabajador.- El propio trabajador puede hacer la denuncia y demostrarla con los documentos de que disponga o solicitar la inspección a la empresa. Si es el inspector quien detecta la falta, levantada el acta de la infracción, dará vista con una copia de ella al Ministerio Público por disponerlo así la ley (Art. 547, Fracc. VI y 1003) independientemente de la sanción en que el patrono incurra con tal motivo, misma que se impondrá de inmediato;

3º. Cualquier otro tipo de falta en la visita que se haga a una empresa o establecimiento se hará constar en el acta del inspector, quien explicará previamente el motivo de la actuación en que intervenga y solicitará sea firmada por el patrono, su representante y las demás personas que intervengan o sean testigos de asistencia. Una copia del acta se dejará en poder

del interesado y el original y demás copias se entregarán a la autoridad que haya ordenado la inspección, para que inicie desde luego el procedimiento administrativo y cite al administrado, a su representante y a las personas que hayan intervenido, a una audiencia especial en la que podrán rendirse pruebas y formular los alegatos procedentes.

Contamos con tres procedimientos administrativos del trabajo admitidos por la ley mexicana:

1) El iniciado por la autoridad federal del trabajo para sancionar cualquier infracción a las leyes o reglamentos vigentes;

2) el que inician las autoridades locales del trabajo en las entidades federativas de acuerdo al ámbito de su competencia y conforme a la jurisdicción territorial que les corresponda; y

3) El de avenimiento o de conciliación administrativa, por medio del cual se procura hallar soluciones amigables frente a conflictos colectivos, sean o no de trascendencia nacional.

4.2.3 Elementos de Fondo y Forma de las Actas de Inspección.

Los artículos 542, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo y el 38 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, imponen como una de las obligaciones de los inspectores del trabajo levantar acta de cada inspección que practiquen, en ella deben intervenir los trabajadores, el patrón, dos testigos de asistencia y los integrantes de las comisiones mixtas que correspondan, los testigos pueden coincidir con los representantes de las comisiones. En las actas deben hacerse constar las violaciones a las normas de trabajo o las deficiencias en su aplicación que detecten los inspectores como resultado de la visita que practiquen, del mencionado documento deben entregarse copias a quienes hayan participado y turnar el original a la autoridad que corresponda, para que ésta dictamine las presuntas violaciones y emplace, en su caso, las medidas de seguridad e higiene que procedan.

El contenido del acta dependerá del tipo de inspección que se realice, debiendo reunir los requisitos de fondo y forma establecidos por las disposiciones legales.

En tal sentido, entendemos por requisitos de fondo, aquellos elementos que deben contener las actas de inspección para su validez, es decir para que produzcan efectos jurídicos.

Los requisitos de forma son aquellos que deben observarse en las actas, los cuales, sin afectar su validez, faciliten su trámite y análisis, concretamente se refieren a la presentación del documento.

Los requisitos de fondo son las referencias en el acta:

a).- De la orden de la inspección.- Para que un inspector esté autorizado a efectuar una visita, requiere estar provisto de una orden escrita en la que se precise el centro de trabajo a inspeccionar, su domicilio, el objeto de la inspección y su alcance. Desde luego, esta orden debe estar fundada, motivada y expedida por la autoridad competente para ello, en este caso, por el Titular de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, el Delegado Federal del Trabajo correspondiente o quienes tengan esa facultad delegada.

b).- De los citatorios.- El artículo 40 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo establece en su segundo párrafo que el inspector deberá dejar

citatorio cuando la diligencia no pueda efectuarse por ausencia del patrón o su representante.

En este documento debe establecerse que el inspector no pudo realizar la diligencia por ausencia del patrón o su representante y, por tal motivo, deberá esperarlo en el domicilio de la empresa, el día y hora determinados en el propio citatorio, para la práctica de una inspección, apercibido de que si no se encuentra se entenderá la inspección con las personas que se encuentren, o en su defecto, se le tendrá por opuesto a la inspección.

Los requisitos que deben reunir los citatorios son los siguientes:

- Nombre de la empresa o patrón a quien se dirija;
- Lugar, fecha y hora en que se levanta el citatorio;
- nombre del inspector;
- Objeto de la visita;
- Día y hora en que deberá estar presente el patrón o su representante;
- Apercibimiento de que la diligencia se entenderá con las personas que se encuentren, si no asiste el patrón o su representante; y
- Nombre, cargo y firma de la persona que recibe el citatorio; así como la
- Firma del Inspector.

De acuerdo al Artículo 748 de la Ley Federal del Trabajo, que se refiere a notificaciones, aplicado por analogía, el citatorio debe dejarse por lo menos con veinticuatro horas de anticipación del día y la hora en que vaya a efectuarse la inspección.

c).- De la identificación de la inspección.- Se refiere al lugar en que se levanta o elabora el acta, debiendo mencionar la población, municipio y estado en que se actúa; la fecha, incluyendo la hora, día, mes y año; razón social de la empresa; domicilio completo, con todos los datos que sirvan para su localización futura; calle, colonia, población o barrio, municipio, estado, código postal; fundamento legal, es decir artículos de la Ley y de los reglamentos en que se base su actuación; tipo o clase de inspección que se le vaya a efectuar; datos de la orden de inspección que motivó su visita; fecha, número de folio y persona que le haya expedido; y objeto y alcance de la inspección que se le haya ordenado.

De todos los elementos contenidos en esta primera parte o introducción del acta, podemos considerar que son requisitos de fondo todos, exceptuando los que se refieren a los datos que ayudan a la localización del domicilio de la empresa, que sólo tienen carácter práctico.

El lugar y la fecha son requisitos de fondo del acta porque precisan cuándo y dónde tuvo lugar la actuación, aportan un elemento de seguridad e identificación, tanto para la autoridad como para las partes.

Nombre y cargo de la persona que realiza la inspección es un requisito de fondo, porque según la ley y los reglamentos, son los Inspectores del Trabajo los encargados de realizar la función de inspección, además que sirve para identificar al funcionario que está actuando, ratificar, en su caso, hechos que consignan y determinan al responsable.

Los datos de identificación de la empresa constituyen también un requisito de fondo, ya que no se puede efectuar una visita de inspección a una empresa distinta de la mencionada en la orden, de acuerdo al Artículo 26 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo; además que sirve para conocer exactamente al responsable jurídico del centro de trabajo.

El fundamento legal lo constituyen los artículos de la Constitución, de la Ley Federal del Trabajo, del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo y de otros reglamentos que acreditan la presencia legal del inspector en el centro de trabajo. El tipo de

visita que se pretende realizar, constituye, sin duda, otro de los requisitos de fondo, en virtud de que se está cumpliendo el principio de legalidad que debe revestir a todo acto de autoridad. Este principio se salvaguarda mencionando lo asentado en la orden de inspección, nombre y cargo de la autoridad que la suscribe, así como el objeto y alcance de la misma inspección.

Estos requisitos se encuentran expresamente consignados en el Art. 26 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, que dispone que para practicar visitas, los inspectores deberán estar provistos de órdenes escritas en las que se precise el centro de trabajo, su ubicación, el objeto de la inspección y su alcance.

d).- De los comparecientes, personalidad, testigos y Comisiones Mixtas.- Una vez que se ha terminado la parte introductoria del acta, el siguiente requisito de fondo que debe incluirse en el acta es la acreditación de personalidad.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo al Artículo 542, fracciones I y IV de la Ley Federal del Trabajo deben intervenir los trabajadores, el patrón, o los representantes de ambos.

En primer lugar el inspector deberá identificarse con credencial de Inspector Federal del Trabajo citando su número, vigencia y autoridad que expide la credencial, lo cual quedará asentado en el acta; mostrar la orden de comisión y hacerle saber al patrón o a su representante y a los trabajadores o a sus representantes el objeto de la visita, éstos a su vez tendrán que acreditar su personalidad y el inspector anotará el cargo o puesto que tienen en la empresa.

La presencia del patrón o su representante constituye un requisito de fondo, porque, como se estableció, de la inspección pueden derivar hechos que afecten a sus intereses; el único caso en que no es necesaria su presencia, es cuando habiéndosele dejado citatorio no lo atiende, ni nombra representante que lo substituya.

Por lo tanto, se hará constar en el acta que la diligencia se efectúa con el patrón, el representante legal de la empresa o con algún representante del patrón que ejerza funciones de dirección o administración en la empresa, establecimiento o centro de trabajo sujeto a inspección. En este sentido, además del nombre y cargo de la persona que atienda la diligencia y de los documentos con que acrediten su personalidad: acta constitutiva poder notarial y/o

carta poder, deberán quedar asentados los datos que permitan su identificación en cuanto a nombre y cargo; exclusivamente cuando la persona con quien se entienda la inspección no cuente con algún documento que lo identifique plenamente, recurrirán a establecer que el representante manifiesta, bajo protesta de decir la verdad, llamarse como quede escrito, ocupar el cargo con el que se ostenta, así como tener representación y facultades para atender la diligencia, independientemente de que las personas que intervienen en la misma, citando sus nombres, lo identifican y señalan su puesto.

Son representantes de los patrones, y con ellos pueden entenderse las diligencias, en los términos del Artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo, los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, pero el Inspector hará constar los medios por los que se cercioró de que la persona que lo atendió reúne esas características.

También se hará constar en el acta que la diligencia se lleva a cabo con la intervención del representante de los trabajadores, por conducto del funcionario sindical correspondiente o de la persona designada por los mismos, previo requerimiento que el

inspector formule al patrón que comparezca. Asimismo se hará constar la intervención de los integrantes de las comisiones respectivas, según el tipo de inspección de que se trate, así como de que el inspector requirió la designación, por parte del patrón, de dos testigos de asistencia, pudiendo recaer esta designación en los integrantes de las comisiones. En su caso, deberá mencionar que los testigos fueron designados por el Inspector ante la negativa del patrón o su representante, pero invariablemente deberán señalar a los testigos.

Los integrantes de las comisiones mixtas de seguridad e higiene deberán comparecer cuando la inspección que se realice comprenda esos aspectos. Otras comisiones que en su caso pueden participar son las de Capacitación y Adiestramiento y de Participación de Utilidades entre las más importantes.

El fundamento para que intervengan en el acta los integrantes de las comisiones se encuentra en el Artículo 32 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, que dispone en su segundo párrafo: "si el caso lo requiere, el inspector, a su juicio, podrá solicitar el auxilio de las comisiones a que obliga la Ley Federal del Trabajo.

La intervención de los integrantes de las comisiones no es propiamente un requisito de fondo, ya que su falta no afecta la validez del acta, sino sólo es un elemento de apoyo en la investigación que el inspector realiza. Lo que sí constituye un requisito de fondo importante es la presencia de los testigos de asistencia que debe designar el patrón, de acuerdo al Artículo 38 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

e).- Contenido material del Acta.- Una vez que en el acta se hayan satisfecho todos los requisitos mencionados con anterioridad, deberá el inspector referirse al resultado de la inspección, apartado donde se consigna el incumplimiento de la empresa o patrón a las normas de trabajo.

El contenido material del acta o resultado de la inspección es diferente según sea la clase o tipo que se haya efectuado, inicial, periódica, de verificación o extraordinaria; se llega a él por dos procedimientos simultáneos: la revisión de la documentación que acredite el cumplimiento o incumplimiento de las normas de trabajo y la observancia directa del inspector, mediante el recorrido por el centro de trabajo, complementada con los interrogatorios que debe formular a los trabajadores y al patrón, los cuales se encuentran

señalados en el inciso 4.1.2 y si la observancia de las normas de trabajo puede acreditarse mediante la exhibición de documentos, el inspector deberá formular al patrón un requerimiento de presentación de libros, registros y demás documentos a que obligan las normas de trabajo, así como el hecho de que si la inspección comprende la vigilancia de obligaciones no acreditables con documentos, como es el caso de las de verificación, el inspector deberá asentar que él hizo un recorrido por las instalaciones del centro de trabajo, mencionando el resultado del mismo, así como de los interrogatorios que practicó.

Los aspectos que deberá verificar en cada caso el inspector, formarán parte del manual correspondiente.

f).- De las manifestaciones de las partes.- De acuerdo con el Artículo 39 del mismo Reglamento, el inspector antes de concluir el levantamiento del acta asentará, en su caso, las manifestaciones formuladas por los trabajadores, el patrón o su representante. Esto es con el fin de dejar constancia en el acta de las observaciones o aclaraciones que tengan las partes sobre el resultado de la inspección. Su omisión puede tener como consecuencia que se nieguen a firmar el acta y, posteriormente, impugnarla. Al efecto, el inspector invitará a las partes a hacer

uso de la palabra; si manifiestan que no tienen nada que declarar, así lo debe expresar el inspector en el acta.

g).- Del cierre, firma del acta y distribución de copias del acta.- Después de las manifestaciones de las partes, el inspector sólo podrá asentar algún hecho relevante que requiere ser mencionado para complementar la actuación, si no existe, así deberá manifestarlo y dar por terminada el acta con la hora y la fecha en que se concluyó, dándola a leer e invitando a firmar a los que en ella intervinieron, principalmente al patrón y los testigos de asistencia, suscribiéndola también el propio inspector. Si alguna de las partes se niega a firmar, el inspector deberá hacerlo constar en la propia acta. Asimismo, el inspector deberá entregar copia del acta a cada una de las partes que intervinieron, habiéndose asentado previamente ese hecho en el cuerpo del acta.

Requisitos de Forma.- En cuanto a la presentación de Inspección, las actas deben estar escritas en papel con sello oficial: constarán en original y siete copias para los que intervienen y la distribución interna que se hace en la unidad administrativa que gira la orden (Dirección General de Inspección Federal del Trabajo o Delegación Federal del

Trabajo). En el margen superior derecho (que será de medio centímetro) asentarán los datos que identifiquen a la unidad administrativa que expidió la orden y en asunto se anotará el tipo de inspección de que se trate, y en el izquierdo será de aproximadamente cuatro centímetros, para dar espacio a las firmas y no se mutile el texto cuando se archive.

Las actas se escribirán a renglón seguido y cuando quede un espacio para terminar un renglón se llenará con guiones, a efecto de que no se pueda escribir en ese espacio y evitar alteraciones del texto y no deberán llevar faltas de ortografía, borrones, tachaduras o enmendaduras; si existe algún error en el texto se deberá salvar, es decir se pone la expresión "se dice" entre comillas seguida del texto correcto. A falta de máquina de escribir se podrá hacer manuscrita, con la letra más clara posible.

No afecta la validez del acta el orden en que se mencionen los requisitos de fondo; pero se debe iniciar con el lugar, seguido por la fecha, hora, nombre y cargo del inspector, empresa de que se trate y domicilio; fundamento legal, que se tomará de la orden de inspección, así como objeto y alcance de la inspección. Finalmente, se anota por quién comparecen las personas que intervienen (por la

empresa o por los trabajadores), su nombre, personalidad o cargo y la mención de que se procedió a desahogar la diligencia. Concluida esta fase se da inicio al apartado correspondiente a los datos generales de la empresa (excepto en las de verificación o extraordinarias con finalidad muy específica).

Datos Generales de la empresa.- En el acta de inspección, después de haber hecho la introducción se expresan los datos generales de la empresa, los que sirven para identificar al centro de trabajo y actualizar los registros del directorio de empresas de jurisdicción federal; razón social completa o nombre del propietario; domicilio, con datos complementarios para su fácil localización en visitas posteriores, calles entre las que se encuentra, puntos de referencia notable o fácilmente localizable, etc.; actividad económica; registros: federal de contribuyentes; del Instituto Mexicano del Seguro Social, última clase y grado de riesgo; del Impuesto al Valor Agregado y de la Cámara Industrial a la que pertenece; tipo de centro de trabajo: matriz, sucursal, oficinas, etc., si bajo la misma razón existen diversos centros de trabajo en distintos lugares, el inspector anotará el domicilio y giro de cada uno de ellos; dimensiones aproximadas del centro de trabajo inspeccionado, considerando la superficie

del predio y la construida; número de trabajadores, desglosado en hombres, mujeres y menores, clasificados en base, confianza, eventuales y total; capital social y capital en giro; Sindicato titular del contrato colectivo o administrador del Contrato-Ley, nombre del Secretario General y domicilio social del sindicato en su caso.

Documentación a revisar.- Para la acreditación del cumplimiento o determinación del incumplimiento a las normas de trabajo, el inspector está facultado para solicitar al patrón la presentación de libros, registros y otros documentos, atribución que está señalada en el inciso 4.1.2. Esta documentación no está definida en algún otro precepto, sino que se infiere de diversos ordenamientos de la Ley y sus reglamentos. La práctica inspectiva ha determinado que se debe solicitar la siguiente documentación: Acta Constitutiva de la empresa, en su caso de ser persona moral; y solicitud de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en caso de ser persona física; capital social y capital en giro; Registro Federal de Causantes; Décula de Empadronamiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA); Registro o Registros Patronales ante el I.M.S.S., con clasificación, así como la última determinación del grado de riesgo; liquidación del último bimestre de las cuotas obrero-patronales al

I.M.S.S. y altas y bajas de trabajadores en ese lapso; Última liquidación bimestral de aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y, en su caso, convenios celebrados con éste si aporta menos del 5%; Registro de la Cámara Patronal a la que se encuentra afiliada la empresa; Relación de los pagos al Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, si existen trabajadores que hayan obtenido crédito a través de esta institución; Carátula sellada de la última declaración anual del Ingreso Global de las Empresas del último ejercicio fiscal (para efectos de participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa); Acta de integración de la Comisión Mixta para el reparto de utilidades de la empresa; Proyecto de reparto individual de la participación de utilidades (desplegado de cálculo); Nóminas y recibos de pago de la participación de utilidades de cada uno de los trabajadores; Dos últimas nóminas y listas de raya, quincenal y semanal; Tarjetas de asistencia, lista y relación de las jornadas de trabajo; Recibos de pago de vacaciones y de primas vacacionales; Recibos de pago de aguinaldos; Contrato colectivo registrado o contrato-ley aplicable, en su caso, y contratos individuales; Reglamento interior de trabajo registrado; Cuadro de antigüedades; Registro de la comisión mixta de seguridad e higiene, acta

constitutiva de la misma y actas de recorridos mensuales durante los últimos seis meses, incapacidades extendidas por el Seguro Social en ese lapso y reportes de accidentes; Planos de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión debidamente autorizados por la S.T.P.S.; licencia de operadores de calderas y jefe de planta, en su caso, libros o bitácoras de los generadores de vapor y recipientes sujetos a presión, en el caso de que en el centro estén instaladas calderas o recipientes sujetos a presión; Licencia de funcionamiento de maquinaria y equipo con número de motores y total de caballos de fuerza instalados y libro de bitácora de maquinaria, la cual no es necesario registrar; Licencia de operadores de grúas y montacargas si el centro de trabajo cuenta con ese equipo; Libro médico registrado ante la S.T.P.S., historias clínicas, copias de las conferencias mensuales del médico y número de registro del médico ante la S.T.P.S., si el centro de trabajo tiene más de cien trabajadores; Registro de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, planes y programas autorizados, libro de actas de la comisión y constancias expedidas; y Copia del acta de la última inspección de trabajo practicada en el centro de trabajo.

4.3 Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo e Instructivos.

La impresión de este Reglamento y sus instructivos son una medida que forma parte del paquete de acciones contenidas en el Convenio de Cooperación suscrito por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el I.M.S.S. y rige en todo el territorio nacional y tiene por objeto proveer en la esfera administrativa a la observancia de la Ley Federal del Trabajo en materia de Seguridad e Higiene y lograr de este modo disminuir los accidentes y enfermedades que se producen u originan en los centros de trabajo. Asimismo, su aplicación corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Las autoridades federales coordinarán sus acciones en materia de seguridad e higiene con las autoridades de los Estados y del Departamento del Distrito Federal, en la forma y términos que el mismo establece. Su aplicación se hará coordinadamente con la Secretaría de Salubridad y Asistencia de acuerdo a las facultades que sobre higiene ocupacional otorgan a esta última las leyes en vigor.

Para los efectos de este ordenamiento, las Secretarías mencionadas integrarán una Comisión permanente, con tres representantes de cada una de

Ellas. Asimismo se establecerá la coordinación necesaria con la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para la expedición, actualización e interpretación de las normas oficiales mexicanas, relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, atendiendo las recomendaciones que resulten de la coordinación que se establezca en los términos del párrafo que antecede expedirá los manuales, instructivos o circulares que sean necesarios para el eficaz cumplimiento de este Reglamento.

La aplicación de las disposiciones de este Reglamento se hará de acuerdo a las características de cada tipo de trabajo.

Los instructivos que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social expida deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación para su obligatoriedad y general observancia.

Para los efectos de este ordenamiento se considera como centro de trabajo a todo aquel establecimiento, cualquiera que sea su denominación, en el que se realicen actividades de producción de bienes o de

prestación de servicios y en los cuales participen personas que sean sujetos de una relación de trabajo. También son centros de trabajo los establecimientos de producción de bienes y servicios pertenecientes a sociedades cooperativas y demás formas de organización social.

Los patrones o sus representantes, los sindicatos titulares de los contratos colectivos, los trabajadores, las comisiones de seguridad e higiene, los encargados de la seguridad, los supervisores de seguridad y los médicos de las empresas, en su caso, están obligados a cuidar de la estricta observancia de este Reglamento en sus respectivos centros de trabajo.

La S.T.P.S. y las autoridades competentes de los Estados y del Distrito Federal llevarán a cabo los estudios e investigaciones en los lugares de trabajo y los exámenes que estimen convenientes a los trabajadores utilizando los equipos necesarios y los medios que la ciencia y la tecnología emplean para identificar y valorar las posibles causas de accidentes y enfermedades de trabajo, y para determinar las alteraciones de la salud en los trabajadores, a fin de promover que mediante la expedición de las disposiciones correspondientes se

establezcan medidas de seguridad e higiene.

Los Títulos Segundo al Décimo en sus respectivos capítulos regulan las condiciones de seguridad e higiene en los edificios y locales de los centros de trabajo; de la prevención y protección contra incendios; De la Operación, Modificación y Mantenimiento del Equipo Industrial; De las Herramientas; Del Manejo, Transporte y Almacenamiento de Materiales; Del Manejo, Transporte y Almacenamiento de Sustancias Inflamables, Combustibles, Explosivas, Corrosivas, Irritantes o Tóxicas; Del Equipo de Protección Personal y de las Condiciones Generales de Higiene.

Todos estos deben considerarse al momento en que se realiza la inspección en los centros de trabajo para vigilar que efectivamente dichos centros cumplen con este Reglamento.

El Título Decimoprimer o contiene siete capítulos que se refieren a la organización de la seguridad e higiene en el trabajo; a los Reglamentos Interiores; a la Organización y Funcionamiento de las Comisiones de Seguridad e Higiene; a los Servicios Preventivos de Medicina del Trabajo, en relación a los índices de frecuencia y gravedad de los riesgos realizados, a la naturaleza y características de la actividad

que se efectúa y el número de trabajadores expuestos; servicios que estarán bajo la supervisión de un médico; La Organización de los Servicios de Seguridad e Higiene para la Prevención de riesgos; De los Avisos de Seguridad e Higiene en el Trabajo; A los Informes y Estadísticas de Accidentes y Enfermedades de Trabajo; y el Título Décimosegundo contiene dos capítulos que aluden a las Comisiones Consultivas de Seguridad e Higiene, y las Comisiones Consultivas Estatales, con el objeto de estudiar y proponer la adopción de medidas preventivas para abatir los riesgos en los centros de trabajo; Título Décimotercero, contiene cuatro capítulos que se refieren a los procedimientos administrativos, en cuanto a la Vigilancia e Inspección, a las Sanciones y Recursos Administrativos; éstos últimos sirven para que el infractor tenga derecho de recurrir la sanción impuesta dentro de los 15 días hábiles a su notificación.

Desafortunadamente es imposible materialmente hacer mención de cada artículo que integra este Reglamento porque resultaría muy extenso, por tal motivo sólo hemos señalado sus Títulos con sus capítulos y enunciados correspondientes, y de la misma forma lo haremos en su parte de sus Instructivos y Anexos como sigue:

Existen veintiún Instructivos Laborales como sigue:

1. Su objetivo es dar a conocer las condiciones de seguridad e higiene que debe prevalecer en los edificios y locales de los centros de trabajo, en relación a sus techos, paredes, pisos, patios, escaleras, rampas, escalas fijas, pasadizos y plataformas elevadas.

Contiene un Anexo con definiciones de los términos técnicos empleados en el mismo;

2. Se refiere a las condiciones de seguridad para la prevención y protección contra incendios y al aislamiento de las áreas, locales o edificios donde se manejen materias primas, productos o subproductos que implican alto riesgo de incendio, así como a sus características y especificaciones de las salidas normales y de emergencia, pasadizos, corredores, rampas, puertas y escaleras de emergencia y el equipo para la extinción de incendios. También contiene un Anexo;

3. Hace alusión a la obtención y refrendo de licencias para operadores de grúas;

4. Relativo a los sistemas de protección y

dispositivos de seguridad en la maquinaria y equipo de dichos centros de trabajo en sus partes móviles y transmisión mecánica y a los dispositivos de seguridad en el punto de operación, del equipo para izar, de los dispositivos de seguridad de los montacargas, tractores y carretillas, de los transportadores de carga y del equipo conectado eléctricamente a tierra;

Los Números 5 al 14, respectivamente, aluden a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo: Para el almacenamiento, transporte y manejo de sustancias inflamables y combustibles; o para la estiba y desestiba de los materiales, cuidando la delimitación, ventilación e iluminación de los espacios destinados para ello, así como la altura de las estibas en relación con su estabilidad; o para la instalación y operación de ferrocarriles en dichos centros; o para la producción, almacenamiento y manejo de explosivos; o para el almacenamiento, transporte y manejo de sustancias corrosivas, irritantes y tóxicas o donde se produzcan, almacenen o manejen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el ambiente laboral; o donde se genere ruido; o donde se manejen, almacenen o transporten fuentes generadoras o emisoras de radiaciones ionizantes capaces de producir también esa contaminación; o donde se generen

radiaciones electromagnéticas no ionizantes. Considerando que contienen un Anexo también los instructivos 12 y 13; o para los trabajadores que laboren a presiones ambientales anormales y de las características de los gases y mezclas de éstos utilizados para la respiración y disposición para la descompresión y períodos de descanso obligatorio;

15. Referente a las condiciones térmicas ambientales extremas, elevadas y abatidas en los centros de trabajo;

16. En cuanto a las condiciones de seguridad e higiene en dichos centros en relación a la ventilación;

17. Relativo a los requerimientos y características del equipo de protección personal para los trabajadores;

18. Se refiere a los requerimientos y características de regaderas, vestidores y casilleros en los centros de trabajo;

19. En relación a la constitución, registro y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo;

20. Relativo a los requerimientos y características de los botiquines para primeros auxilios en los centros de trabajo;

21. En relación a los requerimientos y características de los informes de los riesgos de trabajo que concurren, para integrar las estadísticas.

4.4 Guías para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene de los Centros de Trabajo.

En cuanto a la guía para la integración y registro de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, debemos saber que son organismos que establece la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 509 y 510, para investigar las causas de los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan.

Considerando que una Comisión Mixta de Seguridad e Higiene debe integrarse en un plazo no mayor de 30 días a partir de la fecha en que inicien sus actividades los centros de trabajo y de inmediato en donde no existan.

La S.T.P.S., el D.D.F., las autoridades de los estados, los patrones y los trabajadores o sus

representantes, deberán promover la integración de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

La mencionadas comisiones deberán integrarse con igual número de representantes obreros y patronales; y funcionarán en forma permanente.

Para determinar el número de Comisiones que deberán establecerse en una misma empresa, así como el número de representantes propietarios o suplentes, los trabajadores y patronos deberán considerar: el número de trabajadores, la peligrosidad de las labores, la ubicación del centro o de los centros de trabajo, las divisiones, plantas o unidades, de que se compone la empresa, las formas o procesos de trabajo, el número de turnos de trabajo y el número total de representantes en las Comisiones debe ser en relación con el número de trabajadores que laboren en cada división, planta o unidad, en la siguiente forma:

Para un número de trabajadores no mayor de veinte, un representante de los trabajadores y uno de los patronos;

Para un número de veintiuno a cien trabajadores, dos representantes de los trabajadores y dos de los patronos;

Para un número mayor de cien trabajadores, cinco

representantes de los trabajadores y cinco de los patrones;

Se podrán nombrar más representantes si así se considera necesario. Por cada representante propietario, se debe designar un suplente. Cuando la empresa necesite formar dos o más comisiones deberá integrarse una comisión central y las comisiones auxiliares que sean pertinentes. Estas comisiones trabajarán y sesionarán en forma independiente, reportando toda la información a la comisión central, la cual la canalizará a la autoridad correspondiente.

Por otro lado, los representantes de los trabajadores deberán ser designados por el sindicato titular del contrato colectivo. Se sugiere que estos representantes no sean miembros del comité ejecutivo; cuando no exista sindicato, los representantes de los trabajadores deberán ser elegidos por votación y la mayoría de los trabajadores hará la designación. En los centros de trabajo de las cooperativas y de las demás organizaciones sociales para el trabajo, la Asamblea General integrará la Comisión de Seguridad e Higiene. Cuando las cooperativas utilizan los servicios de trabajadores asalariados, se integrará la comisión mixta de seguridad e higiene correspondiente. Además el patrón deberá designar a sus representantes (patronales); y se sugiere que

los representantes patronales no sean empleados de oficina o del departamento de seguridad (en caso de que exista). De preferencia deberán ser trabajadores de confianza que desempeñen sus labores dentro de la planta o unidad de procesos; cuando el patrón, el sindicato o los trabajadores no designan a sus representantes dentro del término establecido, las autoridades del trabajo conminarán a que se haga la designación de los integrantes; o sea, tomarán las medidas necesarias, previa advertencia, para el cumplimiento de la obligación.

Para ser miembro de una Comisión Mixta de Seguridad e Higiene se requiere: ser trabajador de la empresa, ser mayor de edad, poseer la instrucción y experiencia necesarias, de preferencia, no ser trabajador a destajo, a menos que todos los trabajadores presten sus servicios en tal condición, ser de conducta honorable y haber demostrado en el ejercicio de su trabajo sentido de responsabilidad, ser, de preferencia, el sostén económico de su familia. Es decir, se procurará seleccionar a representantes que sepan leer y escribir, tengan un mayor grado de conocimientos, sean respetados por sus compañeros y reconocidos por su seriedad y sentido de responsabilidad; la mujer, al igual que el hombre puede formar parte de las Comisiones

Mixtas de Seguridad e Higiene; al igual que los miembros de una comisión, que también tienen los mismos derechos, obligaciones y personalidad.

La duración de los representantes deberá ser permanente, siempre y cuando cumplan satisfactoriamente con sus funciones. Cuando esto no suceda así, podrán ser removidos libremente y sustituidos de acuerdo lo establecido en el reglamento. Cualquier modificación en la integración y funcionamiento de las comisiones deberá hacerse del conocimiento de las autoridades del trabajo.

Los representantes una vez nombrados se reunirán para levantar el acta constitutiva. En esta misma reunión, la Comisión definirá la manera de dar cumplimiento a sus funciones, establecidas en el artículo 509 de la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos (inciso 4.1.9). No se proporcionará ninguna remuneración extra a los representantes, ya que sus actividades las desempeñarán gratuitamente en la Comisión dentro de sus horas de trabajo, sustituyendo estas actividades sus labores normales asignadas. Los patrones tienen la obligación de dar las facilidades necesarias a los representantes de las dos partes.

La Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y las Comisiones Consultivas Estatales y del Distrito Federal de Seguridad e Higiene en el Trabajo, son organismos con representantes obreros, patronales y gubernamentales que asesoran a las autoridades del trabajo para la adopción de medidas preventivas de los riesgos en el trabajo, con objeto de coadyuvar al cuidado de la seguridad e higiene en el trabajo.

Las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Los centros de trabajo ubicados en el Distrito Federal deben registrar su Comisión Mixta de Seguridad e Higiene en la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Las autoridades del trabajo en el Departamento del Distrito Federal pueden recibir la documentación que, previa revisión, remitirán a la mencionada Dirección General.

Los centros de trabajo ubicados en las entidades federativas podrán remitir la solicitud de registro de su Comisión Mixta de Seguridad e Higiene en el Trabajo a la Delegación Federal del Trabajo correspondiente o a la Dirección General de Medicina

y Seguridad en el Trabajo de la S.T.P.S. Las autoridades del trabajo locales podrán recibir la documentación respectiva de empresas de jurisdicción local, que previa revisión remitirán a la Delegación Federal de la entidad.

Las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene pueden registrarse enviando la solicitud de registro de Comisión Mixta de Seguridad e Higiene debidamente requisitada a la dependencia oficial que corresponda al registro.

Las solicitudes antes citadas podrán obtenerse en la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, en el Departamento del Distrito Federal, en las Delegaciones Federales del Trabajo o en las oficinas de las autoridades locales correspondientes. Después de haber sido revisada y aprobada la solicitud de registro, la autoridad federal del trabajo notificará a las empresas el número con el cual quedó registrada la Comisión.

Cuando se cambien representantes de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, se dará aviso por escrito a las autoridades del trabajo que correspondan.

En cuanto a las actas e informes, la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene debe levantar un acta de cada recorrido que realice, que contenga las observaciones sobre las condiciones de seguridad e higiene y las medidas que proponga para mejorarlas. El acta deberá ser enviada mensualmente a la autoridad del trabajo que le corresponda.

En relación a los accidentes que ocurran, la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene debe investigar las causas de los accidentes y auxiliar al patrón en la elaboración de los informes, tanto en la notificación inmediata de los mismos, así como en el resumen mensual. La hoja de informe de accidente puede solicitarse a la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo de la S.T.P.S. o a las Delegaciones Federales del Trabajo de las entidades federativas correspondientes. Los centros de trabajo ubicados en el Distrito Federal deben enviar los informes de accidentes a la Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los centros de trabajo ubicados en las entidades federativas podrán remitirlos a las Delegaciones Federales del Trabajo que correspondan, o directamente a la Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo.

Acerca de las ramas industriales y empresas de jurisdicción federal ya las hemos señalado en el capítulo segundo. Aunque resulta conveniente indicar que será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

Respecto a la Guía para el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, debemos considerar las siguientes recomendaciones para que las Comisiones cumplan sus funciones:

Para cumplir con su función, las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene deben realizar, por lo menos, un recorrido mensual para cumplir con lo señalado en cuanto a su organización y objetivo.

El recorrido es la visita programada a los edificios, instalaciones y equipos del centro de trabajo, con el fin de observar las condiciones de seguridad e higiene que prevalezcan en los mismos y buscar las posibles causas de riesgos.

Los recorridos que hagan los miembros de las Comisiones de Seguridad e Higiene, pueden tener tres diferentes clases de propósitos:

a) De observación general.- Este recorrido se hace, tomando en cuenta el proceso de producción y se deberán observar los siguientes lugares: las instalaciones, los locales de servicio, los departamentos de producción y los talleres de mantenimiento.

b) De observación objetiva parcial.- Este recorrido es el que puede realizarse cuando se conocen o se señalan algunas áreas como peligrosas, para que la Comisión dirija su observación a ellas y proponga medidas concretas que puedan ser aplicadas para prevenir los riesgos.

c) De observación especial.- Este recorrido se hace porque lo solicitan trabajadores o empresas cuando notan alguna condición insegura en una área de trabajo.

Por tanto, las recomendaciones para realizar los

recorridos son las siguientes:

Al integrarse la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, una de las primeras actividades que deberá realizar será la de fijar el programa calendario anual de recorridos mensuales y comprometer a todos los miembros a cumplir, con la única salvedad de causa de fuerza mayor; y los aspectos que deben revisarse durante los recorridos serán: primero, fijar un programa general de aspectos por revisar permanentemente, en base a las características del centro de trabajo; los puntos a revisar, de acuerdo a las necesidades que determine la Comisión, pueden ser entre otros: aseo, orden y distribución de las instalaciones, la maquinaria, el equipo y los trabajadores en el centro de trabajo, métodos de trabajo en relación a las operaciones que realizan los trabajadores, espacio de trabajo y de los pasillos, protecciones en los mecanismos de transmisión, protecciones en el punto de operación, estado y uso de herramientas manuales, escaleras, andamios y otros, carros de mano, carretillas, montacargas autopropulsados, pisos y plataformas, grúas, cabrestantes y en general aparatos para izar, alumbrado, ventilación y áreas con temperaturas extremas artificiales, equipo eléctrico (extensiones, conexiones y otros), ascensores, equipo

de protección personal por área de trabajo, agentes dañinos (ruido, vibraciones, polvo, gases y otros), recipientes a presión (calderas y otros), peligros de explosión por gases, polvos y otros, manejo de sustancias químicas, métodos que se siguen para aceitar, cadenas, cables, cuerdas, aparejos, accesos a equipos elevados, salidas normales y de emergencia, patios, paredes, techos y caminos y sistemas de prevención de incendios.

Tanto los recorridos como las anotaciones deben hacerse en forma conjunta, no individual, o sea con el consentimiento de todos los miembros, y su actitud debe ser la de aprovechar el recorrido para fomentar entre ellos las relaciones amistosas y deberán abstenerse siempre de dar órdenes directas a los trabajadores.

De esta forma, el acta del recorrido debe levantarse inmediatamente después del recorrido, durante una junta en la que participen todos los miembros de la Comisión. en esta misma Junta deben hacer una selección de las observaciones anotadas, dándole prioridad a las que se consideren de mayor riesgo y señalar las medidas de prevención que se propongan.

También deberá asentarse en cada acta el tratamiento que se ha dado a las proposiciones contenidas en las actas anteriores, hasta obtener su cumplimiento. Se debe presentar el acta, haciendo su entrega de copias al patrón, subrayando las peticiones. Al entregar el acta se deberá dialogar con él para convencerlo de la utilidad de estas peticiones. Y a cada supervisor o jefe de área o de grupo, subrayando lo que se refiera al área o grupo bajo su mando y dialogando con él para convencerlo y lograr su colaboración, al igual que al archivo de la propia Comisión.

Respecto a la organización interna de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, deben iniciar sus funciones en la primera junta; para lo cual se dividirá el trabajo que deba realizar la Comisión en la siguiente forma: Uno o dos miembros que tomen nota del programa calendario anual y del programa general de condiciones a revisar, así como el que redacten las actas mensuales ordinarias y extraordinarias; un miembro que cite a los integrantes para el recorrido y a las juntas ordinarias y extraordinarias y se encargue de tramitar los permisos que se requieran para que todos los miembros desempeñen las funciones individuales o conjuntas de la Comisión; y un miembro que anote

las observaciones hechas en forma conjunta y con el consentimiento de todos, durante el recorrido (esta persona puede nombrarse de manera permanente o turnarla en cada recorrido); uno o dos miembros como responsables de llevar el archivo de todos los documentos que debe manejar la Comisión, distribuir los documentos entre los miembros y enviar las actas a las autoridades; dos miembros, representantes de ambas partes, para presentar la copia del acta al patrón o a su representante y dialogar con él, entregar copias del acta a los supervisores o jefes de grupo e informarles; un miembro, de preferencia el de mayor escolaridad, que promueva la orientación de la Comisión y de los trabajadores en materia de seguridad e higiene, todas estas tareas pueden agruparse o distribuirse de acuerdo con el número que compongan la Comisión.

En relación a las recomendaciones para proponer medidas para prevenir riesgos tenemos que la responsabilidad que la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene tiene frente a la Ley, es la de proponer, no la de dictar ni la de ordenar, por ello se dice que las Comisiones tienen carácter asesor o promotor, pero no de ejecutar porque la Ley no puede sobreponer internamente en los centros de trabajo otra línea de mando que chocaría con la

organización ya existente.

Para explicar lo anterior, se debe considerar que en muchos centros de trabajo existe una organización formada con línea de mando o ejecutivas que en forma piramidal se componen, generalmente, por un gerente y en orden descendente por los subjeses o jefes de área, los jefes de departamento, los supervisores o jefes de grupo o cuadrilla y los propios obreros o trabajadores. A pesar de que esta jerarquía de mando se presenta, de manera general, en todas las empresas, no sucede así en las pequeñas porque su organización se reduce, no desaparece, y se representa por el patrón y uno o más encargados de confianza.

Por otra parte, se recomienda que las Comisiones sigan las siguientes estrategias para hacer sus propuestas:

Mantener la mejor armonía entre ambas partes (representantes obreros y patronales), con objeto de buscar apoyo mutuo, a través del diálogo cordial para persuadir y convencer a los miembros de la Comisión y al patrón; los representantes obreros pueden y deben buscar el apoyo sindical para llevar a la práctica sus proposiciones. Es tan importante prevenir los riesgos en el trabajo como luchar por mejores prestaciones

económicas; y buscar el apoyo de las autoridades, utilizando el acta y, en caso de inconformidad entre los representantes, mandar un informe, aunque sólo sea firmado por una de las partes.

Asimismo, las Comisiones de Seguridad e Higiene deben asegurarse de que sus propuestas son buenas mediante asesoramiento técnico, que pueden encontrar con asesores privados, que pueden ser médicos, ingenieros o técnicos que laboren en el mismo centro de trabajo; ingenieros o técnicos especializados en seguridad e higiene, que en el libre ejercicio de su profesión, puedan ser contratados por iguala; por técnicos de la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, de la S.T.P.S., a través de la orientación técnica que puede resultar como respuesta al estudio de las actas mensuales que la Comisión envía a dicha Dirección; por técnicos de la Jefatura de Orientación y Seguridad en el Trabajo del I.M.S.S.

También existen recomendaciones para vigilar el cumplimiento de los reglamentos como son: la de comunicar, tanto al patrón como a las autoridades del trabajo, las violaciones a las disposiciones legales e insistir en el cumplimiento de sus propias proposiciones, haciéndolas constar en cada acta hasta

que se lleven a efecto.

Ahora nos referiremos a las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y los accidentes de trabajo, para conocer sus atribuciones frente a éstos, como son las de analizar las causas primarias de los accidentes que ocurran y de buscar las causas posibles de riesgos en los centros de trabajo. La misión de las Comisiones no es realizar investigaciones para encontrar culpables ni hacer un análisis científico o complicado.

De la misma forma se recomienda que para analizar las causas de los accidentes y prevenirlos, se puede obtener el reporte del accidente elaborado por el patrón y obtener, de ser posible y de inmediato, la declaración directamente del trabajador accidentado, acerca de las circunstancias en que ocurrió. obtener la declaración de los testigos, en su caso, y el informe médico, hacer un reconocimiento del lugar del accidente, ordenar y registrar los hechos captados en los puntos anteriores, comparar, en primer lugar, los hechos esenciales con los de otros casos, para encontrar situaciones riesgosas en general, estudiar los hechos en conjunto, los esenciales y los secundarios, con objeto de precisar los factores que provocaron el

accidente, sugerir algunas acciones correctivas a seguir, proponer las medidas de prevención y buscar los caminos apropiados para que se lleven a la práctica las acciones correspondientes.

Por otro lado, para informar a los trabajadores las medidas generales preventivas de seguridad e higiene que se consideren más importantes en su centro de trabajo, las Comisiones deben realizar reuniones y utilizar carteles, películas, folletos o cualquier otro medio de divulgación sobre la materia, mientras los miembros de tales comisiones deben poseer conocimientos técnicos mínimos indispensables para tener ideas generales de los riesgos, sus causas, sus efectos y las medidas para prevenirlos. Por tanto, los miembros de dichas comisiones pueden acudir a la S.T.P.S. y el I.M.S.S., donde recibirán orientación y capacitación a través de la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo y la Jefatura de Orientación y Seguridad en el Trabajo, respectivamente. Este programa se encuentra dirigido a todos los miembros de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en las distintas ramas de actividad y de todas las entidades federativas.

Además, las propias Comisiones deben promover en las empresas los recursos y facilidades necesarios para

obtener la capacitación sobre estas materias y de esta manera estar preparados para transmitir lo conveniente a los trabajadores.

Con respecto a la tercera y última guía de comunicación para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, debemos saber primero que para ello se debe compartir con una o varias personas una idea, un conocimiento, una información. Los sentidos son los vehículos más importantes para establecerla; y después, como miembro de una Comisión Mixta de Seguridad e Higiene se debe estar convencido de la adopción de las medidas de seguridad para, a su vez, comunicarlo a sus compañeros, y de esta manera, lograr que el trabajador encuentre satisfacción a una necesidad concreta. Si el mensaje no lo logra, difícilmente conseguirás su convencimiento y consecuentemente, su participación. Para lo cual, como miembro se debe procurar tener los medios apropiados para facilitarse una buena comunicación, como son los audiovisuales; recursos que deben estar acordes con la información que se va a comunicar a los trabajadores, y además porque son materiales que presentan la información mediante imágenes y sonido, simultánea o separadamente. Ofrecen la idea y el proceso de un tema en forma lógica y completa.

Los materiales audiovisuales que se pueden usar son películas, videotapes, folletos, etc., elaborados por la S.T.P.S., relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo; también se puede acudir a la Jefatura de Orientación y Seguridad en el el Trabajo del I.M.S.S., donde se encuentran materiales adecuados para estos temas. Pero también es posible elaborar materiales audiovisuales propios.

Los medios audiovisuales para comunicar información sobre seguridad e higiene se elige mediante los objetivos y actividades del programa de seguridad e higiene, mismos que servirán de guía para seleccionar los medios, tanto de comunicación individual como de comunicación grupal.

Los problemas reales en cuanto a seguridad e higiene se pueden mostrar, primero, propiciando una reunión en la que mediante una plática a los trabajadores se invite a conversar, por ejemplo, sobre los equipos de seguridad y su uso; aunque esta plática no es suficiente para comunicar los medios de seguridad e higiene, sino apoyándose en la formación de grupos de 4, 6 u 8 trabajadores; cada grupo discutirá los factores que hacen difícil la adopción de ciertas medidas de seguridad o de higiene. Además esta plática se puede fortalecer si

se organiza una exposición de seguridad, en la cual, con equipos reales, se muestre las ventajas que implica usar los equipos de seguridad en el trabajo. Dicha exposición serían en mesas o vitrinas, donde se reunirán objetos que, relacionados con la seguridad, demuestren "realmente" las conveniencias de adoptar tales medidas. Las referidas exposiciones se organizarían dentro de la fábrica, en los lugares de reunión más concurridos por los trabajadores. También se podrían mostrar los problemas de seguridad e higiene por medio de películas, videotapes y audiovisuales, ya que éstos permiten reflejar situaciones de la vida real: V.gr. una película se puede usar para motivar o sensibilizar a los trabajadores en el uso de medidas de seguridad y en cómo evitar condiciones y actos inseguros.

Lo que se puede hacer después de la proyección para reforzar lo que se ha visto en la película, es conveniente que los trabajadores comenten los aspectos más importantes y disipen así las dudas entre ellas, cómo aplicar en sus trabajos lo que han visto.

Cuando no se puedan realizar reuniones, se pueden presentar los aspectos más importantes de seguridad

a través de la comunicación individual efectiva como es el Cartel, mediante el cual se da constantemente un mensaje, lo que permitirá que el trabajador lo capte y lo recuerde con facilidad. Sabiendo que un cartel se elabora, tomando en cuenta los siguientes aspectos: la imagen debe decirlo todo, puede tratarse del dibujo o la fotografía de un objeto que sea familiar a sus compañeros y que reconozcan con facilidad; debe ser atractivo a la vista, para ello se debe usar en su elaboración colores contrastantes. Las combinaciones dan buenos resultados y su texto debe ser corto, utiliza letras grandes y sencillas. La imagen que debe imprimirse en el cartel debe contener un mensaje, por ejemplo, la forma en que pueden evitarse los accidentes de trabajo; un mensaje positivo es siempre bien recibido y recordado; en cambio, un mensaje negativo puede producir rechazo o angustia en el observador. Los carteles deberán colocarse en los lugares más concurridos por los trabajadores cuando no están laborando: pasillos, vestidores, comedor, periódico mural, entrada al centro de trabajo, etc.

Es posible comunicar información a los compañeros de manera individual por medio de folletos; en ellos se encontrará la información respecto a seguridad e higiene en forma sencilla, que se podrá consultar

cuando se desee.

No bastará con esto para que los compañeros adopten en el trabajo las medidas de seguridad e higiene, aunque los audiovisuales son un excelente medio para comunicar información sobre seguridad e higiene, no podrán sustituir la reflexión del trabajador sobre este problema ni la comunicación entre los miembros de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene. Los trabajadores deben ser constantes, ya que sólo así podrán alcanzar los objetivos sobre seguridad e higiene en el trabajo.

En relación a todo lo antes expuesto, consideramos que debiera suprimirse el requisito de "ser mexicanos" a los inspectores, por ser irrelevante, ya que para cumplir legal y debidamente con el objetivo principal: realizar una correcta, legal, honesta y concienzuda inspección, podría ser cualquiera el origen de aquéllos.

Si en la práctica se exige a los inspectores ser pasantes de carrera técnica o de humanidades, por qué no modificar y adecuar el requisito de "tener secundaria", a lo antes señalado.

Creemos de suma importancia que los inspectores

cumplan en forma debida con sus deberes, atribuciones, obligaciones, y se sujeten a las prohibiciones que establecen las diversas leyes y reglamentos relativos a la inspección laboral, con el fin de no malograr la eficiencia y eficacia de dichos ordenamientos, de tal manera que los propios inspectores han las sugerencias propias para cada caso que se les presente y pertinentes, con el objeto de superar la seguridad e higiene actual en los centros de trabajo.

Pensamos, sobre todo, que los inspectores no deben, por ningún motivo o circunstancia, recibir dádiva alguna, ya que de lo contrario tendrán consecuencias como funcionarios públicos y resultaría absurdo su esfuerzo de los inspectores honorables y que cumplen correctamente con su rol, además de representar orgullosamente al gobierno, coadyuvando para alcanzar el bienestar socio-económico de los trabajadores, con el pensamiento en el justo medio, o sea, sin descuidar la parte capitalista.

Las sanciones a los inspectores debieran ser realmente eficaces para evitar abusos y corrupciones que son elementos negativos para invitar a los patrones a colaborar en materia de seguridad e higiene.

A los elementos de fondo y forma de las actas de inspección se debería de agregar el de que los representantes de las comisiones participen en la inspección desde la entrevista hasta su firma, con el fin de verificar que las acciones que se lleven acabo sean conforme a derecho y que se elabore el acta con copias suficientes para poder fijar algunas en lugares visibles y de este modo poder enterar a todos los trabajadores de lo ocurrido, sobre todo si hubiere infracciones, con el objeto de que éstos se mantengan alertas y evitar riesgos de trabajo y un seguimiento hasta su cumplimiento.

En apoyo a las inspecciones existen guías para la interpretación y registro de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene para que investiguen las causas de los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan. Dichas Comisiones deben cumplir sus funciones de acuerdo al tipo de recorrido en relación a los propósitos de observación general, objetiva parcial y/o especial y de comunicación para lograr mayor participación de todos en cuanto a su propia materia a través de medios apropiados que obtengan un convencimiento práctico, activo, efectivo, profesional, y, por ende, cooperación general para el bienestar común.

Para elaborar este capítulo se llevó a cabo una investigación minuciosa en base a lo siguiente:

- Ley Federal del Trabajo, 1992.
- Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo e Instructivos.
- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1991.
- Guías para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene de los Centros de Trabajo.
- Código Penal para el Distrito Federal
- Manual del Inspector Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Capítulo Quinto.- REALIZACION DE LAS INSPECCIONES
INTEGRALES EN LAS EMPRESAS DE
JURISDICCION FEDERAL Y LOCAL.

Para comprender la existencia de la práctica de las inspecciones laborales, se hace necesario el conocimiento de las formas de ejercitarla, de saber en qué consisten los diversos tipos de inspección y cuáles son sus definiciones para que puedan llevarse a cabo eficientemente.

Conoceremos la ubicación de la inspección del trabajo en la administración pública del trabajo, con el fin de conocer cuáles son las ramas industriales y empresas que comprende la esfera federal y local; así como la competencia que tienen las autoridades laborales en cada esfera.

Analizaremos la importancia que tiene la seguridad e higiene en el trabajo, con objeto de disminuir los riesgos profesionales, ya sea por accidente o enfermedad a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, y el beneficio que implica la existencia de una seguridad e higiene eficientes en los centros de trabajo; así como los aspectos básicos que debe comprender una inspección, en beneficio de los trabajadores y en

respuesta a un problema social.

5.1 Ejercicio de la Inspección Laboral por:

5.1.1 Propia Iniciativa.

Es el medio más genuino de actuar de la inspección, a cuyo fin los funcionarios del trabajo realizarán las visitas personales que consideren convenientes, a los centros de trabajo y emplearán los medios necesarios que su esmero les sugiera para la misión que les está encomendada, comprobando así el cumplimiento de las leyes y tratando de descubrir las infracciones que se originan en la zona de trabajo.

5.1.2 Por Orden Superior.

Se efectúa cuando una autoridad laboral ordena que se realice una visita a determinada empresa o establecimiento con la finalidad de verificar la exacta aplicación de las normas laborales.

5.1.3 Por Denuncia.

Esto se realiza al presentar el trabajador alguna queja, debido al no cumplimiento de las normas de trabajo que afecten sus intereses.

Las autoridades del trabajo deben hacer la programación de las visitas iniciales, periódicas y de verificación que deben practicarse en los centros de trabajo y ordenar la práctica de visitas extraordinarias a petición de los interesados, haciendo alusión de ello en la orden de inspección correspondiente.

Después de hecha la denuncia ante la autoridad competente, es lógico pensar que el patrón tome cierto recelo para con los trabajadores; más aún, cuando sus nombres fueron mencionados en el acto correspondiente y el empleador se percate de todos aquellos que denunciaron alguna anomalía existente en la empresa, de la cual es propietario o simplemente representante de la misma.

5.1.4 Acuerdo del Poder Judicial Local o Federal.

Es un poder del Estado que tiene como responsabilidad la administración de justicia, es decir como tarea especial la de mantener el respeto a la legalidad establecida por el legislador. Esto responde al resultado de una ayuda activa que debe continuar existiendo entre toda clase de instituciones encaminadas, de una manera o de otra, a velar por

la paz social y la justa aplicación de la ley.

5.1.5 Otras Formas.

I. A solicitud de la Organización Sindical.

Se considera como de mayor interés, ya que la organización sindical tiene un contacto íntimo con el mundo del trabajo y como consecuencia tiene conocimiento de sus realidades; con la noción de esos hechos, pueden resaltar las infracciones a la legislación laboral. Si es objetiva esta petición de inspección tendrá mayor intensidad y eficacia la colaboración, que debe de prestar el Sindicato como representante de sus trabajadores en defensa de sus respectivos intereses.

II. A petición de la Empresa y del Trabajador.

Forma una repetición de la posibilidad de actuar, a causa de denuncia expuesta, y más bien parece que el signo de distinción de la misma se encuentra en ser pedida.

5.2 Criterios Generales que deben aplicar los Inspectores del Trabajo.

Si al momento de efectuar una inspección el

responsable de un centro de trabajo se opone a la diligencia aduciendo que él no es el patrón o su representante legal, el Inspector deberá tomar en cuenta que se considera patrón a toda persona física o moral que utiliza los servicios de uno o de varios trabajadores; y cerciorarse de la personalidad del representante patronal, cuando la diligencia no se entienda con éste.

En los casos en que el patrón es una persona moral, en el acta constitutiva de la empresa se estipula qué persona ostenta la representación legal de la misma y la facultad para delegarla en terceros; pero para efectos de la práctica de la inspección y ante la inconveniencia que representa diferir una diligencia hasta en tanto esté presente dicha persona, debe adoptarse el criterio de considerar como representantes del patrón a los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración de empresas o establecimientos, en este sentido pueden entenderse las diligencias con los jefes de planta, de personal, de relaciones industriales o los que ostenten cargos equivalentes; pero deberá asentarse en el acta todos los datos que se mencionaron en los requisitos de fondo, relativos a la personalidad.

Tratándose de personas físicas deberá seguirse el mismo criterio.

En lo que se refiere al centro de trabajo, en ocasiones el inspector puede encontrar que solamente se trata de una sucursal o inclusive de una oficina de representación, ante estos casos es necesario tener presente que para efectos de inspección, en concordancia a lo dispuesto en el Artículo 8º. del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, son objeto de inspección todos los centros de trabajo, entendiéndose por esto a toda empresa, establecimiento o negociación o cualquiera otra unidad, independientemente de su denominación, en donde se realicen actividades productivas, comerciales o de servicios. En este sentido el Inspector debe tomar nota en el acta de la naturaleza del centro de trabajo inspeccionado y del domicilio social de la empresa, es decir, de sus oficinas centrales y de los domicilios de otros centros de trabajo de la empresa, en caso de que los tenga.

Es pertinente puntualizar que este concepto abarca tanto a las personas sujetas a una relación de trabajo asalariado como a aquellas que pertenecen a sociedades cooperativas o demás formas de organización social para el trabajo. Esto significa que son

sujetos de inspección las cooperativas que desarrollan actividades comprendidas en la jurisdicción federal y los talleres familiares.

El inspector tiene, entre otras, la obligación de que en toda inspección esté presente un representante de los trabajadores. Si al momento de la inspección no se encuentra el Secretario o Delegado Sindical, o si no existe sindicato, el inspector, en forma económica, solicitará a los trabajadores que designen un representante.

A menos que se trate de una certificación de padrones de miembros de un Sindicato.

Los testigos de asistencia deben ser designados por el patrón o su representante, pero ante la ausencia o la negativa de éste, puede nombrarlos el inspector, consignando el hecho en el acta.

La existencia de violaciones a las condiciones de trabajo deben precisarse indicando en el acta si afecta a todos los trabajadores o el número y nombre del o de los que resulten lesionados por la violación de que se trate. Si se refiere a excesos en la jornada ordinaria o extraordinaria deberá mencionar además de los

trabajadores afectados, los días y las horas en que se haya excedido y el monto de los pagos por esas horas.

Para poder determinar si hay violación a los diferentes tipos de jornada, diurna, mixta o nocturna, se precisará la duración de la jornada en cada caso, los días de la semana que se laboren, y si los descansos u horas para tomar alimentos se otorgan en el lugar de trabajo.

Si las violaciones son en relación al salario, debe contenerse en el acta los trabajadores afectados, el período y la diferencia de salario; además el inspector sellará y firmará los documentos donde conste la violación, dejando asentado ese hecho en el acta.

Si es en cuanto a salario mínimo profesional, se mencionará además la especialidad de que se trate y las funciones que desempeña el trabajador o los trabajadores que no lo reciben.

Cuando una empresa debe regir sus relaciones de trabajo por contrato-ley y éste no se aplica, el inspector deberá precisar cuál es el aplicable, la actividad de la empresa y la diferencia entre las

prestaciones otorgadas y las del contrato-ley.

Cuando en una empresa no exista reglamento interior de trabajo, el inspector procederá a conminar a trabajadores y al patrón para que nombren sus representantes en la comisión mixta encargada de elaborarlo. De la misma manera los exhortará cuando no exista alguna otra comisión mixta que deba funcionar en la empresa.

Si se trata de una inspección, de verificación, el inspector deberá separar las medidas cumplidas de las no cumplidas, si alguna o algunas se cumplieron parcialmente, se tendrán por no cumplidas, pero se mencionará por separado el avance o las acciones que se hayan llevado a cabo.

Cuando el inspector al revisar las dos últimas nóminas o listas de raya o constancia de pago de cuotas al I.M.S.S., encuentre alguna violación, procederá a revisar los documentos correspondientes a los seis meses anteriores.

Cuando en el mismo domicilio de la empresa visitada se localizan una o más empresas distintas, el inspector se limitará a inspeccionar la empresa ordenada, pero asentará en el acta tal circunstancia

y los nombres de las empresas y actividades que realizan las demás, así como la relación que tengan con la empresa visitada.

Cuando al visitar una empresa, el inspector detecta la existencia de otros establecimientos de la misma, o bien de que está visitando un establecimiento y no un centro principal de actividades o planta, si éstos se encuentran en otro domicilio, el inspector reducirá su actuación a lo indicado en la orden, pero recabará los datos de los centros de trabajo ubicados en los otros domicilios, a fin de informar a la superioridad para que elabore la programación respectiva.

Cuando existan circunstancias que impidan la práctica de una inspección:

a) Por haberse dado de baja la empresa.- Si en el centro de trabajo todavía se encuentra alguna o algunas personas, el inspector deberá solicitar al representante de la empresa que le muestre la solicitud de baja sellada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y levantar un acta asentando tal circunstancia. Al acta referida deberá anexas la solicitud. Si aún continúa funcionando el centro de trabajo, deberá practicar la inspección

ordenada, anotando en el acta que la empresa solicitó la baja y las circunstancias por las cuales continúa trabajando, pudiendo ser por cambio de razón social; en tal caso procederá como se indica en el punto correspondiente.

b) Por cambio de domicilio de la empresa.- Investigará el nuevo domicilio y levantará constancia de que estuvo constituido en el sitio que señala la orden de inspección y que la empresa no se encuentra funcionando en ese lugar; anotará además las acciones que llevó a cabo para su localización.

c) Por encontrarse cerrada la empresa.- El inspector deberá recabar la información necesaria con los vecinos del lugar, a fin de cerciorarse del tiempo que la empresa tiene sin funcionar, rindiendo en acta un informe detallado de los datos que levantó y su fuente, a fin de que quede activa en el directorio esa empresa, para realizar una próxima visita de inspección, si es que el cierre es temporal, o si cambió de domicilio.

d) Por suspensión de labores por reparación o ampliación en la fuente de trabajo.- El inspector deberá informar mediante el acta la situación que guarda el centro de trabajo, señalando la fecha

aproximada del reinicio de labores, a efecto de programar la inspección correspondiente.

e) Por encontrarse la empresa en estado de huelga.- El inspector deberá recabar la información correspondiente a la fecha del estallamiento del movimiento, el nombre del sindicato que promovió y los datos adicionales que estime.

f) Por encontrarse la empresa clausurada por otras autoridades.- El inspector anotará en el acta respectiva nombre de la dependencia o autoridad que clausuró y fecha; de ser posible, descripción, causas o motivos de la clausura.

g) Por haberse practicado una inspección periódica o inicial sin que haya transcurrido el término de seis meses.- El inspector deberá solicitar a la empresa el acta levantada como resultado de la inspección inicial o periódica inmediata anterior, de donde tomará nota de la fecha, el nombre del inspector que actuó, el tipo de inspección y de ser posible anoxará copia del acta que se haya levantadol. Si la orden se refiere a una inspección extraordinaria, ésta se realizará independientemente de que haya o no transcurrido el lapso de seis meses.

h) Cuando el inspector no localiza el domicilio de la empresa.- El inspector procederá a levantar acta que contendrá las acciones que llevó a cabo para localizar el domicilio, así como cualquier otra información que acredite que buscó y no existe el domicilio señalado en la orden.

i) Por encontrarse la empresa incomunicada temporalmente (aserraderos o minas).- El inspector rendirá informe mediante acta, la cual contendrá las causas del impedimento y la fecha aproximada en que se puede normalizar la comunicación.

j) Por fuerza mayor o caso fortuito (incendio, temblor, inundación, etc.).- El inspector deberá levantar acta que contenga las condiciones físicas en que se encontró el centro de trabajo y lo manifestado por el patrón y los trabajadores.

Cuando existan circunstancias que puedan entorpecer la práctica de una inspección se siguen los siguientes criterios:

l) Cambio de razón social.- Si no existe oposición de la empresa, practicará la inspección anotando en el acta la nueva razón social tomada del acta constitutiva o el alta efectuada ante la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También anotará los datos referentes a la fecha de constitución o iniciación de operaciones.

Si la empresa se niega por aducir que la orden no se refiere a ese centro de trabajo, el inspector dejará citatorio con la razón social correcta y acudirá a la autoridad que haya expedido la orden para su corrección. Desde luego, el inspector procurará recabar toda la información referente a la nueva empresa, tal como fecha de constitución, iniciación de operaciones, circunstancias en que se realizó el cambio, si son las mismas instalaciones y los mismos trabajadores.

2) Por tratarse de empresas que laboran por temporada.- El inspector deberá investigar e informar mediante acta la fecha probable de reanudación de labores y periodicidad de la temporada en que se encuentra en operación.

3) Por estar equivocado en la orden de comisión el domicilio o razón social de la empresa a inspeccionar.- Si el error radica en el número o la calle y el inspector localiza el domicilio intentará practicar la inspección ordenada. Si la razón social es la que contiene errores, pero éstos

son de poca importancia; falta de siglas S.A., o alguna otra parecida, el inspector deberá practicar la inspección, si la empresa no se opone a ello, de lo contrario dejará citatorio con la razón social correcta o el domicilio correcto y solicitará una orden de comisión a sus superiores.

4) Cuando la empresa se presume o aduzca ser Jurisdicción Local.- El inspector procederá al desahogo de la visita ordenada, pero también deberá recabar todos los datos necesarios para poder determinar la jurisdicción, los que quedarán asentados en el acta. Estos datos son los siguientes:

a) Objeto Social. Que deberá tomarse de la Escritura Notarial y transcribirlo. Si es persona física se anota el giro que se toma del alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Actividad. La que materialmente realiza la empresa.

c) Productos que elaboran o manejan. Describir éstos y el uso a que se destinan.

d) Materias Primas. Señalar las que utilizan para

elaborar los productos y si las fabrican o adquieren de sus proveedores.

e) Equipo y maquinaria. Indicar la que emplean en la fabricación de los productos y señalar la parte del proceso que realizan.

f) Proceso de fabricación del o de los productos. Describir cada paso del proceso, desde que reciben la materia prima, hasta que el producto quede terminado.

g) Relaciones laborales. Si se rigen por contratos individuales de trabajo, contrato colectivo de trabajo, señalar el nombre del sindicato, autoridad ante quien se registró, si es o no obligatorio en otro Estado, y contrato ley.

h) Características administrativas:

- Rama industrial a la que pertenece la empresa;
- Si es un organismo público descentralizado, si es una empresa de participación estatal directa, en la que el gobierno federal sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa; o que pueda nombrar a la mayoría del Consejo de Administración, designe al Presidente o

Director, o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración o la Junta Directiva;

-Si opera o no por contrato o concesión federal, o si es conexas o no a una de esta naturaleza;

-Si tiene sucursales en otra entidad federativa, si forman una sola unidad económica, con la misma administración, que se rigen por el mismo contrato colectivo de trabajo;

-Si ejecuta o no trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal; y

-Si opera en aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económicamente exclusiva de la nación.

Si la empresa se niega a que se realice el tipo de visita ordenada, se le requerirá únicamente para que proporcione la información que se ha mencionado; pero si también se niega a ello, se levantará acta donde se haga constar la negativa a fin de poder aplicar las sanciones correspondientes.

Si una inspección no puede ser realizada porque se opone el patrón o representante, contraviniendo el Artículo 132, fracción XXIV de la Ley Federal del Trabajo y 29 del Reglamento de Inspección que

establecen la obligación patronal de permitir la diligencia y dar las facilidades para su realización, pueden presentarse diferentes situaciones.

En el caso de que la oposición se funde en que no se encuentra el patrón o su representante, el Inspector deberá dejar citatorio en poder de la persona que lo atienda y volverá en la fecha fijada en el citatorio.

Si no se atendiera el citatorio, o bien, si encontrándose el patrón o su representante se oponen a la inspección, deberá levantar acta conteniendo tal negativa. En el caso que no se permita la entrada al centro de trabajo, se procederá a levantar el acta en las oficinas de adscripción del inspector, en virtud de no ser posible designar testigos del patrón, se designará como tales a dos personas que se encuentren presentes en las oficinas.

5.3 Tipos de Inspección.

Los inspectores del trabajo deben practicar inspecciones periódicas y extraordinarias a las empresas o establecimientos; en el caso de las extraordinarias cuando sean requeridas por sus superiores, y por haber recibido alguna denuncia

respecto de violaciones a las normas de trabajo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las autoridades de los Estados, deben hacer la programación de las visitas iniciales, periódicas y de verificación en los centros de trabajo y practicar inspecciones extraordinarias, a petición de los interesados o de oficio. En los casos de visitas extraordinarias, a petición de parte o de oficio, se debe hacer mención de ello en la orden de inspección correspondiente.

En materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, los inspectores del trabajo tienen facultades para determinar la cuota de cada trabajador, cuando la comisión de reparto de las empresas no se ponga de acuerdo.

En cuanto a indemnizaciones, en caso de muerte del trabajador por riesgos de trabajo, la Junta de Conciliación Permanente o el Inspector del Trabajo que reciba el aviso de muerte del Trabajador, o la Junta de Conciliación y Arbitraje, ante la que se reclame el pago de la indemnización, deberán practicar indistintamente, una investigación encaminada a determinar qué personas dependían de él, así como el hecho de que el patrón está obligado a dar aviso

de los accidentes que ocurran en su empresa o establecimiento.

Es facultad de la Inspección del Trabajo realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para procurar la armonía en las relaciones de trabajo.

Los inspectores del trabajo deben intervenir en la entrega a los patrones o a los trabajadores de las notificaciones y citatorios que fueren necesarios y hayan sido ordenados por las autoridades del trabajo. Tales diligencias se harán constar en el acta correspondiente.

Existen legalmente varios tipos de inspección:

Iniciales, periódicas, de verificación y extraordinarias; estas últimas pueden ser de oficio o a petición de parte. Tienen intervención los inspectores en materia de participación de utilidades, investigación de dependientes económicos en caso de fallecimiento del trabajador por riesgo de trabajo, conciliación, realización de notificaciones y entrega de citatorios, intervenciones que siempre se harán bajo la forma de inspección extraordinaria.

Estas visitas o intervencions están sujetas, desde luego, a que los inspectores invariablemente estén provistos de órdenes escritas, en las que se precise el centro de trabajo, su ubicación, el objeto de la inspección y su alcance que puede abarcar la totalidad de las condiciones de trabajo, de seguridad e higiene o ambas, o bien algún renglón específico de ellas.

Definiciones de los Tipos de Inspección:

Inicial.- Es aquella que se practica por primera vez a un centro de trabajo, puede ser por apertura, cuando se haya recibido aviso del patrón o de los trabajadores: por haberse determinado como de jurisdicción federal; por cambio de razón social o domicilio, habiendo estado registrada; y por detección del personal del directorio de empresas.

Periódica.- Las que se efectúan a intervalos de seis meses, y comprende generalmente la revisión de las condiciones de trabajo y de seguridad e higiene. El plazo referido puede ampliarse o disminuirse de acuerdo con la evaluación que se efectúe, tomando en consideración el número de trabajadores, el grado de riesgo y los antecedentes que se tengan del respectivo centro de trabajo.

Verificación.- Son las que se llevan a cabo para constatar el cumplimiento que los patrones hayan dado a las modificaciones ordenadas en materia de seguridad e higiene, mediante un emplazamiento, expedido a fin de ajustar en el lapso que en ese documento se indique, las instalaciones o equipos de los centros de trabajo a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos o instructivos.

Extraordinarias.- Se llevan a cabo en cualquier tiempo, independientemente de que haya transcurrido el lapso de seis meses. Por regla general tiene por objeto investigar la existencia de alguna violación a la normatividad laboral. La mayoría de las veces estas inspecciones se realizan a petición de otras autoridades o dependencias del sector laboral, tales como las Direcciones Generales de: Registro de Asociaciones; Capacitación y Productividad; Medicina y Seguridad en el Trabajo; Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Al igual que por denuncia de incumplimiento de alguna disposición laboral presentada por uno o varios trabajadores, sus sindicatos o el patrón. En este caso, cuando la solicitud provenga de particulares, el funcionario que la reciba, antes de expedir la orden de inspección está obligado, bajo su responsabilidad, a ponderar las posibles implicaciones

de la petición, y de inferirse que el resultado de la inspección pueda preconstituir una prueba para cualquiera de las partes en un procedimiento jurisdiccional, deberá consultar a las autoridades centrales. Asimismo, estas inspecciones extraordinarias pueden ordenarse de oficio, en el caso de que las propias autoridades de inspección presuman la existencia de alguna violación a las disposiciones laborales.

El alcance de estas inspecciones pueden abarcar la totalidad de las condiciones de trabajo o seguridad e higiene o algún aspecto específico de esos conceptos u otro distinto, cuyo objeto sea vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, en el entorno de la competencia de la inspección.

Sus Intervenciones también son:

-En materia de participación de utilidades.- Se lleva a cabo cuando a petición expresa de los trabajadores o el patrón, la comisión mixta de participación de utilidades de una empresa no llega a un acuerdo apegado a la Ley, en cualquiera de las normas para determinar la cuota correspondiente a los trabajadores, o la distribución individual.

- Para determinación de dependientes económicos.- Se efectúa al tener conocimiento de un accidente fatal, o bien a solicitud de la autoridad jurisdiccional correspondiente ante quien se presentó el reclamo del pago de indemnización, teniendo como objeto averiguar e identificar a las personas que dependían económicamente del trabajador fallecido. Asimismo, establecer las medidas de seguridad que impidan la ocurrencia de un riesgo similar.

- De avenimiento.- De acuerdo a la Ley se puede practicar de oficio o a petición de las autoridades; tienen por objeto realizar estudios o acopiar datos que procuren la armonía entre trabajadores y patrones.

Administrativamente estas intervenciones no se realizan de oficio, en virtud de que en otras dependencias de la Secretaría radica la función conciliatoria. No obstante, en ocasiones esas autoridades así lo requieren expresamente a la inspección, quien interviene en ejercicio de la facultad que tiene conferida, con autorización expresa del área central.

Cuando de una intervención conciliatoria se detecten violaciones a las normas de trabajo, se deben turnar las actas en las que tales infracciones se hagan

constar a la dependencia calificadora.

Los resultados de cada una de las inspecciones o intervenciones que efectúen los inspectores deben hacerse constar en actas, donde se establezcan las deficiencias o violaciones a las normas de trabajo o los hechos que soliciten corroborar, siempre y cuando estén relacionados con el cumplimiento de alguna disposición laboral. En este sentido, los hechos certificados por los inspectores, en ejercicio de sus funciones, constituyen prueba plena, mientras no se demuestre lo contrario y se cumplan los requisitos de fondo de la actuación.

5.4 La Ubicación de la Inspección del Trabajo en la Administración Pública Federal.

La organización política del Estado Mexicano es de tipo federal, es decir, integrado por Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, cuyas facultades y esfera de competencia establece la propia Constitución Mexicana.

En este orden, los servicios de inspección del trabajo están a cargo de las autoridades federales y locales, pero bajo una reglamentación similar.

La función de inspección en el ámbito federal está conferida a:

La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y a las Delegaciones Federales del Trabajo.

En el local, constituido por todas las demás actividades no comprendidas en el federal, y la ejercen las autoridades laborales de los Estados de la República y del Departamento del Distrito Federal.

5.5 Importancia de la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Establecidas las definiciones sobre seguridad e higiene en el Capítulo Primero, debemos precisar que la seguridad en el trabajo es responsabilidad, tanto de las autoridades como de los empleadores y de los trabajadores, ya que los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Comprendiendo que accidente de trabajo es toda lesión

orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se presente: quedando comprendido como lugar el local cerrado de la fábrica o negociación y cualquier otro lugar, incluyendo la vía pública, que use el trabajador para realizar una labor de la empresa, así como cualquier medio de transporte que utilice para ir de su domicilio al centro de trabajo y de éste a su domicilio.

Considerando que en los accidentes de trabajo intervienen varios factores, entre éstos las causas inmediatas que se clasifican en dos grupos:

a) Condiciones inseguras.- Son las causas que se derivan del medio en que los trabajadores realizan sus labores (ambiente de trabajo), y se refieren al grado de inseguridad que pueden tener los locales, la maquinaria, los equipos y los puntos de operación; siendo las más frecuentes:

-Estructuras o instalaciones de los edificios y locales impropiaemente diseñadas, construidas, instaladas o deterioradas;

-Falta de medidas de prevención y protección contra

incendios;

-Instalaciones en la maquinaria o equipo impropiaamente diseñadas, construidas, armadas o en mal estado de mantenimiento;

-Protección inadecuada, deficiente o inexistente en la maquinaria, en el equipo o en las instalaciones eléctricas;

-Herramientas manuales, eléctricas, neumáticas y portátiles defectuosas o inadecuadas;

-Equipo de protección personal defectuoso, inadecuado o faltante;

-Falta de orden y limpieza;

-Avisos o señales de seguridad e higiene insuficientes o faltantes;

b) Actos inseguros.- Son las causas que dependen de las acciones del propio trabajador y que pueden dar como resultado un accidente; siendo los más frecuentes:

-Llevar a cabo operaciones sin previo adiestramiento;

-Operar equipos sin autorización;

-Ejecutar el trabajo a velocidad no indicada;

-Bloquear o quitar dispositivos de seguridad;

-Limpiar, engrasar o reparar la maquinaria cuando se encuentre en movimiento;

-Trabajar en maquinaria parada sin que haya aviso de

- que se encuentre energizada;
- Trabajar en líneas o equipo eléctrico energizado;
- Viajar sin autorización en vehículos o mecanismos;
- Transitar por áreas peligrosas;
- Sobrecargar plataformas, carros, etc.;
- Usar herramientas inadecuadas;
- Trabajar sin protección en lugares peligrosos;
- No usar el equipo de protección indicado;
- Hacer bromas en el sitio de trabajo, dando origen a este acto inseguro:

1. La falta de capacitación y adiestramiento para el puesto de trabajo, el desconocimiento de las medidas preventivas de accidentes laborales y la carencia de hábitos de seguridad en el trabajo, y;

2. Características personales (la confianza excesiva, la actitud de incumplimiento a normas y procedimientos de trabajo establecidos como seguros, los atavismos y creencias erróneas acerca de los accidentes, la irresponsabilidad, la fatiga y la disminución, por cualquier motivo, de la habilidad para el trabajo.

Se recomienda que la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene supervise las condiciones de los locales de trabajo: techos, paredes, pisos, patios, rampas, escaleras, escalas fijas, pasadizos, vías, plataformas

elevadas, salidas normales y de emergencia; sitios de trabajo con temperaturas extremas, mal iluminados o mal ventilados; medidas para prevenir incendios; aislamiento de los materiales inflamables o explosivos de las fuentes de calor o ignición; equipos y sistemas para combatir incendios, funcionamiento y mantenimiento; maquinaria, equipo, herramientas, instalaciones eléctricas, mecánicas e hidráulicas, funcionamiento, mantenimiento, guardas y protecciones; vehículos en el interior del centro de trabajo y vialidad; manejo, transporte y almacenamiento de materiales diversos o de substancias inflamables, combustibles, explosivos, corrosivos, irritantes o tóxicas; presencia de contaminantes; dotación, estado y uso de equipos de protección personal; estado del orden y la limpieza; aglomeración de maquinaria, equipos o trabajadores; objetos mal colocados o estibados; fugas de lubricantes, agua, substancias químicas, etc.; disponibilidad de servicios para los trabajadores; avisos y señales de prevención de riesgos en el trabajo; botiquín de primeros auxilios.

En cuanto a los actos inseguros es recomendable, con objeto de que la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene los identifique, que durante el recorrido se observen con atención las acciones que ejecuta el

trabajador para desempeñar su labor, determinando si se están realizando actos inseguros.

Al identificar cualquier acto inseguro se deberá tomar nota para establecer, a través de quien corresponda, las medidas necesarias para prevenirlo.

La supervisión de la seguridad, como una actividad planeada, sirve para conocer oportunamente los riesgos a que están expuestos los trabajadores, antes de que ocurra un accidente o una enfermedad de trabajo que pueda provocar una lesión o la pérdida de la salud del trabajador, y debe hacerse de acuerdo con las necesidades, en forma periódica (diaria, semanal o por lo menos mensual) y siguiendo una guía que contenga los puntos por comprobar que debe complementarse, en cada supervisión, con la observación de otros detalles importantes de seguridad. Las actividades de supervisión pueden ser realizadas diariamente por el trabajador, comprobando en su puesto específico que el medio ambiente, la maquinaria, las herramientas y el equipo de protección personal que debe usar durante la jornada no representen un peligro para el ni para las personas que se encuentren a su alrededor.

La Comisión Mixta de Seguridad e Higiene debe realizar, cuando menos una vez al mes, la supervisión en su centro de trabajo para reunir la información sobre las condiciones de seguridad e higiene y los posibles riesgos en el trabajo, con el propósito de prevenirlos; después de hacer su recorrido de supervisión, dicha Comisión levantará el acta correspondiente, que debe contener la información reunida y las proposiciones de medidas para mejorar la seguridad e higiene y prevenir los riesgos, así como analizar las observaciones o información que se haya reunido y proponer las medidas para la prevención de los riesgos de trabajo encontrados. Con este fin, sesionará cuando menos una vez al mes y levantará acta de cada sesión, en la cual se pondrá la información relativa a los siguientes puntos:

- a) Conclusiones que resulten de la visita realizada;
- b) Resultados de las observaciones hechas y de las medidas propuestas para el control de los riesgos;
- c) Actividades educativas realizadas.

Se incluirán también los resultados obtenidos en relación con los puntos del acta anterior, comentando la forma en que se ha dado solución a los aspectos tratados. En el caso de que hubiesen

quedado problemas sin resolver, deberán hacerse nuevas recomendaciones a los patrones para lograr su atención.

El resultado más importante de la supervisión será aquel que contribuya a mejorar las condiciones de seguridad e higiene y, por lo tanto, a disminuir los riesgos en el centro de trabajo.

Considerando que los tipos de accidentes de trabajo son las formas según las cuales se realiza el contacto entre los trabajadores y el elemento que provoca la lesión o muerte; los más frecuentes son:

- Golpeado por o contra...
- Atrapado por o entre...
- Caída en el mismo nivel;
- Caída a diferente nivel;
- Resbalón o sobreesfuerzo;
- Exposición a temperaturas extremas;
- Contacto con corriente eléctrica;
- Contacto con objetos o superficies con temperaturas muy elevadas que puedan producir quemaduras;
- Contacto con sustancias nocivas, tóxicas, cáusticas o de otra naturaleza, que provoquen daños en la piel o en las membranas mucosas, o bien se introduzcan al organismo a través de las vías

respiratorias, digestiva o por la piel, y que den lugar a intoxicaciones agudas o muerte;

-Asfixia por inmersión (ahogados);

-Mordedura o picadura de animales.

Es función y responsabilidad de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en relación a los accidentes de trabajo, de acuerdo al Artículo 509 de la Ley Federal del Trabajo, la de investigar las causas de los accidentes y enfermedades, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan.

Los accidentes de trabajo deben ser investigados porque solamente si se conocen las causas que los produjeron es posible evitar que se repitan. Esto se puede lograr aplicando las medidas preventivas convenientes y estableciendo las normas jurídicas adecuadas. Después se debe proceder a clasificar dichos accidentes usando procedimientos estadísticos que permitan comparar la información y conocer su importancia. Los métodos estadísticos más usados son los índices de frecuencia, gravedad y siniestralidad de los mismos, que se refieren a lo siguiente:

Índice de frecuencia.- Estima la relación del número de riesgos de trabajo que han producido incapacidad por un día o más, entre el número de

trabajadores en un año de exposición.

Índice de gravedad.- Estima la relación que existe entre el número de días perdidos por incapacidad con respecto al número de trabajadores.

Índice de siniestralidad.- Establece una relación que permita ponderar la magnitud de los índices de frecuencia y gravedad y el producto algebraico de éstos.

El patrón es el responsable de dar aviso sobre los accidentes de trabajo, pero entre otras obligaciones tiene también que dar aviso escrito a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al Inspector del Trabajo y a la Junta de Conciliación y Arbitraje, dentro de las 72 horas siguientes, de los accidentes que ocurran, proporcionando los datos y elementos subsecuentes:

- a) Nombre y domicilio de la empresa;
- b) Nombre y domicilio del trabajador, así como su puesto o categoría y el monto de su salario;
- c) Lugar y hora del accidente, con expresión sucinta de los hechos;
- d) Nombre y domicilio de las personas que presenciaron el accidente; y,

e) Lugar en que se presta o haya prestado atención médica al accidentado.

El patrón debe dar aviso también al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los accidentes de trabajo pueden prevenirse realizando una vigilancia constante, tanto sobre las condiciones inseguras que existan en el ambiente de trabajo como sobre los actos inseguros de los trabajadores.

Otra función muy importante que debe realizar la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, consiste en comprobar que la maquinaria, el equipo y las instalaciones de la empresa, así como el equipo de protección personal de los trabajadores, se encuentren en buenas condiciones para asegurar la realización del trabajo dentro de las máximas condiciones de seguridad.

Esta actividad puede ser hecha del mismo modo por técnicos en la materia o bien por el propio trabajador, y generalmente recibe el nombre de supervisión de la seguridad.

Dichas acciones deben realizarlas en forma complementaria las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, los servicios preventivos de Medicina del Trabajo y los de Seguridad e Higiene.

El orden y la limpieza son de gran importancia en la prevención de los accidentes de trabajo, ya que la falta de uno de ellos o de ambos puede llegar a ser la causa de un accidente, especialmente en los siguientes tipos:

Incendios, explosiones, contacto con corriente eléctrica, golpeado por caídas, resbalones y sobreesfuerzos.

Con el orden y la limpieza, aparte de la prevención de los riesgos de trabajo, se obtiene un ambiente más agradable para el desarrollo de las actividades laborales.

Para prevenir los accidentes de trabajo es conveniente ofrecer a los trabajadores la siguiente información básica:

- Políticas de la empresa sobre seguridad e higiene;
- Proceso de trabajo, materias primas usadas y productos elaborados por la empresa;

- Adiestramiento sobre los procedimientos de trabajo seguros;
- Agentes a que están expuestos los trabajadores, tanto en el aspecto de accidentes como de enfermedades de trabajo;
- Métodos de prevención de los riesgos existentes y uso de equipo de protección personal;
- Reglamento interior de trabajo;
- Uso de extintores e hidrantes (tipos, localización, alarmas, etc.) y formas de proceder en caso de incendio;
- Salidas de emergencia;
- Tipos de accidentes que ocurren con más frecuencia en la empresa;
- Primeros auxilios y localización de botiquines.

La labor educativa es relevante para crear y aumentar en los trabajadores el conocimiento sobre la prevención de los accidentes, así como de los hábitos y costumbres relacionados con la misma. Esta labor puede llevarse a cabo mediante la capacitación y el adiestramiento.

Es necesario que se haga también una labor educativa dirigida a los patrones en el mismo sentido y, además, sobre las pérdidas en la producción ocasionadas por los riesgos en el trabajo

y la posibilidad de reducir las mediante la prevención de los mismos.

Es necesario comprender que el equipo de protección personal es un conjunto de aparatos y accesorios fabricados especialmente para ser usados en diversas partes del cuerpo, con el fin de impedir las lesiones y enfermedades causadas por los agentes a los que están expuestos los trabajadores. Es imposible que el equipo de protección personal dé una seguridad total al trabajador, por lo que se habrán de considerar los riesgos que no pueden ser evitados mediante su uso y ver la mejor manera de prevenirlos; Tal equipo lo debe proporcionar el patrón por ser necesario para prevenir los daños a la integridad física, a la salud y a la vida de los trabajadores, y éstos deben usarlos invariablemente en los casos que se requiera.

El equipo de protección personal más usado es el siguiente:

- 1) Protección de la cabeza (casco de seguridad, de diseño y características que cumplan con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas; y gorras, cofias, redes, turbantes o cualquier otro medio de protección equivalente, bien ajustado y de

material de fácil aseo;

- 2) Protección de los oídos (conchas acústicas, tapones o cualquier equipo de protección contra el ruido que cumpla con las Normas Oficiales Mexicanas;
- 3) Protección de la cara y los ojos (caretas, pantallas o cualquier otro equipo de protección contra radiaciones luminosas más intensas de lo normal, infrarrojas y ultravioletas, así como contra cualquier agente mecánico, químico o biológico, que cumpla con las Normas Oficiales Mexicanas; y anteojos, gafas, lentes, visores, o cualquier otro equipo de protección de los ojos que cumpla con dichas Normas;
- 4) Protección de las vías respiratorias (mascarillas individuales de diversos tipos y usos o equipos de protección respiratoria con abastecimiento propio de oxígeno, que cumplan con tales Normas;
- 5) Protección del cuerpo y de los miembros (guantes, guanteletes, mitones, mangas o cualquier otro equipo semejante, construido y diseñado de tal manera que permita los movimientos de las manos y dedos y que pueda quitarse fácil y rápidamente, así como polainas diseñadas y construidas con materiales: de acuerdo con el tipo de riesgo y que puedan quitarse rápidamente en caso de emergencia;
- 6) Calzado de seguridad que cumpla con las Normas antes señaladas;
- 7) Mandiles y delantales, diseñados y construidos

con materiales adecuados al trabajo y tipo de riesgo de que se trate;

8) Cinturones de seguridad, caretas, salvavidas o equipos de prevención semejantes, que cumplan con las Normas antes previstas.

Mientras el campo de la higiene en el trabajo abarca el ambiente laboral, es decir, las condiciones del lugar donde se trabaja y el trabajador, o sea, la relación con el medio y los hábitos personales.

Los principios de la higiene en el trabajo se pueden aplicar al reconocer los agentes contaminantes (humos, gases, etc.) que resultan del proceso de trabajo y de las condiciones del ambiente en que se desenvuelven los trabajadores. Por tanto, se recomienda a patrones y trabajadores que, aconsejados por diferentes especialistas en materia de seguridad e higiene, estudien las características del lugar o ambiente y apliquen sus recomendaciones para mejorarlas. También cada determinado tiempo debe vigilarse la salud de los trabajadores para que no contraigan ninguna enfermedad de trabajo o, si la adquieren, que ésta pueda detectarse y controlarse desde su inicio.

Si enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios, entonces los factores que intervienen en aquélla son muchos, y pueden agruparse como sigue:

- a) Los que corresponden a los agentes contaminantes que resultan del proceso de trabajo;
- b) Los que se relacionan con las condiciones en las que el trabajador realiza sus labores; y
- c) Los que se derivan del ambiente en que se encuentra el trabajador.

Los agentes contaminantes que pueden producir enfermedades de trabajo son agentes físicos (ejemplo: ruido excesivo que causa sordera profesional); agentes químicos (ejemplo: gases, humos, etc. que pueden causar intoxicación); y, agentes biológicos (ejemplo: gérmenes que provocan infecciones en los ojos).

Los factores que se relacionan con las condiciones ambientales en las que el trabajador realiza sus labores y que pueden ocasionarle enfermedades son variables, pero citaremos algunos ejemplos:

- a) El tiempo, frecuencia y antigüedad de la exposición del trabajador al agente físico, químico o biológico;
- b) Las características de la exposición;
- c) La resistencia o propensión que tenga el propio trabajador a contraer la enfermedad; y
- d) El uso adecuado o inadecuado que haga el trabajador del equipo de protección personal.

Entre las situaciones del ambiente que favorecen las enfermedades de trabajo tenemos la iluminación y ventilación inadecuadas; el ruido excesivo; las temperaturas extremas; el desaseo y el desorden.

Los mecanismos de producción de las enfermedades de trabajo son:

- Contacto del agente causal con el organismo humano;
- La forma de entrada o vía de introducción del agente contaminante en el organismo humano;
- Intensidad del contacto o acción continuada por períodos prolongados;
- Toxicidad, virulencia o grado de intensidad, según se trate de agentes químicos, biológicos o físicos, respectivamente.

Las vías más comunes por donde entran al cuerpo los agentes químicos y biológicos contaminantes son:

- a) La vía respiratoria.- A ésta corresponden la mayoría de las enfermedades causadas por agentes químicos y biológicos, lo que resulta fácil de comprender si consideramos que estos agentes se mezclan con el aire que respiramos y que al realizar un esfuerzo, como es el trabajo, la función respiratoria aumenta;
- b) La vía digestiva.- Las enfermedades que se producen por esta vía se deben básicamente a la falta de conocimientos y de hábitos de higiene. Es importante que los trabajadores sepan que no deben comer en los sitios de trabajo a excepción de los lugares autorizados para ello, y también que es necesario lavarse las manos antes de tomar alimentos;
- c) La vía cutánea (piel).- La enfermedad se produce por esta vía al entrar la piel en contacto con agentes biológicos o químicos.

Las enfermedades de trabajo más comunes son las que resultan de la exposición a temperaturas extremas, al ruido excesivo y a polvos, humos, vapores o gases. Cuando la temperatura es muy alta o muy baja y el trabajador está expuesto a ella durante un período relativamente largo, la defensa del organismo es

vencida. La manera en que se pueden prevenir las enfermedades causadas por temperaturas altas es evitando, hasta donde sea posible, la existencia de temperaturas altas en el lugar de trabajo (la ingeniería sanitaria puede ayudar en este caso); y evitando la exposición de los trabajadores a temperaturas altas por períodos prolongados; cuando no se puede seguir ninguna de las dos medidas anteriores, conviene tratar de aclimatar o acostumbrar a los trabajadores, seleccionando sólo a los más resistentes; proporcionando pastillas de sal a los trabajadores durante sus horas de trabajo, acompañadas por grandes cantidades de líquidos; concediendo descansos periódicos a los trabajadores; y, usando el equipo de protección personal indicado para este riesgo.

Por la exposición al ruido excesivo se puede ocasionar enfermedad, porque los niveles de ruido son mayores de los que puede soportar el organismo.

Las manifestaciones de esta enfermedad son principalmente la fatiga y la disminución de la capacidad para oír, que puede llegar hasta la sordera total.

La prevención de estas enfermedades se logra

mediante dos acciones integradas que se deben ejecutar al mismo tiempo:

- 1) La determinación técnica de las características y condiciones de la exposición al ruido, para que éste no sobrepase el nivel que tolera el organismo humano. En las situaciones en las que no sea posible controlar el nivel del ruido, se hace necesaria la protección del trabajador mediante el uso del equipo personal adecuado; y
- 2) La vigilancia constante de la salud de los trabajadores por medio de exámenes médicos periódicos.

Las principales enfermedades causadas por la exposición a polvos, gases, humos o vapores son las intoxicaciones provocadas por la acción de la sustancia contaminante en todo el organismo humano y las provocadas por la acción de la sustancia contaminante sobre el órgano u órganos, como manos, ojos, etc., con los que entra directamente en contacto.

Para prevenir estas enfermedades tóxicas se necesita identificar y cuantificar la sustancia contaminante que está en el ambiente de trabajo y tratar de eliminarla o controlarla; limitar la exposición del trabajador a la sustancia contaminante y proveerlo,

como último recurso, del equipo de protección personal adecuado; y mantener una vigilancia constante mediante los exámenes médicos periódicos.

Para ayudar a prevenir las enfermedades, los trabajadores deben usar adecuadamente el equipo de protección personal; someterse a exámenes médicos iniciales y periódicos; vigilar el tiempo máximo a que pueden estar expuestos a cierto tipo de contaminantes; conocer las características de cada uno de los contaminantes y las medidas para prevenir su acción; mantener ordenado y limpio su lugar de trabajo; e informar sobre las condiciones anormales en el trabajo y en su organismo.

El equipo de protección contra enfermedades consiste en:

-Conchas acústicas, tapones o cualquier otro equipo de protección contra el ruido;

-Caretas, pantallas o cualquier tipo de protección contra las radiaciones lumínicas anormales, infrarrojas y ultravioletas, agentes mecánicos, químicos y biológicos; así como anteojos, gafas, lentes, visores, o cualquier otro equipo de protección de la cara;

-Mascarillas individuales de diversos tipos y equipos

de protección respiratoria con abastecimiento propio de oxígeno;

-Todo lo que se relaciona con ropa protectora que evite el contacto con la piel y también la entrada de una gran variedad de sustancias tóxicas al organismo.

Por último, en relación con el equipo de protección personal, es importante destacar dos aspectos:

- a) Su uso debe ser exclusivamente personal; y
- b) Significa un esfuerzo para la prevención de las enfermedades, por lo que no sustituye a las medidas de control del ambiente de trabajo ni a la vigilancia médica de la salud de los trabajadores.

La razón por la que el trabajador debe saber cómo prevenir las enfermedades de trabajo es porque, si cada uno está consciente del riesgo al que está expuesto y capacitado en las medidas para la prevención de enfermedades, reaccionará en forma acertada y procurará que los riesgos sean menores.

La investigación de las causas de las enfermedades de trabajo es indispensable, porque sólo conociendo en qué sitio de trabajo la exposición produce estas enfermedades y sus causas, se podrán dictar las

medidas que la higiene recomienda para prevenir cualquier daño al trabajador.

Los requisitos para un diagnóstico completo, es decir para saber que existe una enfermedad de trabajo dependen del estudio que se haga al enfermo; analizando el tiempo (frecuencia y antigüedad) que estuvo expuesto el trabajador a los agentes que le produjeron la enfermedad; y realizando el análisis de la información complementaria de gabinete y laboratorio. La responsabilidad de esta investigación corresponde al servicio preventivo médico del trabajo que, junto con las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, buscará lograr la mejor concepción del problema y así proponer las medidas más convenientes.

Siempre que exista un trabajador con una enfermedad de trabajo se debe formar un expediente clínico que contenga todos los datos que se refieren a su enfermedad.. Este debe integrarse a un archivo que permita registrar las enfermedades de trabajo ocurridas y hacer las notificaciones que sean necesarias a las instituciones científicas interesadas y a las autoridades de trabajo.

Las estadísticas en el control de las enfermedades de trabajo sirven para conocer las características y

extensión de las diversas enfermedades para fundamentar medidas preventivas.

5.6 Aspectos Básicos que debe comprender una Inspección.

5.6.1 Jornada de Trabajo.

Es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo.

La Ley Federal del Trabajo, en sus artículos 59 al 68, se refieren a que la duración de la jornada de trabajo no puede exceder de 8 horas (máximo legal); al reposo que deben guardar los trabajadores; a la jornada diurna, nocturna y mixta, con una duración de 8, 7 y 7 1/2 Hrs., cada una, respectivamente; a la jornada inhumana (que exceda de 8 Hrs.), ya que ésta la fijan el trabajador y el patrón y en los contratos colectivos; cuando haya jornada continua, el trabajador debe descansar, por lo menos, media hora, pero si no puede salir del lugar donde trabaja en su tiempo de reposo o de comidas, se le computará como tiempo efectivo; si hay siniestro o riesgo inminente en que pelagra la vida del trabajador, de sus compañeros o del patrón, o la existencia misma de la empresa, la jornada podrá prolongarse por el

tiempo indispensable para evitar esos males, al igual que por circunstancias extraordinarias, sin exceder nunca de tres horas diarias ni de tres veces en una semana; ese tiempo se retribuirá como corresponda a cada jornada, y el tiempo extraordinario se pagará con un ciento por ciento más del salario correspondiente a las horas de la jornada; y los trabajadores no están obligados a prestar sus servicios por un tiempo mayor del permitido por la ley. El tiempo extraordinario que exceda de nueve horas a la semana se le pagará al trabajador con un doscientos por ciento más del salario correspondiente a las horas de la jornada.

Creemos conveniente que si se obligue a los trabajadores a tomar sus alimentos en un lugar distinto al del trabajo, porque en muchas ocasiones lo que sucede es que trabajan mientras comen y esto es un grave riesgo de trabajo. Y que sea potestativo para ellos sin recelo para la empresa laborar tiempo extraordinario.

5.6.2 Salario.

Es la retribución que el patrón paga al trabajador por su trabajo.

De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, en sus

artículos 83 al 116, el salario puede fijarse por unidades de tiempo o de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier manera. Si es por unidad de obra se especifica su naturaleza, cantidad y calidad del material, el estado de la herramienta y útiles que el patrón, en su caso, proporcione para ejecutar la obra, y el tiempo por el que el trabajador podrá disponer de ellos, sin exigirle ninguna cantidad por desgaste natural de la herramienta como consecuencia del trabajo; el salario se integra con pagos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se de al trabajador por su trabajo, además de las utilidades, aunque éstas se excluyen en las indemnizaciones; debe ser remunerador y nunca menor al mínimo; para fijar el importe del salario se toma en cuenta la cantidad y calidad del trabajo.

Consideramos que si el trabajador juzga no remunerador el salario que recibe en relación con los servicios que presta, deberá demandar la determinación del mismo ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Debemos comprender que corresponde salario igual al trabajo desempeñado en puesto, jornada y condiciones de

eficiencia iguales.

Los trabajadores tienen derecho a un aguinaldo anual que los patrones deben pagarles antes del día veinte de diciembre, equivalente a quince días de salario, por lo menos; los que no hayan cumplido el año de servicios, independientemente de que continúen laborando o no en la fecha de liquidación del aguinaldo, tienen derecho a que se les pague la parte proporcional del mismo; los plazos para el pago del salario nunca podrán ser mayores de una semana para las personas que desempeñen un trabajo material y de quince días para los demás trabajadores; para determinar el monto de las indemnizaciones que deban pagarse a los trabajadores se tomará como base el salario correspondiente al día en que nazca el derecho a la indemnización, incluyendo en él la cuota diaria y la parte proporcional de las prestaciones correspondientes; cuando la retribución sea variable, se tomará como salario diario el promedio de las percepciones obtenidas en los treinta días efectivamente trabajados antes del nacimiento del derecho. Si en ese lapso hubiese habido un aumento en el salario, se tomará como base el promedio de las percepciones obtenidas por el trabajador a partir de la fecha del aumento; Cuando el salario se fije por semana o por mes, se dividirá entre siete o entre treinta, según el caso,

para determinar el salario diario.

El salario mínimo, según la ley, es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo, y debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos; es de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores; aquí existe la exigencia por la jornada que por costumbre o por contrato lleve a cabo el trabajador al servicio del patrón; si éste no le cubre el salario mínimo o profesional establecido al respecto, podría incurrir en el delito de fraude al salario (artículo 387, fracción XVII, Código Penal), por lo que el trabajador, ocurrirá ante el Ministerio Público, además de que promueva ante la Junta de Conciliación y Arbitraje la reclamación respectiva.

Los salarios mínimos pueden ser generales para una o varias áreas geográficas de aplicación, que pueden extenderse a una o más entidades federativas; o profesionales, para una rama determinada de la

actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales, dentro de una o varias áreas geográficas.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es la encargada de fijar éstos y está integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, y puede auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensable para el mejor desempeño de las funciones. Dicha Comisión y las Comisiones Consultivas se integran en forma tripartita, pero la Comisión Nacional determina la división de la República en áreas geográficas, constituidas por uno o más municipios, sin que necesariamente exista continuidad, en los que deba regir un mismo salario mínimo general.

Los salarios mínimos no pueden ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en pensiones alimenticias decretadas por la autoridad competente en favor de la esposa, hijos, ascendientes y nietos; pago de rentas.- este descuento no podrá exceder del 10% del salario; pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o

mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. A los trabajadores que se les haya otorgado un crédito para la adquisición de viviendas ubicadas en conjuntos habitacionales financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se les descontará el 1% del salario que se destinará a cubrir los gastos que se erogan por concepto de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional de que se trate. Estos descuentos deben ser aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder el 20% del salario; el pago de abonos para cubrir créditos otorgados o garantizados por el fondo, destinados a la adquisición de bienes de consumo duradero o al pago de servicios.

Los trabajadores deben disponer libremente de sus salarios y cualquier disposición o medida que desvirtúe este derecho será nula; percibir el salario es irrenunciable, al igual que los salarios devengados; el salario se debe pagar directamente al trabajador, sólo cuando esté imposibilitado para efectuar personalmente el cobro, el pago se le hará a su apoderado (carta poder con dos testigos) y el pago hecho en contravención a lo anterior no libera de responsabilidad al patrón; el salario en efectivo debe pagarse en moneda de curso legal sin

sustituciones y las prestaciones en especie deben ser apropiadas al uso personal del trabajador y de su familia y razonablemente proporcionadas al monto del salario que se pague en efectivo; es nula la cesión de los salarios en favor del patrón o de terceras personas, cualquiera que sea la denominación o forma que se le dé y ese salario no es objeto de compensación alguna, así como la obligación de pagar el salario no se suspende, salvo en los casos y con los requisitos establecidos en la ley; también se prohíbe la imposición de multas a los trabajadores, cualquiera que sea su concepto; el pago del salario debe ser donde presten sus servicios los trabajadores, en día laborable y en horas de trabajo o inmediatamente a su terminación.

Los descuentos en sus salarios están prohibidos, excepto en pago de deudas con el patrón (compra de artículos de la propia empresa, errores, pagos hechos con exceso al trabajador, averías), pero en ningún caso el importe de éstos puede ser mayor al salario de un mes y dicho descuento será el convenido entre el trabajador y el patrón, sin que pueda ser mayor del 30% del excedente del salario mínimo; este mismo porcentaje se maneja en el caso de que los trabajadores expresen su conformidad para el pago de cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y de cajas de ahorro.

Los trabajadores están obligados al pago de pensiones alimenticias en favor de la esposa, hijos, ascendientes y nietos, decretado por la autoridad competente, así como al pago de cuotas sindicales ordinarias previstas en los estatutos de los sindicatos y al pago de abonos para cubrir créditos garantizados por el Fondo, destinados a la adquisición de bienes de consumo o al pago de servicios.

El patrón está obligado a retener del salario del trabajador, siempre que no perciba salario mínimo, el impuesto sobre producto del trabajo y el pago de cuota del Seguro Social, del cual está exceptuado el de salario mínimo, debiéndole pagar esta última cuota el patrón.

Las deudas contraídas por los trabajadores con sus patronos nunca devengarán intereses y sus salarios no podrán ser embargados, excepto en el caso de pensiones alimenticias y los patronos no están obligados a cumplir ninguna otra orden judicial o administrativa de embargo.

Los salarios devengados en el último año y las indemnizaciones debidas a los trabajadores son preferentes sobre cualquier otro crédito, incluidos los

que disfruten de garantía real, los fiscales y los a favor del Seguro Social, sobre todos los bienes del patrón; los trabajadores no necesitan entrar en concurso, quiebra, suspensión de pagos o sucesión. La Junta de Conciliación y Arbitraje procederá al embargo y remate de los bienes necesarios para el pago de los salarios e indemnizaciones.

Los beneficios del trabajador fallecido tendrán derecho a percibir las prestaciones e indemnizaciones pendientes de cubrirse, ejercitar las acciones y continuar los juicios, sin necesidad de juicio sucesorio.

En los centros de trabajo se prohíbe establecer expendios de bebidas embriagantes y casas de juego de azar y de asignación; siempre que esas bebidas excedan del 5% de alcohol; esto será efectivo en un radio de cuatro kilómetros de los centros de trabajo ubicados fuera de las poblaciones.

5.6.3 Trabajo de las Mujeres.

Mujeres y hombres disfrutan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones. Lo cual no implica identidad entre ambos por su natural diferencia biológica, sino que a pesar de dicha igualdad, el legislador protege en forma especial a la mujer por

el aspecto socio-biológico en función de la conservación del hogar y no discriminatorio, así como en el aspecto de la maternidad.

Cuando se ponga en peligro la salud de la mujer, o la del producto, ya sea durante el estado de gestación o lactancia y sin que sufra perjuicio en su salario, prestaciones y derechos, no se podrá utilizar su trabajo nocturno industrial en establecimientos comerciales o de servicio después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias.

Creemos muy acertada tal disposición, dado que a la mujer se le debe cuidar en determinadas labores peligrosas y/o insalubres, porque se le puede ocasionar graves daños en su persona y/o en su descendencia. Las madres trabajadoras gozarán de diversos derechos durante el embarazo y se les evitará que se les altere su estado psíquico y nervioso, así como hacer esfuerzos, bajo los cuales no pueden actuar. Y regresarán al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha de parto.

Los servicios de guardería infantil los prestará el Seguro Social, de acuerdo con su ley.

5.6.4 Trabajo de Menores.

El trabajo de los mayores de 14 años y menores de dieciséis queda sujeto a vigilancia y protección especiales de la Inspección del Trabajo. Pero está prohibido utilizar el trabajo de los menores de 14 años y de los mayores de esta edad, así como de los menores de 16 que no hayan terminado su educación obligatoria (primaria), excepto los casos que apruebe la Inspección del Trabajo por encontrar compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

Consideramos que en este caso, en ocasiones y sin tener que ser inspectores laborales, salta a nuestra vista la infracción de lo señalado en el párrafo anterior, cuestión en la que seguramente la Inspección del Trabajo ya está tomando medidas.

Los menores de 14 y de 16 no deben laborar sin haber terminado la primaria: los patrones que contravengan esta orden serán sancionados.

Pero los mayores de 16 pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones de la Ley Federal del Trabajo; los mayores de 14 y menores de 16 necesitan autorización de sus padres o tutores, y a falta de ellos, del Sindicato a que pertenezcan, de

la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política. Los menores trabajadores pueden percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que les correspondan; los mayores de 16 tienen capacidad plena para celebrar por sí mismos contratos de trabajo, así como también gozan de capacidad procesal para atender las acciones que se deriven de tales contratos ante las autoridades del trabajo; los mayores de 14 y menores de 16 deben obtener certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la Inspección del Trabajo. Sin el certificado, ningún patrón puede utilizar sus servicios de éstos.

También se prohíbe utilizar el trabajo de los menores de 16 años en expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato, trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres, ambulantes, salvo autorización especial de la Inspección del Trabajo, trabajos subterráneos o submarinos, o superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal y labores peligrosas e insalubres, así como en establecimientos no industriales después de las diez de la noche, y los demás que determinen las leyes. Está prohibido utilizar el trabajo de los jóvenes

que tienen 18 años en trabajos nocturnos industriales.

Hasta la fecha no se han expedido los Reglamentos respectivos que determinen los trabajos en condiciones peligrosas e insalubres para los menores.

Pensamos que aunque resultaría, tal vez, complicado catalogar una labor en general como peligrosa o insalubre, porque esto depende de los avances de la técnica y de las medidas de seguridad que se adopten en los centros de trabajo, si lograría la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con auxilio de los órganos pertinentes y a través de la Dirección General de Inspección del Trabajo, un gran avance en esta materia si lo legislaran e imprimieran y todos los menores sujetos a dichas limitaciones estuvieran enterados exactamente de sus derechos y obligaciones para coadyuvar a la seguridad e higiene en el trabajo y evitarles riesgos innecesarios.

La jornada de trabajo de los menores de 16 años no podrá exceder de 6 horas diarias y deberá dividirse en períodos máximos de 3 Hrs. Entre los distintos períodos de la jornada, disfrutarán de reposos de una hora por lo menos.

una hora por lo menos. Se prohíbe utilizar el trabajo de los menores de 16 años en horas extraordinarias y en los días domingos y de descanso obligatorio. En caso de violación de esta prohibición, las horas extraordinarias se pagarán con 200% más del salario que corresponda a las horas de la jornada y el salario de los días domingo y de descanso obligatorio, el patrón pagará al trabajador su salario que le corresponda por el descanso y un salario doble por el servicio prestado. Si ese día de descanso fuera domingo se le pagará una prima adicional de un 25%, por lo menos, sobre el salario de los días ordinarios de trabajo.

En los días de descanso obligatorio (1º. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º. de mayo, 16 de septiembre de cada seis años y el 25 de diciembre) los trabajadores y patrones determinarán el número de trabajadores que deban prestar sus servicios. Si no se llega a un convenio, resolverá la Junta de Conciliación y Arbitraje. Los trabajadores quedarán obligados a prestar los servicios y tendrán derecho a que se les pague, independientemente del salario que les corresponda por el descanso obligatorio, un salario doble por el servicio prestado.

5.6.5 Condiciones de Seguridad e Higiene.

Son sumamente relevantes y los inspectores del trabajo deben velar porque se cumplan como ya explicamos en nuestro Capítulo Cuarto.

Para ello los inspectores del trabajo cuentan con diversas atribuciones, funciones, responsabilidades, prohibiciones y sanciones que les permiten actuar apegados a los principios que deben observar en su actuación.

Creemos que dichos inspectores deben procurar erradicar usos, costumbres y actitudes sociales negativas que desafortunadamente se reflejan como inmoralidad e ineficacia y afectan en forma inmediata en su persona a los trabajadores, quienes deben coadyuvar para evitarlo.

Una vez que aquéllos atiendan los criterios generales que deben aplicar en sus actuaciones, ante circunstancias que pueden presentarse, les será más fácil cumplir su cometido; haciendo la salvedad que cuando se enfrenten a hechos no considerados en disposiciones laborales, deberán solicitar instrucciones precisas a sus superiores jerárquicos.

Los tipos de inspección y sus definiciones resultan imprescindibles para llevar a cabo las inspecciones laborales, dado que confiamos en la eficacia de cada uno de ellos.

Pensamos que las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene deben estar muy pendientes de cumplir con su misión para vigilar que se efectúen tales inspecciones en los tiempos y términos dispuestos por el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, para disminuir los riesgos de trabajo y aumentar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores para lograrlo.

Los inspectores del trabajo deben estar seguros de la ubicación de la inspección del trabajo en la administración pública del trabajo, ya que de esta manera podrían detectar algún error, en caso de haberlo, e inspeccionar de acuerdo a la esfera que represente.

La importancia de la seguridad e higiene en el trabajo deriva de la falta de interés que había existido en cuanto a las acciones que permiten localizar y evaluar los riesgos y establecer las medidas para prevenir los accidentes de trabajo, así como en determinar las medidas para conservar y

mejorar la salud y prevenir enfermedades.

Si realmente, tanto trabajadores como patrones contribuyeran en conseguir lo anterior, disminuirían los riesgos de trabajo, y en consecuencia las indemnizaciones a los trabajadores por tales conceptos también serían mucho menores.

Los aspectos básicos que debe comprender una inspección (jornada de trabajo, salario, trabajo de las mujeres y de los menores, así como las condiciones de seguridad e higiene) deben analizarse concienzudamente para no cometer perjuicio alguno a los trabajadores y ser muy rígido en su cumplimiento, sin restar la importancia debida a los demás requisitos con los que un centro de trabajo debe cumplir.

Para elaborar este capítulo realizamos una investigación en base a:

- Dávalos Morales, José, Derecho del Trabajo I, Porrúa, México, 1985.
- San Miguel Arribas, Luis, La Inspección del Trabajo, Se., Cárdenas, Madrid, 1952.
- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Porrúa, México, 1957.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Nonagésima sexta ed., Porrúa, México, 1992.
- Ley Federal del Trabajo, sexagésima octava ed., Porrúa, México, 1992.
- Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Diccionario para Juristas, Se., Mayo Ediciones, México, 1981.

Capítulo Sexto.- ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL QUE INTERVIENEN EN LA
ADMINISTRACION DEL TRABAJO.

Los servicios de inspección están a cargo de las autoridades federales y locales, mientras que la función administrativa en materia laboral se haya inmersa en la administración pública como una organización jurídica y política que atiende las necesidades colectivas. El acto administrativo del trabajo, siendo una declaración de voluntad que no se ejecuta pero que sirve para orientar la solución de un conflicto de intereses, es decir, es el órgano de la administración pública encargado de intervenir en las relaciones laborales.

Por otro lado, analizaremos brevemente la intervención de otras dependencias del Ejecutivo Federal en asuntos del trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en lo que respecta a sus facultades, funciones y atribuciones, así como de la relación que guardan algunas de sus Direcciones, el Tribunal Fiscal y el Ministerio Público con la inspección del trabajo, con el fin de realizar los propósitos del derecho del trabajo y de coordinar éstos con los derechos del capital y de la propiedad privada.

Sólo de tal forma, y en base a la vigilancia y aplicación del Artículo 123 como de las disposiciones relativas al trabajo es posible lograr la justicia: base de la administración laboral.

6.1 Ubicación de la Inspección del Trabajo en la Administración Pública Federal.

La organización política del Estado Mexicano es de tipo federal, es decir, integrado por Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, cuyas facultades y esfera de competencia establece la propia Constitución Mexicana; en este orden los servicios de inspección del trabajo están a cargo de las autoridades federales y locales, pero bajo una reglamentación similar, en virtud de que su regulación fundamental proviene de la Ley Federal del Trabajo.

Así, el ámbito federal, está constituido por las ramas industriales, empresas y actividades o materias que consignan la fracción XXXI del Artículo 123 constitucional apartado "A" y 527 de la Ley Federal del Trabajo, como lo hemos expresado en el Capítulo Cuarto de nuestra tesis. Además de que las mismas señalan la competencia de las autoridades de la federación, donde la función de inspección está

conferida a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y a las Delegaciones Federales del Trabajo. En el ámbito local, constituido por todas las demás actividades laborales de los Estados de la República y del Departamento del Distrito Federal.

6.2 Función Administrativa en Materia Laboral.

Puede entenderse como el acto creador de situaciones jurídicas colectivas que revisten a un sector de la población, el de los trabajadores, de un status propio concebido con el único fin de proteger sus intereses de clase.

Lo señalado es porque una función administrativa de cualquier naturaleza puede realizarse bajo un orden jurídico, así que es posible crear una legislación que tenga por finalidad la protección de intereses concretos, sean individuales o colectivos. Al orientarse los órganos del Estado a fines sociales o de relación de los factores de la producción, incluidas todas las actividades y contingencias posibles, se está frente a una función administrativa, porque la administración pública no es una máquina sino una organización jurídica y política que debe estar dominada por ideales

elevados. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social funda la organización del órgano encargado de la función administrativa laboral en principios legales destinados a fines especiales; de ellos no pueden apartarse porque, de hacerlo, su actuación iría en detrimento de la comunidad a la que sirven. Dentro del orden jurídico el contenido de la función administrativa es primero en atención de las necesidades colectivas, para lo que el Estado debe ajustarse a disposiciones legales precisas, dentro de las cuales podrán moverse sus órganos hacia un máximo o un mínimo, luego debe atender a la formación legislativa de la administración del trabajo, destinada a la formulación de proyectos de ley, decretos, reglamentos, acuerdos, etc., con apoyo en sus propias atribuciones; además debe fijar las de los órganos públicos que se prestan, al igual que las prestadas por los organismos descentralizados o desconcentrados que les hayan sido incorporados; así como dar trámite y resolución a los asuntos de su competencia y vigilar las relaciones obrero-patronales por conducto de funcionarios inspectores o de instituciones auxiliares; orientando los servicios sociales de seguridad e higiene; atender lo relativo al empleo, a la capacitación, controlar el registro de asociaciones o cooperativas y el funcionamiento de éstas en lo que corresponda

a su relación laboral.

En la administración pública del trabajo están bien definidas las actividades externa e interna del estado en la realización de los fines que le son propios.

La externa está sometida a normas del derecho administrativo general en cuanto incide en la esfera jurídica de terceros, razón que justifica que los funcionarios emisores de los actos administrativos respeten estrictamente el principio de legalidad. Esto pretende aclarar que la administración pública del trabajo no se aparta en extremo de la administración pública en su conjunto como tampoco puede desprenderse del derecho administrativo del trabajo, de las normas del derecho administrativo general, por ser parte de un todo, y si le otorgamos autonomía es para distinguir las funciones que le son propias de las que puedan corresponder a otra rama o disciplina jurídica. En tal sentido la autoridad administrativa del trabajo tampoco puede alejarse de los lineamientos que deriven del Poder Ejecutivo porque tiene la obligación de atender disposiciones generales de administración y de conservar las relaciones que deben guardar entre sí todos los órganos encargados de cumplir funciones administrativas.

La actividad interna del poder público o del Estado implica la estructura y organización de toda la administración porque no puede imponer su voluntad a los particulares de manera unilateral sino mediante una declaración en la que al mismo tiempo que se reconozcan derechos se impongan deberes y éstos puedan hacerse efectivos en contra de los obligados.

La característica de los actos internos es tener eficacia dentro de la administración porque normalmente no producen efectos jurídicos en los particulares, es decir, que la administración del trabajo debe organizar cuadros de trabajo propios, establecer métodos y sistemas cibernéticos utilizados por sus máquinas computadoras; resolver sus problemas particulares con la sola intervención de sus órganos y aceptar la interacción cooperativa de personas o grupos ajenos cuando se proponga alcanzar objetivos comunes dentro de un espacio y tiempo determinados. Para que haya éxito en tales casos se requiere del acoplamiento y cohesión de los órganos participantes conviniendo que exista entre unas y otros una interacción humana entre funcionarios y empleados en su trato con los particulares (trabajadores y patronos) para el mejor logro de la función pública.

La actitud mental de las personas que integren un órgano público es factor relevante de toda estructura administrativa por ser los interesados en desarrollar con eficacia y obligatoriamente las labores que se les encomiendan.

En virtud de la premisa establecida diremos cuales son las funciones de la administración del trabajo como actividades:

Interna.- Cuidar el desempeño de las personas que ejerzan facultades dentro del órgano para que cumplan su cometido a través de disposiciones concretas; cada funcionario tendrá igual influencia a efecto de evitar la dispersión de disposiciones en sus resoluciones; el sistema unipersonal facilita el desempeño de funciones que demandan energía y rapidez, respecto de las cuales conviene exigir una responsabilidad bien definida pero es mejor el sistema colectivo para una conveniente fiscalización del cumplimiento de las funciones ya que en dicho sistema se tienen las siguientes ventajas:

1. El objetivo de toda acción administrativa es la escrupulosa deliberación de los problemas o asuntos a resolver;

2. El consenso por mayoría otorga mayor precisión al acto de administración, y;

3. La discusión de los problemas o asuntos que se ventilen siempre arrojará mayor luz que los resueltos por una sola conciencia que es su particular convicción de la forma en que cree tienen adecuada solución.

La organización colegiada es útil para la solución de conflictos pero más donde está de por medio una controversia entre individuos o cuando se trata de discutir cuestiones jurídicas.

En los sistemas que acuden a la autoridad impersonal para solucionar problemas de administración hay mayor ductilidad en el actuar y es de más trascendencia la responsabilidad del funcionario.

Combinan la responsabilidad individual con la eficiencia administrativa porque de esta manera se otorga madurez a las determinaciones que se adopten y se llega a decisiones imparciales y justas en los actos oficiales.

Actividades Internas del Estado son:

a) Debe realizarse bajo un orden jurídico, pues

fuera de él no se concibe su desenvolvimiento y menos aún el cumplimiento de muchos de sus fines;

b) Todo acto administrativo debe tener como propósito concretar y hacer efectiva la norma legal de que los fines del estado se satisfacen mediante la realización de tareas concretas (individuales o colectivas) y limitadas en sus efectos ya que no puede preverse el resultado que tenga la actuación de un órgano de la administración o la actuación particular del funcionario encargado del mismo;

c) Al realizar el estado una serie de actos materiales que se consideran actos administrativos, como ocurre en la de estudios técnicos para elaborar un plan de desarrollo, o en la formación de proyectos de construcción, e inclusive en la recopilación de datos o informaciones para establecer las ventajas o inconvenientes de un plan o proyecto, se está realizando un acto de administración que solo puede ser ejecutado por personas competentes, dentro de los límites marcados en el ámbito de sus atribuciones; y, d) La ejecución de los actos materiales que lleve a cabo el estado determinará situaciones jurídicas aplicables a otros posibles casos jurídicos individuales. La acción a seguir en situaciones similares no puede variar a efecto de que prevalezca el orden y la seguridad en el acto administrativo.

El acto administrativo del trabajo es una declaración de voluntad que se expresa como determinación u opinión, la cual no se ejecuta al exteriorizarse porque lo esencial es que se pueda apreciar objetivamente, de modo tal que permita separar la decisión adoptada de su ejecución. En terminos generales es una declaración del órgano de la administración pública encargado de intervenir en las relaciones laborales, que no produce efectos jurídicos respecto de un sujeto de derecho por cuanto solo expresa manifestaciones intelectuales de voluntad, recomendaciones, juicios o deseos y sirve para orientar, sin decidir, la solución de un conflicto de intereses.

Mientras que el hecho administrativo laboral es sólo la manifestación de una conducta que puede o no producir un efecto determinado, ser la creación de un derecho o un deber, o producto de responsabilidad respecto del agente que lo ejecuta e incluso llegar a ser responsabilidad directa de la administración.

Mediante el acto administrativo laboral la autoridad orientará a las partes en controversia (huelga, paro, etc.)

Frente a un hecho administrativo podrá provocar el cierre indebido de un centro de trabajo, impondrá una sanción justificada o fijará una obligación no ajustada a disposiciones legales.

El acto administrativo es la facultad otorgada a los órganos del estado de poder cumplir las atribuciones que tiene encomendadas por disposición legal para satisfacer las necesidades colectivas.

El acto administrativo laboral debe ser una declaración intelectual que lo excluye de actividades puramente materiales como pueden serlo las actividades técnicas o las ejecuciones coactivas; ser una declaración que se manifieste a través de conductas o comportamientos que revelan una posición intelectual previa, que puede ser de voluntad si se trata de un juicio, deseo o conocimiento; debe proceder de una administración que excluya los actos jurídicos del administrado o los supuestos actos materiales administrativos dictados por órganos públicos no encuadrados en la administración como pueden serlo los legislativos o los judiciales, y la declaración administrativa en que el acto consiste debe presentarse como el ejercicio de una potestad administrativa.

Mientras que los actos administrativos son expresión de una potestad, producen efectos jurídicos que tal potestad tiene como propios: la potestad legaliza y funcionaliza el acto.

Los elementos integrantes del acto administrativo son:

Una declaración previa de voluntad que comporte una estimación intelectual. Ya que la base intelectual de toda decisión de voluntad de un órgano de la administración del trabajo debe ser analizada antes de producirse, requiere de una reflexión del órgano que la formule; un propósito específico, el de formular las reglas que convienen para el funcionamiento correcto del órgano y el desarrollo óptimo de las actividades que realice, mismas que en forma permanente debe adaptar a la vida económica y social.

Para ello dispondrá de la mayor flexibilidad porque ha de estar atento a los frecuentes cambios sociales originados en una diversidad de intereses.

Una garantía de seguridad del interés comunitario, el cual debe prevalecer sobre cualquier otro interés, sea el del gobierno, el propio de la administración o el de los particulares. Todo acto

administrativo del trabajo debe precisar y limitar los poderes del gobierno y de la administración a fin de impedir el sacrificio de derechos e intereses de la clase trabajadora; evitar que bajo el pretexto del interés público se constriña el orden jurídico: V. gr. La Ley Federal del Trabajo en México dispone que, para integrar las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Secretaría del Trabajo en la jurisdicción federal y los gobiernos de los Estados de la República en su jurisdicción local, así como el Jefe del Departamento del Distrito Federal en el ámbito de su competencia territorial, deben formular una convocatoria a trabajadores y patrones para que en asambleas de cada sector elijan sus representantes ante dichas juntas: El acto administrativo obedece a un interés general y se apoya en un principio democrático: el de la libertad de los convocados para dicha elección; los términos de cada convocatoria han de ser específicos y la acción del estado ajustarse al solo registro de los delegados y a la instalación de las convenciones respectivas. En estos actos radica la base intelectual y declarativa de voluntad del órgano administrativo encargado de esta función (1er. elemento).

Las reglas aplicables son especiales y destinadas al

propósito enunciado: designar representantes obrero patronales ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sin ninguna otra intervención de la autoridad, a efecto de dejar dicha selección al libre juego democrático (2º. elemento).

La actitud del órgano de la administración encargado de la convocatoria es expectativa y sólo para garantizar la limpieza de la elección, independientemente del interés político o ideológico que sustenten los delegados. El estado puede y debe asegurar el interés general sobre el suyo propio y el de los particulares que participen, pero no puede interferir y mucho menos intervenir en la elección.

6.3 Organos que Intervienen en la Administración del Trabajo.

En la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentran, como se ha indicado, la intervención de otras dependencias del Ejecutivo Federal en asuntos de trabajo. La primera ha señalado como autoridades auxiliares en la materia a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salud; la segunda otorga a las Secretarías de Gobernación, Comercio y Fomento Industrial, Energía,

Minas y Empresas Paraestatales y Relaciones Exteriores, atribuciones específicas que de manera sucinta examinaremos a efecto de integrar la administración del trabajo nacional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde 1962 participa activamente en materia de relaciones obrero-patronales cuando estableció el derecho de los trabajadores a percibir parte de las utilidades obtenidas por las empresas. Reparto que debe hacerse a la totalidad de los trabajadores que les hayan servido durante un año completo o en períodos menores, en una parte proporcional a su salario.

El importe de dicha participación es una prestación adicional al salario que consiste en la distribución entre todos los trabajadores que se encuentren en el caso a que aludimos, de un 8% sobre la renta gravable que se determina conforme a las normas de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sin hacer ninguna deducción ni establecer diferencias de grado en las empresas.

Todas las empresas tienen la obligación anual de formular una declaración de sus ingresos totales a la Secretaría de Hacienda.

La Ley del Trabajo de 1931 otorgó a la Secretaría de Educación Pública desde entonces hasta hoy como única facultad administrativa, encargarse del control y actividades educacionales de las escuelas como lo establecen el artículo 123, fracción XII, en que se impone a los patrones el establecimiento y sostenimiento de escuelas elementales en beneficio de los hijos de los trabajadores en centros rurales, siempre que sea mayor de 20 el número de niños en edad escolar. Esta educación está sujeta a programas oficiales y los maestros son designados por las autoridades escolares federales.

Actualmente se le han asignado otras atribuciones entre las que destaca la capacitación y adiestramiento.

La Secretaría de Salud es fundamental en todos los aspectos relacionados con la seguridad e higiene de los centros de trabajo y con la de los trabajadores.

Esta dependencia es relevante en el renglón de la seguridad e higiene, toda vez que interviene en una Comisión Nacional y Comisiones Estatales de la materia que interesa al tema, además formulará programas para la aplicación de las normas de

seguridad e higiene que deban ser observadas en cada centro de trabajo y autorizará su funcionamiento y en coordinación con la Secretaría del Trabajo hará la inspección de los dispositivos de seguridad e higiene de cualquier nueva instalación que se haga en los centros de trabajo otorgando los vistos buenos de operación o disponiendo lo necesario de no encontrar adecuadas las instalaciones, así como emprender campañas nacionales tendientes a prevenir accidentes y riesgos de trabajo.

Las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores tienen a su cargo intervenir en los asuntos relacionados con la contratación de trabajadores que vayan a prestar servicio al extranjero o a la contratación de extranjeros para prestar sus servicios en empresas del país controlando su actividad y estancia a través de oficinas que tienen a su cargo el registro de extranjeros radicados temporal o permanentemente en la República. Además tiene sus atribuciones propias como son las de revisar las condiciones de trabajo, vigilar los gastos de transporte, traslado y repatriación hasta el lugar de origen de los trabajadores, la alimentación de ellos y de sus familias cuando éstas los acompañen y que los trámites migratorios sean por cuenta del empresario

que los contrate, no disminuir su salario convenido y vigilar que al trabajador se le otorguen las prestaciones de seguridad y previsión social que le corresponden; indemnizar por los riesgos de trabajo según nuestras leyes; exigir para los trabajadores vivienda higiénica, decorosa y revisar que el escrito donde consten las condiciones de trabajo sea revisado por el cónsul del país donde deban prestar servicios.

Las Secretarías de Comercio y Fomento industrial; de Energía, Minas y Empresas Paraestatales tienen mínima intervención en la administración pública del trabajo pero las consignaremos para integrar las funciones accesorias de esta administración:

La primera interviene en la vigilancia de los almacenes y tiendas donde se expendan ropa, comestibles o artículos para el hogar, con objeto de evitar el funcionamiento irregular de estos establecimientos que se han permitido, a pesar de las protestas de las asociaciones profesionales contra las llamadas tiendas de raya, prohibidas por el artículo 123, y de acuerdo a las exigencias modernas se crearon los economatos, a los que aludimos al principio de este párrafo, y en los que se vende a los trabajadores bienes de consumo

necesario y de uso frecuente con rebajas considerables en relación a los precios del mercado general, mediante la intervención del patrono y el Sindicato de trabajadores, para facilitar a los trabajadores la adquisición de artículos indispensables, como ya lo hemos mencionado, bajo el principio de que sean los trabajadores quienes acuerden su formación e intervengan en alguna forma en su administración, y dichos almacenes y tiendas funcionan hoy día en todos los países industrializados y varios en vías de industrialización bajo estricto control oficial.

6.4 Facultades de la Administración del Trabajo.

Considerando que la justicia es la base de la administración laboral porque el hombre no se define a través de su fuerza de trabajo ni el trabajo se puede distinguir de quien lo realiza, la posibilidad de ver en él a un factor social y de distinguir clases sociales, grupos de necesidades ideológicas y preocupaciones, se traduce en el descubrimiento conceptual que le atribuye autonomía como elemento económico-social básico. Sólo ajustando una administración del trabajo a este concepto es como se encuentra sentido a la tesis que faculta a los gobiernos a intervenir en la relación laboral para

evitar le afecten las leyes de la oferta y la demanda, porque la administración del trabajo no surge únicamente para aglutinar tareas disímiles bajo un rubro sino para indicar un cambio de estrategia sobre la manera de concebir las funciones de los propios órganos gubernamentales. Darse cuenta de las responsabilidades que asumen hoy en día las administraciones del trabajo en la esfera de la concepción y ejecución de una política protectora de los trabajadores es lo que permite medir el empeño de los gobiernos de reconocer la existencia de una cuestión social, de aplicar una política decidida y velar por su ejecución en la práctica.

Entre otras facultades están las de intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar servicios en el extranjero (braceros), así como en la formulación de los contratos - ley, llevar el registro de las asociaciones obrero-patronales y profesionales de jurisdicción federal y de las cooperativas; formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Presidente de la república respecto de los asuntos de su competencia, proponer reformas o adiciones a la ley federal del trabajo, a los reglamentos administrativos y a las que guarden relación con el trabajo y correspondan a otras

dependencias administrativas, formular y analizar estadísticas generales sobre la materia de trabajo de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Además está facultada para lo siguiente:

Formular su reglamento interior, expedido por el Presidente de la República, en el cual están determinadas las funciones a desempeñar por cada una de sus unidades administrativas, así como la forma en que los Titulares de éstas puedan ser suplidos en sus ausencias; Manuales de Organización; Procedimientos y Actualización de los Servicios Públicos para su funcionamiento que deben contener información completa sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones accesorias; los Sistemas de Comunicación y Coordinación y los Principales Procedimientos Administrativos; Participar en reuniones, en las que se tratan asuntos de su competencia y en las Comisiones Intersecretariales Transitorias o Permanentes cuando así lo disponga el Presidente de la República, así como la realización de todos los actos administrativos de control y funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal, cuyos planes de desarrollo debe formular, coordinar y evaluar en los términos de

las disposiciones legales aplicables.

Gracias a la facultad discrecional del órgano administrativo del trabajo, ha sido posible, entre nosotros, el progreso del derecho administrativo laboral, porque al examinar en particular las funciones de la administración del trabajo encontramos como se ejerce este arbitrio para una mejor protección del interés público, aún cuando existen limitaciones establecidas por el orden constitucional, que es el que permite al funcionario público actuar con discrecionalidad, debido al amplio margen de apreciación que se le concede.

Las facultades de la administración del trabajo pueden ser regladas, cuando una norma jurídica predetermina que la administración debe seguir o cuando el orden jurídico establece de antemano lo que el órgano debe hacer en un caso concreto; y discrecionales, cuando el orden jurídico le otorga al órgano cierta libertad para elegir entre uno u otro curso, para hacer una cosa u otra o hacerla de una u otra forma.

La actividad administrativa debe ser eficaz en la realización del interés público y tal eficacia proviene del legislador o de la apreciación que

haga el órgano correspondiente que dicta el acto, estamos frente a una facultad reglada o discrecional, según el caso.

Cuando la constitución, la ley o el reglamento ordenan la actuación del órgano, es inconcuso que la misma se encuentre reglada, pero si es el órgano (entendido en este caso su titular) quien determina la forma en que ha de efectuarse la acción del gobierno en el caso concreto, en ese momento es cuando entra a funcionar la facultad discrecional.

El derecho administrativo del trabajo no podría alejarse de este doble sistema porque la constitución y la ley, a veces los reglamentos, determinan el interés de trabajadores y patrones, así como la conducta a seguir por parte de las autoridades.

Frente a disposiciones específicas los funcionarios no pueden salirse de la ruta señalada y menos aún tiene valor de apreciación o estimación que hagan de los hechos o situaciones a los cuales se enfrenten, ya que como dijimos, su conducta está reglada y carecen de facultad decisoria. Sin embargo, en ocasiones la constitución, la ley o el reglamento permiten al funcionario juzgar un caso concreto y

determinar, por un lado, la oportunidad o conveniencia del acto a realizar, por el otro, la mejor forma es darle solución conforme a las circunstancias de hecho que se presenten. Esta libertad de acción que implica cierto discernimiento constituye la facultad discrecional de la autoridad de trabajo.

Esto lo podemos ilustrar con un ejemplo, la huelga: aunque ésta es un derecho de los trabajadores y la autoridad laboral lo respeta y protege, en caso de que se cometan actos criminales o delictuosos en el estallamiento de huelga, el gobierno, por medio de la requisición, interviene las instalaciones y sin obligar a los trabajadores huelguistas a reanudar labores, les hace una invitación para evitar una suspensión de actividades que pongan en peligro el interés general, o el de una colectividad o comunidad, al mismo tiempo que por su parte pone en marcha los servicios suspendidos. Lo primero entra en las facultades regladas, lo segundo dentro de las discrecionales.

Es importante precisar las facultades de la administración pública y en particular las del trabajo por la complejidad de la actividad estatal y a la incidencia de ésta en los aspectos de la vida social y económica de cada país, pero

particularmente en la vida nacional, en la que por razones de nuestro desarrollo, un afán de superación y supervivencia ante embates como nuestro país en vías de desarrollo se ve obligado a una constante ampliación de las facultades otorgadas a los órganos de la administración, de ahí la causa de una actividad tan intensa por parte del poder público y tan elevado porcentaje de intervención oficial que ha obligado al gobierno mexicano a convertirse en el rector del desarrollo económico y en vigilante permanente de la distribución de los recursos con que contamos para la solución de nuestros problemas sociales.

6.5 La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

6.5.2 Sus Atribuciones en Materia de Trabajo.

A las autoridades del trabajo les corresponde en consecuencia velar por el cumplimiento del derecho para hacer justicia al factor trabajo, pero sin dañar el capital. Entre el derecho y las autoridades del trabajo hay una íntima relación y al mismo tiempo importantes diferencias.

El derecho del trabajo establece sobre reglas determinadas los derechos en este ámbito frente al capital, de la misma manera que

el estatuto de la propiedad privada fija los derechos de propiedad frente al estado, los trabajadores y los particulares. Esta fijación de los derechos del factor trabajo porta el sentido humano del estatuto laboral y procura el mejor nivel de vida para los trabajadores. Mientras la función de las autoridades del trabajo es la de realizar los propósitos del derecho del trabajo y de coordinarlos con los derechos del capital y de la propiedad privada.

Las autoridades del trabajo deben ser cuidadosas en su función para no violar las normas constitucionales ni inclinarse ilegalmente en favor del capital o del trabajo:

Su papel es mantener el difícil justo medio.

Las funciones de las autoridades del trabajo son:

La creación del derecho, por excepción, cuando participen en actividades concretas de cierta naturaleza o funjan como árbitro nombrado por trabajadores y patrones; la de inspección y vigilancia; auxiliada por las Secretarías de Educación Pública y de Salubridad y Asistencia, en materia educativa y a la higiene y seguridad de los

trabajadores, respectivamente; la prevención de los conflictos colectivos; el desarrollo de la previsión social y la defensa de los derechos de los trabajadores, cuyo cumplimiento exige de las autoridades laborales entender las necesidades de los trabajadores y el firme propósito de procurar el bienestar colectivo, cimiento de la vida social.

La justicia del trabajo es una función que engloba todas las actividades de las autoridades respectivas, debe ser rápida y eficiente en toda administración del trabajo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha tenido altas y bajas en su sistema interior porque ha contemplado la llegada y el alejamiento de muchas atribuciones y de diversas actividades; se le han agregado o separado varios departamentos internos y oficinas; se le ha atacado y defendido en sus actuaciones tanto por las agrupaciones obreras como por los sectores patronales; ha servido a algunos funcionarios para su ascenso político y ha tenido sensibles cambios de administración que han ido de los laborales a los de índole política y finalidades electorales. Sin embargo y a pesar de estas circunstancias ha mantenido su prestigio, producto de la sabia intervención de sus titulares

y de un meticuloso apego a las disposiciones legales cuyo cumplimiento le corresponde, aunque hayan sido criticadas algunas de sus actuaciones políticas originadas por las orientaciones que dictaron los presidentes del país, ajenas desde luego a su organización administrativa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública le otorga diversas funciones que han variado conforme al interés puesto en juego por cada Titular del Poder Ejecutivo Federal o al interés interpretativo de algunos Secretarios del Trabajo.

En el desarrollo de la vida moderna es preciso diferenciar entre el hombre y su trabajo. La posibilidad de ver en él a un factor social y de distinguir clases sociales, grupos de necesidades ideológicas o preocupaciones, se traduce en el descubrimiento conceptual que le atribuye autonomía como elemento económico social básico. Sólo ajustando una administración del trabajo a este concepto es como se encuentra sentido a la tesis que faculta a los gobiernos a intervenir en la relación laboral para evitar le afecten las leyes de la oferta y la demanda, porque la administración del trabajo no surge únicamente para aglutinar tareas disímiles bajo un rubro sino para indicar un

conjunto de manifestaciones iniciales de la seguridad social. Actualmente, la previsión es una atribución que ha tomado para sí el Estado, quien no se concreta a la idea exclusiva de conservar para el hombre su energía de trabajo por mayor número de años sino que su dirección la orienta hacia otros objetivos, alejados de la idea que se tuvo en el sentido de estimarlo como un acto simple de beneficencia, no compatible en la teoría moderna con la naturaleza humana, a la que repugna la idea de caridad, por considerar la protección que se le otorga como un derecho que el Estado debe patrocinar y no como un acto filantrópico. Es en función de este principio social que a la administración del trabajo han correspondido atribuciones de una nueva naturaleza. De ahí que a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le hayan sido atribuidas otras obligaciones de administración:

a) Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, vigilando su estricto cumplimiento. Para tal objeto se ha organizado una Comisión Nacional Consultiva de Seguridad e Higiene del Trabajo integrada con representantes de esta Secretaría, de la de Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social y delegados de organizaciones de trabajadores y

patronos designados por ellos libremente, de cuya comisión es titular el Secretario del Trabajo. Además en cada entidad federativa se han constituido Comisiones Consultivas Estatales encargadas del estudio y adopción de todas aquellas medidas preventivas que permiten abatir riesgos en los centros de trabajo comprendidos en su jurisdicción. En estas otras comisiones interviene un representante del Secretario del Trabajo, cuyo representante funge como Secretario de las mismas por disposición legal. En el reglamento de seguridad e higiene han quedado comprendidas las funciones de la Comisión Nacional como de las Estatales;

b) Intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde la facultad administrativa de ejercer sobre dicha institución una vigilancia subordinada, pues desde su origen la seguridad social, aún cuando es responsabilidad del Ejecutivo Federal, ha sido considerada rama autónoma de la previsión social;

c) Tiene el control administrativo de los órganos desconcentrados de la administración pública federal que le están subordinados y de aquellos de los que forma parte o en los que el Secretario del Trabajo, integre sus respectivos consejos de administración, en los términos estatutarios de cada

cambio de estrategia sobre la manera de concebir las funciones de los propios órganos gubernamentales. Darse cuenta de las responsabilidades que asumen hoy en día las administraciones del trabajo en la esfera de la concepción y ejecución de una política protectora de los trabajadores es lo que permite medir el empeño de los gobiernos de reconocer la existencia de una cuestión social, de aplicar una vida decidida y velar por su ejecución en la práctica.

6.5.2 Sus Atribuciones en Materia de Previsión Social.

En nuestro primer capítulo dejamos asentado el significado de la previsión social, pero ahora diremos que ésta se contrae a las formas, a través de las cuales y mediante el empleo de recursos presentes, se garantiza un interés futuro.

Cuando las clases desheredadas sienten su impotencia en el presente y viven con el temor del futuro, o se dan cuenta que no podrán resolver individualmente el problema de su necesidad, es cuando surge en forma imperativa la previsión social y se pone en práctica el principio de la mutualidad.

La solución que este sistema conlleva es aceptable

y cubre exigencias inmediatas, pero actualmente se han encontrado soluciones colectivas más eficaces, provenientes de instituciones públicas o privadas, cuya finalidad es contribuir en mayor grado a la solución del problema de la necesidad presente y futura de sus miembros o de los seres que no son autosuficientes económicamente. La previsión tuvo en su origen un carácter privado, pero el derecho del trabajo amplió su radio de acción e impuso a los patrones obligaciones económicas y pensiones en países como Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos de América, manifestaciones iniciales de la seguridad social. Actualmente, como dijimos en páginas anteriores, la previsión es una atribución que ha tomado para sí el Estado. Razón por la que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene la facultad administrativa de ejercer sobre el I.M.S.S. una vigilancia subordinada, verificando la inscripción de patrones y trabajadores a dicho órgano, con el fin de que no haya un sólo trabajador sin afiliarse a esa institución, y cuidando que los extrabajadores con derecho de las pensiones y seguros señalados en el Título Segundo, Capítulo V (riesgos de trabajo, jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global), les sean cubiertos como les corresponda según su contrato y de acuerdo a lo antes expuesto.

6.6 Ambito de Competencia del Derecho Administrativo del Trabajo.

La actividad administrativa del estado en materia laboral confronta una variedad de grados y atiende a diversas atribuciones según las concretas necesidades del ordenamiento que opere en cada caso, sin perjuicio de su plenitud en el seno del propio ordenamiento en el cual encuentra su autoregulación, a través de un estatuto. Con ello pretendemos aclarar que el ámbito de competencia del derecho administrativo del trabajo comprende los órganos principales de una administración pública como otros secundarios, auxiliares o complementarios, los cuales se han ido formando, según se ha dicho, de acuerdo a necesidades de las clases trabajadoras, quienes han obligado a la superación de la actuación tradicional del Estado y a proporcionarle otra imagen más acorde con los intereses colectivos que le son conaturales.

La actividad del estado no puede reducirse a mantener y proteger su existencia como entidad soberana ni al simple mantenimiento del orden material y jurídico, ya que no es posible que el campo de su acción se reduzca a la solución de los asuntos políticos como tradicionalmente se hubo considerado, dejando los demás al impulso de los

particulares mientras la función administrativa sea una vocación de servicio público.

6.7 Código Sanitario.

Las disposiciones de este Código que se relacionan con el trabajo, la previsión y seguridad sociales las enunciamos de manera general como sigue:

De la promoción, mejoramiento y de la educación para la salud; De la nutrición; De la salud mental; Del saneamiento del ambiente; De la atmósfera; Del suelo; Del agua; Del mar territorial; De las radiaciones ionizantes, electromagnéticas e isótopos radiactivos; De las poblaciones; De los edificios y construcciones; De las vías generales de comunicación y de los transportes; De la prevención y control de enfermedades y accidentes; De las enfermedades transmisibles y no transmisibles; De la rehabilitación de los inválidos; Del servicio social de pasantes para la salud; Del adiestramiento y formación de personal para la salud; De las medidas de seguridad.

Las leyes de previsión social y las sanciones se refieren precisamente al derecho de la previsión social cuando los empresarios o patrones, inclusive el estado-patrón y el municipio-patrón lo infringen

se originan sanciones contra éstos, de acuerdo con los preceptos de las leyes sociales tutelares de los trabajadores que son:

Leyes del Seguro Social; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y los Reglamentos Laborales y de la Previsión Social y las sanciones contra los patrones por incumplimiento de las mismas, consignando un procedimiento rapidísimo en el que tan sólo se le oye al infractor y se dicta la resolución correspondiente. Estos reglamentos por su propia naturaleza tienen por objeto imponer el orden jurídico en las relaciones laborales, así como evitar riesgos o perturbar la salud de los trabajadores y especialmente proteger a mujeres o menores.

6.8 Intervención de algunas Direcciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de otros Organos del Estado en materia de Inspección y Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Esta Secretaría tiene el control y manejo administrativo de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, mientras los Gobernadores del Distrito Federal tienen como atribución la de

organizar las respectivas procuradurías de la defensa del trabajo que deban actuar en sus respectivas entidades federativas. El primer reglamento sobre la materia se publicó el 11 de septiembre de 1933 y respecto de su función debe ser independiente a efecto de que llene con plenitud los objetivos sociales que le han sido asignados.

Actúa como organismo descentralizado del Estado, aunque en realidad es una dependencia administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como su reglamento lo advierte con las siguientes funciones:

Representar y asesorar a los trabajadores y a los Sindicatos formados por los mismos, ante cualquier autoridad; resolver sus consultas jurídicas y representarlos en todos los conflictos que se relacionen con la aplicación de normas de trabajo o deriven de las mismas relaciones; prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de las mismas normas laborales; para este efecto la Procuraduría hará valer las instancias, recursos o trámites que sean necesarios a fin de hacer respetar el derecho de los trabajadores; denunciar en la vía administrativa o jurisdiccional la falta o retención de pago de salarios mínimos o del reparto de utilidades, interponiendo igualmente en estos casos los

recursos, acciones o gestiones encaminadas a subsanar tal omisión; denunciar al pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje los criterios contradictorios en que hayan incurrido las Juntas Especiales al pronunciar sus laudos, excitándolo a unificar el sentido de dichas decisiones para que exista congruencia en ellas; denunciar el incumplimiento de los deberes de los funcionarios encargados de impartir la justicia laboral a fin de que todos ellos procedan con arreglo a las normas jurídicas; proponer a las partes interesadas en aquellos conflictos o controversias de que conozcan, soluciones amistosas para el arreglo de unos u otros, haciendo constar dichos arreglos en actas autorizadas que tendrán valor probatorio pleno; y, coordinar sus funciones con todas las autoridades laborales del país, especialmente las procuradurías que funcionen en cada uno de los Estados, con la finalidad de establecer criterios comunes para la defensa eficaz de los derechos de los trabajadores. Con tal objeto podrá celebrar convenios de coordinación administrativa con dichas procuradurías o los gobiernos de los Estados, respetando sus esferas de competencia. Casi la totalidad de los Estados han incorporado a su legislación este reglamento para normar el funcionamiento de sus propias procuradurías de la defensa del trabajo, haciendo sólo las

adaptaciones necesarias para sujetarlos a sus sistemas de administración pública interna.

La Dirección General de Delegaciones Federales tiene relación con la de Inspección en cuanto a:

La coordinación administrativa de las Delegaciones Federales del Trabajo en los diferentes Estados de la República, ya que dicha Dirección de Delegaciones no tiene autoridad para tomar decisiones o resoluciones normativas sino de mero trámite, es decir, que las inspecciones las realiza según ordena la Dirección de Inspección.

La Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo se relaciona con la Dirección de Inspección por la retroalimentación mutua de directorios, actualización y registros patronales, elaboración de cuadros gráficos, estadísticas de sanciones, catalogación de las empresas por ramas industriales, su distribución en la República Mexicana, así como el manejo de concentrados generales que implican lo anterior.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene relación con la Dirección de Inspección en cuanto a que:

Las multas que deriven de las inspecciones se requieren como pago a los infractores a través de un crédito fiscal y se cobra a través de la Tesorería de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mientras en el marco penal se hace preciso señalar que el Ministerio Público interviene en caso de comisión de fraude por parte de la empresa con respecto al pago indebido del salario mínimo general.

Aunque también puede intervenir el Ministerio Público como Representante Patronal si impugna el Acta del Inspector por motivos de fondo y forma (personalidad, que no sea la razón social), y a pesar de ello la inspección, así como en cuanto al domicilio y requisitos para llevarse a cabo la inspección de la que se trate.

Todo este capítulo se refiere a que la inspección del trabajo está a cargo de las autoridades federales y locales, bajo una regulación semejante, ya que la fundamental deriva de la Ley Federal del Trabajo; el artículo 527 consigna la competencia de las autoridades de la federación y la función de inspección está conferida a la Dirección General de

Inspección Federal del Trabajo y a las Delegaciones Federales del Trabajo en el ámbito local constituido por todas las demás actividades laborales de los Estados de la República y del Distrito Federal.

La función administrativa en materia laboral es el acto creador de situaciones jurídicas colectivas que revisten al sector de los trabajadores con el objeto de proteger sus intereses de clase, para lo cual el estado debe atender a la formación legislativa de la administración del trabajo que formula los proyectos de ley, decretos, etc., y fija atribuciones a los órganos públicos que dan trámite y resolución a los asuntos de su competencia y vigilar las relaciones obrero-patronales por medio de los inspectores o de instituciones auxiliares, orientando la seguridad e higiene y atendiendo lo relativo al empleo, capacitación y adiestramiento, así como controlar el registro de asociaciones en lo correspondiente a su relación laboral.

En la administración pública del trabajo hay actividades externa, que es la sometida a normas del derecho administrativo general respecto a terceros; y la interna, que es la del poder público que implica la estructura y organización de

toda la administración porque impone su voluntad a particulares, mediante una declaración en la que se reconozcan derechos e impongan deberes los que pueden hacerse efectivos contra los obligados.

Los actos internos tienen como característica la eficacia dentro de la administración porque ésta debe organizar cuadros de trabajo propios y todo lo necesario para lograr una mejor función pública, aunque la actitud mental de las personas que la integren es relevante para coadyuvar en ello.

Mientras el acto administrativo del trabajo es una declaración de voluntad del órgano de la administración pública encargado de intervenir en las relaciones laborales sin decidir sino para orientar la solución de un conflicto de intereses, el hecho administrativo laboral es la manifestación de una conducta que puede o no producir un efecto determinado, ser la creación de un derecho o un deber o producto de la responsabilidad respecto del agente que lo ejecuta e incluso llega a serlo de la administración.

Dicho acto cuenta con la declaración previa y un propósito específico, atendiendo a los cambios sociales en que debe prevalecer el interés

comunitario sobre cualquier otro sin pretexto alguno como podría ser el de que bajo el interés público se constriña el orden jurídico, precisando y limitando los poderes del gobierno y de la administración para no sacrificar derechos e intereses de los trabajadores.

Consideramos que ha quedado claramente explicada la intervención de los órganos en la administración del trabajo, así como la que tienen las empresas paraestatales y las facultades de la citada administración.

Hemos también examinado todas las atribuciones en materia de trabajo, así como sus facultades discrecionales y regladas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que hacen de dicho órgano un árbitro con libertad para examinar en particular un asunto.

Las autoridades del Trabajo tienen diversas funciones entre las que hemos destacado la de inspección y vigilancia auxiliada por los Organos y Direcciones mencionados en hojas anteriores.

Para nosotros resultó muy benéfico el haber elaborado esta última parte de nuestra tesis por la

importancia que reviste el que los inspectores del trabajo cada día tengan más conocimientos y cobren mayor conciencia de la obligación que tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y otros órganos de la administración pública, en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo, al igual que los trabajadores, el observar que se cumplan las normas laborales correspondientes.

Creemos que la Administración Pública del Trabajo se encuentra bien estructurada, excepto que debería de crear una contraloría inspectiva, y revisar su organización y funcionamiento humano en materia de inspección, por lo menos, dada la delicada implicación que conlleva realizar una correcta, legal y concienzuda inspección laboral.

Todo ello es con el fin de que no se proceda con dudas al momento de efectuar las diversas inspecciones y de ganar mayor colaboración por parte de patrones y trabajadores, quienes de esta manera actuarán de forma responsable al ver disminuidas sus indemnizaciones y los riesgos de trabajo, donde la labor del gobierno se reflejará en el bien común.

Para elaborar este capítulo se llevó a cabo una investigación en base a:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1990.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa 9a. ed., Tomo I, México 1979.
- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. ed., México 1983.
- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II, 1a. ed., Porrúa, México 1957.

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

- Primera. Sugerimos la selección y contratación de Inspectores Laborales, a través de minuciosos exámenes: psicológico, de cualidades y cognoscitivo.
- Segunda. Crear una Comisión Unilateral (de trabajadores) elegida por los propios trabajadores para realizar reportes de fallas técnicas o que impliquen riesgos de trabajo en las industrias, empresas o establecimientos, sin que con ello se alteren sus actividades laborales.
- Tercera. Integrar una Contraloría de Inspección Laboral que vigile se cumpla con una correcta y legal realización de las inspecciones laborales, así como su buena fe, moral, responsabilidad e interés que los inspectores asuman en aquéllas, y detecte eficazmente los hechos falsos, si los hubiere, para hacer eficaces las sanciones que a éstos les corresponda.
- Cuarta. Modificar en la Ley Federal del Trabajo, el Artículo 546, Fracciones I y II, en

lo referente a ser mexicano y haber terminado la educación secundaria, respectivamente, sustituyendo esto por: no exigir origen sino solamente saber español y ser pasante en alguna profesión que tienda a coadyuvar en el desarrollo de la inspección laboral.

Quinta. Además de las entrevistas que realicen los inspectores en forma directa a los trabajadores, la Dirección de Inspección debe elaborar cuestionarios en los que los propios trabajadores señalen riesgos de trabajo, incidentes, problemas, violaciones, conflictos entre ellos e inquietudes relativas a la seguridad e higiene en el trabajo.

Sexta. Incentivar económicamente y a través de cursos prácticos sobre la inspección laboral a los inspectores, con objeto de moralizarlos y conscientizarlos de lo que significa su lealtad a su actividad. Tal incentivo podría ser su participación, en determinado porcentaje, de las multas que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo obtuviera de los infractores.

- Séptima. Que los patrones contraten un Seguro Colectivo obligatorio para los trabajadores como derecho adicional a su contrato de trabajo para proteger a éstos a su familia, en caso de riesgo de trabajo (accidente o enfermedad) e incluso la muerte.
- Octava. Que el inspector sugiera a los patrones y obreros crear una cuidadosa y constante atención en la seguridad de todas las actividades que se desarrollen en cualquier centro de trabajo.
- Novena. Que el inspector señale al patrón y a la comisión mixta de seguridad e higiene que la prevención de riesgos de trabajo depende de teorías, conocimientos técnicos especiales, leyes, reglamentos y recursos de que dispone toda organización industrial grande o pequeña, para alcanzar en sus operaciones un grado de seguridad tan elevado como la mejor, así como para conservarlo.
- Décima. Que el inspector induzca a trabajadores y patrones a eliminar o reducir al máximo

humanamente posible todos los riesgos materiales y recurrir a todos los medios disponibles de control en los hábitos y prácticas de trabajo con la vista fija en la seguridad.

Décimaprimerá. Que los inspectores se cercioren de que tanto las grandes como las pequeñas empresas posean métodos efectivos, apoyados en la Ley, sobre prácticas de seguridad para reducir las lesiones.

Décimasegunda. Que el inspector compruebe que los trabajadores que forman la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene estén efectivamente capacitados y adiestrados para contribuir eficientemente en las visitas inspectivas, y con el fin de que dicha comisión sea constante e imparcial para detectar sin temor las fallas técnicas, de operación o humanas.

Décimatercera. Que el inspector explique a los patrones las ventajas que representa en el haber contable de costos de indemnizaciones anuales que en general es mayor su egreso por este concepto que el que hiciere por

la contratación del Seguro Colectivo, al que hemos hecho alusión con anterioridad, y aclararles que la compensación no es inmediata.

Décimacuarta. Que los trabajadores reciban con cierta frecuencia conferencias sobre temas de seguridad.

Décimaquinta. Que el inspector mantenga estrecho contacto personal con el jefe de seguridad del centro de trabajo.

Décimasexta. Que el inspector asuma la responsabilidad de educar a los patrones a que cumplan con su deber de evitar accidentes entre sus empleados pues la educación apoyada en forma debida por la aplicación de la Ley constituye el método más eficaz.

Décimaséptima. Que el inspector se cerciore de que exista en la empresas y establecimientos un alto índice de seguridad, con el fin de que los trabajadores cobren mucho valor para elevar su propia moral.

Décimoctava. Que el inspector detecte si se respira un ambiente de armonía, sin ideas en torno a quejas verdaderas, imaginarias o impregnadas de resentimiento o desconfianza, para poder inducir fácilmente a los trabajadores a que acepten los pensamientos y el espíritu de seguridad.

Décimanovena. Perfil ideal del Inspector Federal del Trabajo: Debe ser Lic. en Derecho con conocimientos técnicos en el área que la Dirección de Inspección le asigne a inspeccionar;

Sentir interés por proteger a los débiles sin atacar al capital, sino utilizando su psicología de convencimiento para beneficiar a ambas partes, disponiendo de sus propios argumentos apoyados en la legislación de que dispone para hacerlo;

Cuidar que las ambiciones del inspector vayan de acuerdo con el sueldo y los incentivos que obtendrá como representante honorable, honesto, capaz y fiel del gobierno, sin que sus problemas económicos-personales le hagan alterar los fines para los que fue contratado, los cuales debe tener muy claros en su mente;

Que el inspector tenga discernimiento y criterio para saber tener evasivas inteligentes con los patrones, en caso de que éstos pretendan sobornarlo, pero solidarias con el gobierno, con el único fin de no perjudicar a los trabajadores sino de que su actitud sea en beneficio de todos y sobre todo de que los empresarios vean que el inspector tiene una nueva imagen que les ayudará a corregir sus fallas en un plazo inmediato o corto y a disminuir sus egresos por indemnizaciones que se evitarán con tan sólo cooperar con el gobierno, corrigiendo las medidas que les sean exigidas en tiempo;

El inspector laboral debe conocer claramente su actividad y sus limitaciones para no caer en prepotencia ni en actividades que conciernen a inspectores de otros órganos del sector público, quienes a diferencia de aquél sólo inspeccionan lo correspondiente al órgano al que pertenecen;

Que el inspector distinga las causas, fuentes y tipos de accidentes, la situación, acto u omisión que lo provocó,

o si se trata de un accidente no clasificado, así como llevar sus propias estadísticas de todos éstos;

Que el inspector conozca claramente al agente (objeto o sustancia relacionado con la lesión, máquina, sierra, motor, etc.) para protegerlo o corregirlo satisfactoriamente;

Que el inspector vigie correcta y eficazmente que el medio ambiente sea propicio para el trabajo (temperatura, luz, etc.)

Que el inspector señale la importancia del acto inseguro (distraerse, reñir, bromear, no usar equipo adecuado, realizar una operación sin autorización, etc.) y el factor personal inseguro (característica mental o física que provoca también el acto inseguro (no hacer caso de instrucciones o no comprenderlas, excitabilidad o defectos físicos de vista, oído, corazón, hernia);

Que el inspector descubra rápidamente omisiones, defectos o deficiencias en la seguridad e higiene (limpieza, buen estado, orden, protección, sin defectos, adecuada ventilación, almacenamiento seguro, etc.

Que el inspector acierte en determinar las condiciones de un centro de trabajo, basándose en lo anterior aunado a la comodidad de los trabajadores y a un programa concreto de adiestramiento en prácticas de seguridad e higiene;

Que el inspector sea examinado, por lo menos dos veces al año en el aspecto físico-psicológico, con el fin de que en el futuro exista la seguridad de que su resultado conllevará a un empleado útil, eficiente y sensible satisfactoriamente a los programas educativos y al adiestramiento y no con desajustes psíquicos y para que su producción sea ordenada y segura;

Que el inspector cree y fomente la idea, a través de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, de que todo trabajo normal desea seguridad y no temor a las lesiones y recompensa al tomar la iniciativa, de sobresalir, de evitar lesiones a los demás y de no crear una impresión desfavorable;

Que el inspector aconseje al patrón aprovechar rasgos positivos de carácter en los trabajadores (egoísmo, ambición orgullo, compasión, humanidad, responsabilidad,

lealtad, imaginación, e incluso patriotismo) Que el inspector explique al patrón del centro de trabajo la importancia de la inspección continua de la planta hecha por su propio personal ya que la maquinaria y el equipo se deterioran con el uso y transcurso del tiempo, las condiciones cambian, los procesos se modifican o se sustituyen. Todo esto provoca riesgos o los aumenta, aunque dicho centro sea nuevo, éstos surgen sin ser previstos o estando olvidados;

Que el inspector conozca claramente los tipos de inspección y lo que debe inspeccionar cuando realiza una visita, con qué frecuencia se inspeccionará cada cosa, cada proceso, cada lugar de trabajo, entrevistar a la Comisión Mixta en relación con lo inspeccionado o con las fallas que detecte el inspector para saber si está vigilando y encargándose de su labor correctamente para reportarlo a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, así como revisar antecedentes de la empresa a inspeccionar y manifestar por escrito las providencias que se tomarán en cuenta para corregir deficiencias que se

encuentren;

Que el inspector sugiera al patrón, en caso de que haya diferentes turnos en la fábrica, poner a prueba el mecanismo de las máquinas, por lo menos una vez cada turno, reacondicionarse completamente cada año y revisarse cada mes o cada semana;

Que el inspector revise en sus estadísticas de la empresa a inspeccionar si hay trabajadores reincidentes en algún tipo de accidente para detectar el factor causante (nerviosismo, falta de energía, fuerza, defecto físico, aversión a su labor, antipatía al trabajo o al jefe o a sus compañeros, etc. o por falta de seguridad en la maquinaria o equipo o nivel de inteligencia bajo);

Que el inspector sugiera a la Comisión Mixta realizar asambleas de seguridad con los obreros e inducirlos a manifestar sus ideas respecto de la seguridad e higiene que prevalezca en ese momento y formas de incrementarla;

Que el inspector al entrevistarse con el patrón se cerciore de que éste ha comprobado que tanto sus trabajadores nuevos como antiguos han comprendido los

peligros de su labor, a través de un adiestramiento completo y cuidadoso de todas las operaciones; pero sobre todo a nuevos, el inspector debe sugerir al patrón un adiestramiento periódico de seguridad para ellos, con el afán de que estén menos propensos a lesionarse y puedan desempeñarse mejor. Los que no respondan a esas prácticas y tiendan a accidentarse se les debe cambiar a una labor distinta o no contratarlos.

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

ACOSTA ROMERO, Miguel

Teoría General de Derecho Administrativo

Quinta ed., Porrúa, México, 1983.

BAILON BALDOVINOS, Rosalío

Derecho Laboral

Se, Mundo Jurídico, México, Sf.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago

Manual de Derecho Administrativo del Trabajo

Porrúa, México, 1985.

BERMUDEZ CISNEROS, Miguel

Obligaciones del Derecho del Trabajo

Se., Porrúa, México, 1986.

BIELSA, Rafael

Derecho Administrativo

Sexta ed., Tomo I, Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964.

CAVAZOS FLORES, Baltasar

Causales de Despido

Segunda ed., Trillas, México, 1983.

DAVALOS MORALES, José

Derecho del Trabajo I

Se., Porrúa, México, 1985.

DE LA CUEVA, Mario

Derecho Mexicano del Trabajo

Se., Librería de Porrúa Hnos. y Cía., México, 1938.

DE LA CUEVA, Mario

Derecho Mexicano del Trabajo

Segunda ed., Tomo II, Porrúa, México, 1970.

DE BUEN LOZANO, Néstor

Derecho del Trabajo

Quinta ed., Porrúa, México 1983.

DE LA CRUZ GAMBOA, Alfredo

Elementos Básicos de Derecho Laboral

Se., Federación Editorial Mexicana, México, 1983.

ESTRELLA CAMPOS, Juan

Principios de Derecho del Trabajo

Se., SE., México 1984.

GUERRERO, Euquerio

Manual de Derecho del Trabajo

Quinta ed., Porrúa, México, 1971.

HERNANDEZ MARQUEZ, Miguel

Tratado Elemental del Derecho del Trabajo

Segunda ed., Revista de Derecho Privado, Madrid,
1982.

KROTOSCHIN, Ernesto

Curso de Legislación del Trabajo

Se., Palma, Buenos Aires, Argentina, 1950.

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente

La Libertad Sindical en México

Se., Universidad Obrera de México, México, 1970.

MIRA Y LOPEZ, Emilio

Manual de Psicología Jurídica

Tercera ed., Librería y Editorial "El Ateneo",
Buenos Aires, Argentina, 1950.

PEREZ BOTIJA, Eugenio

Derecho del Trabajo

Sexta ed., SE., Madrid, 1985.

RODRIGUEZ GORDOA, Antonio

Derecho Procesal del Trabajo actualizado sobre las
Reformas a la Ley Federal del Trabajo del 1º. de
Mayo 1980.

Se., Coordinación Nacional Permanente de las Juntas
de Conciliación y Arbitraje, México, 1983.

SAN MIGUEL ARRIBAS, Luis
La Inspección del Trabajo
Se., Cárdenas, Madrid, 1952.

SANCHEZ ALVARADO, Alfredo
Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo
Se., Aurora Loria, México, 1967.

SERRA ROJAS, Andrés
Derecho Administrativo
Novena ed., Tomo I, Porrúa, México, 1979.

TRUEBA URBINA, Alberto
Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo
Tomo I, Porrúa, México, 1957.

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Nonagésima Sexta ed., Porrúa, México, 1992.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO
Sexagésima Octava ed., Porrúa, México, 1992.

REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL
TRABAJO
(Instructivos Números 2 al 5, 9 y 17 al 21)
Segunda ed., (corregida), México, 1985.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan

Diccionario para Juristas

Se., Mayo Ediciones, México, 1981.

PINA VARA, Rafael

Diccionario Porrúa

se., SE., México, 1986.

REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO

Se., Tomo V., N^o. 3 - 4, 1958.

GRAN DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO

Vigésima Primera ed., Tomo VI, Reader's Digest,
México.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA

Se., Tomo XVI, Bibliográfica, Buenos Aires,
Argentina.