

307
2Ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**"EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO"**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JAÍME RAÚL ORTÍZ GARCÍA

ASESOR: LIC. PEDRO UGALDE SEGUNDO.

México .

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EN MEMORIA DE CLEMENTINA GARCIA,
MI MADRE,

Y PARA LAURA,
CON RESPETO.

RECONOCIMIENTO

Por haberme aceptado en su seno, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México. Quedo de ella en deuda eterna porque afinó mi sensibilidad personal y los conocimientos emanados de esta casa de estudios.

Estoy muy agradecido de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, de su personal docente quienes con sus enseñanzas me proporcionaron conocimientos de valor incalculable; también quiero agradecer en este trabajo a todos aquellos condiscípulos que fueron parte integrante de mi formación profesional y, además tuve la fortuna y oportunidad de convivir día con día en la asunción de clases, para todos ellos mis respetos dondequiera que se encuentren. Asimismo, ruego a todos ustedes su erudita comprensión por lo limitado en la elaboración del tema tratado, estando por ello muy obligado por su apreciable ayuda.

Finalmente, deseo agradecer la participación moral y a veces económica de mi padre, hermanos, de mi prima hermana, a todos mis sobrinos pues sé que están muy cerca de mí y al tanto de mi vida. De mis amigos, cuya participación y aliento orientaron mis pasos a este grado.

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

El trabajo que a continuación se presenta, lleva en sí la principal finalidad de divulgar de manera general, la intensificación de esta rama del Derecho, la administrativa en la materia de seguridad e higiene en el trabajo. Es decir forma parte esencial de una de las ramas del derecho público de mayor interés cultural propio de la nación. Por tanto, se considera al Derecho Administrativo del Trabajo como una rama autónoma del Derecho del Trabajo.

Las tareas más importantes y complicadas del Estado se hacen sobre la marcha, apremiadas por los difíciles problemas nacionales e internacionales que no admiten demoras o tardanzas, porque colabora en la formación y perfeccionamiento de una política indispensable para impulsar el desarrollo jurídico del Estado y las instituciones emanadas de él; así como alentar el auge de la industria y por consiguiente, la estabilidad

económica de la sociedad.

Los adelantos en esta materia constituyen verdaderas conquistas sociales, que surgen de la aplicación de una política de justicia social gubernamental que se consagran en la Constitución, en la Legislación Federal o en el Reglamento General de Seguridad e Higiene que expide el Ejecutivo Federal.

En las postrimerías del Siglo XIX, el derecho público y posteriormente el derecho administrativo, a los cuáles se suma el derecho administrativo del trabajo con intervención directa de la Administración Pública comienzan una lucha paralela al desenvolvimiento de las culturas sociales, conformando los principios jurídicos que son la base estable y constante del Estado de Derecho y de los anhelos de los grandes grupos humanos.

La elaboración doctrinal estimulada por importantes organismos internacionales y del país, va formando un material bibliográfico de proporciones cada vez mayores en ramas especializadas, para integrar conocimien-

tos independientes.

La obra jurisprudencial del Tribunal Fiscal de la Federación, observa un mayor énfasis y desarrollo reflejado en la solidez de las instituciones nacionales particularmente en la noble institución del juicio de nulidad, a la cual el particular afectado con una resolución administrativa del trabajo, opta, pues invade su esfera jurídica.

La administración Pública del Trabajo, recae en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, conforme al sistema de facultades expresas en nuestro régimen constitucional, y los diversos funcionarios de la misma se han distinguido como instrumento tutelar de la clase trabajadora, dedicada a conciliar sus intereses con los del capital, mediante acciones sustentadas en los principios de justicia social.

En tal sentido, su desarrollo se ha caracterizado por la fuerza del derecho social, la que ha permitido extender su cobertura para hacerla compatible con la estructura económica.

Los juristas, doctrinarios y legistas han aportado a la rama del Derecho, innumerables conocimientos que han permitido construir un país más sólido, con instituciones jurídicas fuertes como es la creación de los recursos que la Constitución, las leyes y los reglamentos administrativos establecen. Asimismo, dichos personajes elaboran diversas opiniones y definiciones de lo que es un recurso administrativo en México.

Y en atención a la recomendación formulada por la Organización Internacional del Trabajo a las autoridades, en el sentido de que se de oportunidad a obreros y patronos de elaborar disposiciones legales que les afecten directamente.

Para cumplir con los preceptos constitucionales correspondientes se establece un procedimiento por el cual los obligados y afectados, gocen de las garantías de audiencia y legalidad, en los casos en que su conducta haga presumir la violación de alguna norma en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

**"EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE
SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO"**

INTRODUCCION

CAPITULO I

**EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO
EN MEXICO**

- 1.- Origen histórico del derecho administrativo
del trabajo en México 1

- 2.- El derecho administrativo del trabajo y la
administración pública 21

- 3.- Organización Administrativa del derecho del
trabajo en México 27

CAPITULO II

**FORMACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN
MEXICO**

- 1.- Conceptos de recurso administrativo 39
- 2.- Importancia del recurso administrativo 47
- 3.- Clasificación del recurso administrativo 49

a) En atención a la autoridad ante quien se interpone;	49
b) Quién los interpone;	50
c) Conforme al objetivo que se persigue;	51
d) Por materia;	53
e) En atención al ordenamiento que lo establece;.....	54
f) En cuanto a su naturaleza;	55
g) Por lo que corresponde a la legislación federal	57
 4.- Elementos del recurso administrativo de seguridad e higiene en el trabajo	 60
Esenciales:	
a) Ley o reglamento que establece el recurso;	60
b) Acto administrativo contra el que se promueve el recurso;	60
c) Lesión de un derecho o interés legítimo del administrado;	61
d) Autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso	62

CAPITULO III

MARCO LEGAL DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..	64
---	----

2.- Ley Federal del Trabajo	67
3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	70
4.- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	71
5.- Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo	73
6.- Reglamento que establece el procedimiento- para la aplicación de sanciones administra tivas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo	76
7.- Acuerdos	78
8.- Instructivos	80

CAPITULO IV

SUSTANCIACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

II. Naturaleza o carácter	85
a) Plazo para interponer el recurso;	86
b) Forma de interposición del recurso;	87
c) Formalidades del recurso;	88

d) Procedimiento administrativo;	89
e) Suspensión de los efectos de la decisión administrativa impugnada;	91
f) Pruebas;	95
g) Resolución administrativa	98
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFIA	107

C A P I T U L O I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO EN MEXICO

1.- Origen histórico del Derecho Administrativo del Trabajo en México.

Los primeros sucesos históricos del derecho administrativo del trabajo en México, contienen sus expresiones en los movimientos sociales de los trabajadores, y por ello, para lograr reivindicaciones económicas y buen trato humano. Incluyen desde luego, en sus aspiraciones, la seguridad industrial e higiene en el desempeño de sus labores, entre otras prestaciones.

Es así, que el 16 de septiembre de 1872, año en que fallece el Benemérito de las Américas, don Benito Juárez, se funda el Círculo de Obreros Libres, cuya finalidad era asociarse y referenciar la partida del sindicalismo en México. El reglamento de esta organización puede decirse que es la primera norma del derecho adminis-

trativo sindical laboral.

En cuanto a tal ordenamiento, contenfa únicamente siete cláusulas; de ellas, mencionaremos sólo la primera y la quinta, pues son las que se refieren e identifican con el asunto de que se trata este trabajo, las que dicen respectivamente al tenor, lo siguiente: "mejorar por todos los medios legales, la situación de la clase obrera, ya en su condición social, ya en la moral y económica", y la cláusula quinta que se refiere a "proteger a la industria y el progreso de las artes".

Como anteriormente mencionamos, los trabajadores no sólo buscaban para sí su propia seguridad física sino que también, su propia forma de ver los acontecimientos los conducía a un anhelo de asegurar las fuentes de trabajo.

Con el nacimiento del régimen de Porfirio Díaz, y su entronizamiento en el poder, que devino en dictadura, el movimiento obrero cobró auge verdaderamente inusitado ya que el día 5 de marzo de de 1876, tuvo lugar el primer Congreso Obrero en México, surgiendo la Confede-

ración de Asociaciones de los Trabajadores de los Estados Unidos Mexicanos y, así de incipiente logra expresar el principio de unión. (1)

En su lucha frente al porfiriato, los trabajadores mexicanos lograron constituir organizaciones obreras adoptando fines de resistencia, como aconteció con la Unión Liberal Humanidad, en Cananea, Sonora, del año de 1906, y el Círculo de Obreros Libres, en Orizaba en el Estado de Veracruz, sumándose la de Río Blanco, todos con derramamiento de sangre, culminando con la Revolución Social de 1910.

En la fecha del 21 de mayo de 1911, se reúnen en Ciudad Juárez, Chihuahua los representantes de don Porfirio Díaz a fin de tratar el cese de las hostilidades en todo el territorio nacional.

Paralelamente a esta reunión política, los trabajadores comienzan a efectuar demostraciones colectivas

(1) Cfr. TRUEBA URBINA, ALBERTO, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II, 2a. ed. Editorial Porrúa, 1973, pp. 1394, 1395.

públicas de descontento con el objeto de luchar y obtener reivindicaciones económicas que la dictadura les había negado. (2)

Cabe decir, que durante el largo periodo de gobierno de don Porfirio Díaz, no pudo darse ningún avance debido a que estaban en pugna el catolicismo, arraigado en la conciencia popular y el socialismo despertando la conciencia colectiva; ambas proponían reformas sociales, que aminoraran las aflicciones de los peones del campo y de los obreros urbanos. En esta etapa no fue posible la adopción de ideas sociales, y mucho menos su aplicación práctica. No obstante, aumentó considerablemente el número de trabajadores fabriles, sólo que empeorando su condición como seres humanos.(3)

Sin embargo, y a pesar de ello, durante los meses de julio y agosto de 1911, los trabajadores hicieron

-
- (2) Cfr. REMOLINA ROQUEÑI, FELIPE, Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México, 1a. ed. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México 20 de octubre de 1976. p. 11
- (3) Cfr. BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO, Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, 1a. ed, Editorial Porrúa, México, 16 de abril de 1985, p. 91.

actos de protesta suspendiendo las labores en diversas ramas de la productividad. En el Distrito Federal se van a huelga los tranviarios; huelga en la fábrica cigarrera de el Buen Tono; en julio 7, entran en paro de labores los trabajadores de la fábrica de papel San Rafael.

En tanto, en el Estado de Veracruz se inicia una huelga contra la Compañía Mexicana de Navegación; en Orizaba cerraron las fábricas y en Tampico, Tamaulipas, hicieron lo mismo.

La Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, motivada y compelida por los acontecimientos, inicia el estudio de las causas de los conflictos entre patronos y obreros, dictándose medidas al efecto.

Derivado de aquellos estudios, es enviado, a la Cámara de Diputados, el día 22 de septiembre, un proyecto que establecía el Departamento del Trabajo. Su contexto aludía a la precaria condición económica de los trabajadores en las industrias y en las haciendas, la escasez de garantías en el trabajo de las mujeres y menores

de edad, la insalubridad y desarrollo del peligro en las faenas, así como el problema endémico de la emigración de fuerza de trabajo de los braceros mexicanos se busca de mejores condiciones de vida y de retribución salarial más holgada, en Norteamérica.

El 30 de octubre de ese año, se inician los debates que concluyeron con su aprobación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre y que dependía aquél, directamente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. (4)

El 12 de Octubre de 1912, Madero promulgó el Reglamento de Policía Minera y Seguridad en los trabajos de las Minas. Su normatividad hacía referencia a exploraciones y explotaciones de los criaderos y placeres (sic), así también, aludía, a la explotación del carbón de piedra.

Posteriormente, Victoriano Huerta toma el poder producto de la usurpación que llevó a cabo en la fecha del 19 de febrero de 1913, dictando algunas normas

(4) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Tomo CXVII, número -
41, Secretaría de Gobernación, México, 1911.

en materia de trabajo. De esta manera establece el descanso dominical para el Distrito Federal; además, el 17 de febrero de 1914, reforma leyes que datan de 1891, y la del 13 de diciembre de 1911, que establecía el Departamento del Trabajo anexo a la Secretaría de Fomento.

Conforme al artículo tercero de esa ley, otorgaba facultades a la Secretaría de Industria y Comercio conocer de las siguientes ramas: trabajo comercial, minero industrial, estadística general, así como instituciones y congresos relativos al mejoramiento de las condiciones de los obreros. (5)

Don Venustiano Carranza, por medio del Oficial Mayor encargado del Despacho de la Secretaría de Fomento Colonización e Industria, declara nulos todos los acuerdos emitidos por el general Victoriano Huerta.

Sin embargo, poco tiempo después, el Jefe del Ejército Constitucionalista, reinstaló el Departamento del Trabajo, habiendo designado a don Antonio Valero el 16 de septiembre como jefe de ese Departamento, fijó sus funciones y objetivos: integrar y promover todo lo que resultara conveniente para el bienestar y progreso de la clase trabajadora.

(5) REMOLINA ROQUEÑI, FELIPE, op. cit., pp. 14,15.

Las condiciones políticas imperantes y el traslado a Veracruz provocan que el 30 de enero de 1915, mediante un decreto y por enésima vez, el susodicho Departamento sea adscrito a la Secretaría de Gobernación.

La revolución en los hechos y en las ideas que culminaron con la promulgación de la Constitución Política de la República, el 5 de febrero de 1917, surgió la formulación de un derecho social del trabajo, alcanzando autonomía plena en los textos supremos de la ley, además logra penetrar en el derecho público de la Carta Magna.(6)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 marca un momento de trascendencia en la evolución laboral, al señalar en su artículo 123, los derechos logrados. Entre ellos figuran, la fijación de la jornada máxima de ocho horas, indemnización por despido injustificado, el derecho de asociación y de huelga por parte de los trabajadores, y el establecimiento de normas en materia de previsión y seguridad social.(7)

Para dar cabal cumplimiento a lo ordenado por

- (6) TRUEBA URBINA, ALBERTO, Nuevo Derecho Administrativo - del Trabajo, 2a. ed. Editorial Porrúa, México, 1973, -
p.7.
- (7) Cfr. Manual General de Organización de la S.T. y P.S.- Tomo II, pp.494, 495, publicado en el D.F., el 19 de - Febrero de 1991.

el artículo 123, que en su texto original facultó a las Legislaturas de las Entidades Federativas a intervenir en materia de trabajo; esto es, porque la naturaleza misma del régimen federal ocasionó problemas respecto a la interpretación de las disposiciones constitucionales en situaciones aquellas que trascendían el límite geográfico de los Estados de la Federación.

Debido a ello, surge la necesidad de crear las Juntas Municipales de Conciliación y Arbitraje, integradas por representantes obreros, patronales y del gobierno, dedicadas a la atención de los problemas originados por la expedición y aplicación de las normas laborales.

El 27 de septiembre de 1927, se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Regionales de Conciliación que fuesen necesarias, con la finalidad de reglamentar la competencia en la resolución de los conflictos de trabajo surgidos en la zona federal donde estuviesen ubicadas las industrias minera, textil, petrolera, ferrocarriles, etcétera. cuyo establecimiento o explotación fuese motivo de contrato o concesión federal, en los casos en que por convenio de la mayoría de representantes de una industria y los trabajadores del ramo, se haya pactado y aceptado expresamente la jurisdicción federal.

El ordenamiento de creación de dicho tribunal, determinó que estaría integrada por igual número de

representantes de obreros y patronos y uno nombrado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. (8)

Durante su gestión de gobierno y al frente del Ejecutivo Federal, el general Abelardo L. Rodríguez, se promulga la primera Ley Federal del Trabajo el día 28 de agosto de 1931, designando ampliamente y de manera expresa las autoridades que se encargarían de aplicar las normas jurídicas de dicha materia; se incluía también la Secretaría de Educación Pública para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los patronos que, en materia de educación establecía la Carta Magna.

Doce meses hubieron de pasar desde la promulgación de la ley y por decreto presidencial de fecha 30 de noviembre de 1932, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de ese mismo año, se fundó el Departamento del Trabajo como organismo autónomo, centralizado del Gobierno Federal.

(8) DAVALOS JOSE, Derecho del Trabajo I, 4a. ed. Editorial Porrúa, México 22 de Mayo de 1992, p. 71.

Los primeros reglamentos administrativos en seguridad e higiene inician en esa etapa.

Diez años después, la estructura del Departamento del Trabajo ya no respondía a las características y complejidad de los problemas laborales, debido a la propia evolución del movimiento obrero y al desarrollo experimentado por el país en ese periodo. Motivados por tal situación, el 31 de diciembre de 1940, mediante proyecto de reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, antecedente de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que envía al H. Congreso de la Unión, el General Manuel Avila Camacho, se transforma en la actual Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dependiente del Ejecutivo Federal y que iniciara sus funciones administrativas el primero de enero de 1941. (9)

En 1942 se adicionó la fracción XXXI al artículo 123, apartado "A" de la Carta Magna, para consignar la competencia federal, por excepción, ya que de manera general "la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones".

Haciendo una pequeña reflexión al tenor de lo anterior, tenemos que Mario de la Cueva, opina que

(9) BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO, Op. Cit., p. 93.

no debemos olvidar la disposición normativa establecida en el artículo 124 Constitucional, el cual señala que:

"Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Lo cual significa que la competencia de las autoridades federativas es expresa, por lo que cualquiera de esas facultades que no se encuentren establecidas a su favor por los ordenamientos jurídicos aplicables, corresponderá consecuentemente a las autoridades locales. (10)

La Ley Federal del Trabajo de 1970, tiene dos anteproyectos a su creación; uno del año de 1962, resultado del trabajo que realizó la Comisión nombrada por el entonces Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, integrándose con el Secretario del Trabajo y Previsión Social, con los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Federal y Local del Distrito Federal, destacando entre ellos, el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Mario de la Cueva. Este estudio previo, exigía, para que se adoptase la reforma de diversas fracciones, entre la que resalta la XXXI del apartado

(10) Cfr. DE LA CUEVA, MARIO, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 8a, ed, Editorial Porrúa, México, 11 de agosto de 1982, p. 144. DAVALOS JOSE, op. cit. o. 85.

"A" del artículo 123 Constitucional de la que más adelante habremos de mencionar en su contenido íntegro.

El segundo anteproyecto, data del año de 1968, realizada por una Comisión y nombrada por el Presidente de la República en turno. Su aprobación fue aplicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de abril de 1970, entrando en vigor el primero de mayo del mismo año. (11)

Finalmente, en el año de 1975 y en virtud de la trascendencia adquirida por algunas ramas industriales, como es el caso de la celulosa y el papel, se adicionó a la fracción XXXI el multicitado artículo, por lo que aumentó la competencia de las autoridades federales. (12)

En opinión del licenciado Alejandro Carrillo Castro, estudioso de la administración pública en México, que es en el momento de la instauración de la República en que se puede hablar de una organización administrativa. Añade también, que a partir de la consolidación de nuestra independencia política y el establecimiento de la soberanía efectiva con la definición de gobierno federal o central, de legislativo predominante.

(11) DE LA CUEVA, MARIO, op. cit., p. 56, 57.

(12) Cfr. DAVALOS, JOSE, op. cit. p. 73

En efecto, podemos hablar con propiedad de una organización administrativa incipiente en el presente siglo, al triunfo de la Revolución Mexicana, obtenida por Madero. Encontrando los primeros intentos de una administración laboral. Los historiadores que reseñan esta materia en México señalan la fecha del 21 de mayo de 1911, como intento de organización.

Por su parte, dice Alberto Trueba Urbina en su libro Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, "Ha sido el poder administrador quien se ha encontrado frente a la realidad política, económica y social y, ante situaciones concretas, que requerían una urgente solución, intervino, ya fuese porque la ley se lo atribuía expresamente, en ejercicio de actividades discrecionales o bien para satisfacer el interés general. Lo cierto es que las cuestiones del trabajo, que tanta importancia adquirieron en el siglo pasado, obligaron a la administración a intervenir en la solución de los conflictos, huelgas, cuestiones sobre salarios y limitación de la jornada. En otros aspectos, la frecuencia de los accidentes de trabajo, muchos debido a la falta de seguridad en las instalaciones y en la maquinaria. Las enfermedades originadas por la utilización y desarrollo de ciertas sustancias; la insalubridad y falta de higiene en los establecimientos industriales obligaron a la administración a considerar estos inconvenientes e intervenir a fin de evitarlos, pues atentaban contra la salud y seguridad de los traba-

jadores".

Agrega el autor, que a lo largo de nuestra historia, también ha intervenido la autoridad administrativa, sí, pero con conducta distinta en los conflictos laborales: en el porfiriato el jefe del Estado favorece a los industriales; en la revolución de 1910, el Presidente Madero se inclina en favor de los trabajadores. (13) -

Esta es una explicación sucinta de los acontecimientos históricos que repercutieron notablemente dentro de los límites del territorio nacional y la consecuente creación de órganos e instituciones administrativas del trabajo.

Sin duda alguna, no podemos soslayar por ningún motivo los sucesos acaecidos en el ámbito internacional que coadyuvaron a la formación e integración de organismos y organizaciones, que tendrían a su cargo la creación de normas de carácter internacional reguladoras de los derechos de los trabajadores.

Por ello, la importancia del Tratado de Paz firmado en Versalles el 28 de junio de 1919, mediante el cual las potencias aliadas pusieron fin al estado de guerra restableciendo el derecho del trabajo. En efecto, en

(13) DE LA CUEVA, MARIO, op. cit., p. 63

el Tratado de Versalles, por vez primera se atribuye importancia internacional al problema social y se intenta ponerle remedio, tanto mediante recomendaciones a las naciones signantes, como mediante el establecimiento de un organismo, la Organización Internacional del Trabajo. (14)

Los signatarios del mismo, confiaron a los ministros de los países miembros las relaciones que debían establecerse entre la Oficina Internacional del Trabajo y los gobiernos. Algunos Estados comenzaron a legislar lo concerniente al empleo de mujeres y los niños, reducción de horas de trabajo. Se crean las primeras oficinas o agencias del trabajo, de investigación y estadística que servirían de base para la legislación laboral.

Otros Estados fundan oficinas del trabajo, intitulándolas con nombres como "servicios de estadísticas del trabajo", todas más o menos similares. En Alemania, la Comisión de Estadísticas del Trabajo, en 1882, y en España, Instituto de Reformas Sociales, creado en 1883.

Un ejemplo más de ello, es la Oficina de Estadística del Trabajo de la Gran Bretaña, creada en 1887 y transformada en 1894 en sección autónoma del Ministerio

(14) Cfr. TRUEBA URBINA, ALBERTO, op. cit.

de Comercio con el nombre de Departamento del Trabajo; asimismo, la Oficina del Trabajo en Estados Unidos, de fecha 27 de junio de 1884 instituida por la Ley Federal.

En la República francesa y en el reino de Bélgica, se crean oficinas en 1891 y 1884, respectivamente.

En julio de 1900, un congreso internacional que se organiza en París, aceptaba los estatutos de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, misma que da motivo a la creación y nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo.

La negociación del Tratado de Versalles, en especial de su parte XIII, puso de manifiesto que las Altas Partes Contratantes signatarias daban importancia verdadera a que existiera un Ministerio responsable de las cuestiones obreras; métodos y principios para reglamentar las condiciones de trabajo que todas las comunidades industriales deberán esforzarse en aplicar. Esto indujo los esfuerzos intentados por cierto número de gobiernos para forjar instrumentos administrativos y técnicos con el fin de progresar socialmente.

Pueden decirse que existen diversas etapas en la evolución de la administración del trabajo; así aparece la primera a finales del siglo pasado, la que

manifiesta un interés por instituir oficinas del trabajo que conlleva a la creación de servicios centrales de investigación de estadísticas cuyas labores debían servir de fundamento a la obra legislativa.

La segunda etapa inicia a principio del siglo que termina, y consistía en reunir los principales servicios de los encargados de la preparación, aplicación y control de la legislación del trabajo.

Después de la Primera Guerra Mundial, se inaugura la tercera etapa, que se caracterizó por la creación de Ministerios del Trabajo, destinados a las cuestiones obreras y sociales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), establecida el 28 de abril de 1919 como institución autónoma asociada con la Sociedad de Naciones, se convirtió en el primer organismo especializado, vinculado con la Organización de las Naciones Unidas.

La OIT se fundó para promover la causa de la justicia social y, por lo mismo, contribuir al establecimiento de una paz duradera y universal. La Declaración de Filadelfia, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 10 de mayo de 1944 y anexada más tarde a la Constitución de la OIT, reafirma los principios a que se consagra la organización. Afirma que "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo y

sexo, tienen derecho a procurar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades". El lema de la Organización Internacional del Trabajo es tomado de la declaración de Filadelfia, la cual expresa lo siguiente; "La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos". (15)

Asimismo, y por su parte, la Conferencia Internacional del Trabajo, en su primera reunión celebrada en la Ciudad de Washington en el año de 1919, adoptó un Convenio sobre desempleo, en el que prevé el establecimiento de un sistema de agencias públicas, bajo el control de una autoridad central, así como la presencia de representantes de los trabajadores y de los empleadores todos ellos organizados y en aras del bien común. (16 y 17)

Es menester recordar que, durante la etapa más álgida de la Segunda Guerra Mundial, dos grandes estadistas, Franklin Roosevelt (1882 1945) y Sir Winston Churchill (1874 1965), suscribieron el 12 de agosto

(15) DE BUEN LOZANO, NESTOR, Derecho del Trabajo, 8a. ed. - Editorial Porrúa, México, 3 de agosto de 1991, p. 192.

(16) DIAZ, LUIS MIGUEL, Instrumentos Administrativos Fundamentales de Organizaciones Internacionales (Compilación), 1a. ed. Editorial UNAM, 1o. de mayo de 1980, - p.p. 107, 108.

(17) WALLIN, MICHEL, Orígenes y Perspectivas de la Administración del Trabajo, Lima, Perú, pp. 5 y sgts.

de agosto de 1941 la primera declaración conjunta de seguridad social en Filadelfia, Pensilvania, E.U.A.

Ahí comienza a expresarse la idea de la seguridad social, hasta ser adoptada por la OIT, suscrita en 1944, entre cuyos objetivos destacan: a) dirigir la administración pública a la preparación de medidas sociales y económicas en los países en vías de desarrollo y, b) crear una interacción entre los trabajadores y patronos, procurando la igualdad social entre ellos.

Por último diremos a manera de colofón que la Organización Internacional del Trabajo, instó a todas las fuerzas del progreso social, a estudiar los problemas a fin de resolverlos y a instituir un organismo adecuado y especializado capaz de cumplir ampliamente la tarea de preparar, mejorar y hacer aplicar todas las leyes y disposiciones relativas al trabajo.

La participación de México en la Organización ha sido particularmente activa. Ingresó a ella, el 12 de septiembre de 1931, adquiriendo con ello las obligaciones y derechos de los demás miembros. Ha sido parte del Consejo de Administración por trece periodos y ocupado su presidencia en diversas ocasiones.

México ha ratificado innumerables convenios adoptados por la OIT, principalmente en seguridad e higiene en el trabajo, que es uno de los postulados de ésta.

Es evidente que esa tendencia general no se manifestó del otro lado de la cortina de hierro, es decir, aquellos países que pertenecían al llamado Pacto de Varsovia de tendencia comunista, en franca oposición al Pacto firmado por los países del bloque occidental, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la OTAN. Pero, fundamentalmente no se dió en la hoy desaparecida Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), cuya administración del trabajo se desarrolló dentro de un marco jurídico, político y social totalmente diferente.

2.- El derecho administrativo del trabajo y la administración pública

El gobierno y la administración no son invenciones recientes. Son cosas tan viejas como la historia de los seres humanos que trabajan juntos constituyendo importantes y grandes grupos. Durante miles de años, desde mucho antes de los albores de la historia conocida, las artes del gobierno y de la administración han venido a ser características esenciales de la sociedad humana. En todo tiempo desde que el hombre salió de las más primitivas formas de asociación, ha tenido que crear sistemas administrativos, incluso en sociedades que ostentaban pocos de los atributos de un Estado moderno.

Los propósitos de la administración pública han sido objeto de una total reorientación debido a que los fines del Estado han experimentado una verdadera

revolución. Hoy día se espera que el Estado moderno sea el acelerador de la transformación social y económica y que deje de ser el conservador del estado actual de cosas. Además, se confía en su función de promotor y estimulador del desarrollo nacional, haciendo llegar a los más, los beneficios del progreso económico y social.

La organización administrativa de un Estado no es un fin en sí misma, sino un medio para lograr unos objetivos nacionales. Conlleva un doble propósito. El primero, es distribuir y asignar las tareas del gobierno de suerte que puedan ser realizadas de manera eficaz y económica, con la menor duplicación total o parcial de funciones; el segundo propósito, igualmente importante, consisten en definir las áreas de autoridad y responsabilidad de las dependencias administrativas. Un buen esquema de organización administrativa, debe prevenir la duplicación de funciones, los roces y el derroche de esfuerzos, así como preservar la garantías constitucionales y estimular la flexibilidad y buena disposición para acoger las nuevas normas y los nuevos programas.

Ninguna gran empresa puede funcionar satisfactoriamente cuando los deberes se hayan tan vagamente definidos que todos pueden intervenir en todo y nadie responder por nada. Una deficiente estructura orgánica es a menudo causa principal de ineficacia e indecisión en naciones que tratan de lograr un rápido desarrollo económico

y social. (18)

Luego entonces, la Administración no es más que un producto del genio organizado del hombre, de su dimensión social. De ahí que la administración y derecho administrativo tengan un énfasis socializador, cuya pretensión es disciplinar a los individuos, establecer una tal solidaridad entre ellos para favorecer los intereses del grupo en general, en cuanto se es.

Esta tendencia social evita el aniquilamiento de los individuos dentro del grupo, o de los distintos grupos entre sí.

Implica una actividad que va dirigida a la elevación de intereses determinados, a la consecución de los que son útiles y relevantes para cada individuo.

Así pues, el Estado no debe ser una facción que gobierne con exclusividad, ni una organización al servicio de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. Lo que el Estado ha de hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que se

(18) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, Organizaciones de Naciones Unidas, Administración Pública, Marco Internacional (1967-1987), Tomo I, México, 1988. p. 47

debe procurar y alcanzar. (19)

La Administración Pública se observa como parte de un largo proceso social en el que la política, los principios éticos y la lucha por el poder constantemente están presentes. Es conveniente tener en cuenta la filosofía que puede facilitar la fusión de la Administración Pública con un programa científico y político a la vez. un gran gobierno es el sello definitivo del moderno Estado confrontado por la inseguridad y la vasta complejidad de una sociedad urbana industrial; el hombre constantemente ha recurrido al Estado para los servicios y la asistencia sociales esenciales en busca de la solución de los problemas contemporáneos en que se halla; el control público y el desarrollo de todos los aspectos de la actividad de la sociedad son puntos de vista vitales que son estudiados bajo la égida del Estado. (20)

La organización de la Administración Pública se encuentra ligada estrechamente a la historia política de todo el país; estudiando las diversas fases de ella, se logra una visión precisa de la forma y del orden sucesivo de cosas en su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades, de lo cual llegan a comprenderse

(19) SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo I, - 15a. ed. Editorial Porrúa, México, 17 de junio de 1992 p. 20.

(20) ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, 10a. ed. Editorial Porrúa, México 4 de Octubre de 1991, p. 98.

con exactitud sus actuales instituciones.

La administración Pública quedó no sólo ligada a la historia política, sino que inició nuevas tareas de carácter social, que han originado la transformación de la misma en cuanto que la Ley Fundamental le impone el ejercicio de funciones sociales. (21)

Las leyes le otorgan facultades a los poderes públicos y sociales y a las autoridades para efectuar cambios, modificaciones sustanciales en relación con la colectividad. "Los modos y formas de acción administrativa laboral dependen en gran medida del carácter de las funciones que el Estado considere se encuentra obligado a cumplir en este ramo de su actividad y las bases sólidas y firmes que se imponga para tal fin la propia administración.(22)

Luego entonces se dice, que el derecho administrativo del trabajo y la administración pública en conjunto forman lo que se denomina en nuestra materia, la Administración Pública del Trabajo. Por lo que es necesario mencionar la definición o concepto de lo que la administración pública significa para algunos tratadistas de el Derecho más connotados en nuestro

(21) TRUEBA URBINA, ALBERTO, op. cit., p. 41.

(22) BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO, op. cit. p. 50

medio jurídico, así tenemos que el notable profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, licenciado Andrés Serra Rojas opina que: "La Administración pública es una entidad constituida a través de los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, cuya finalidad es realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la propia nación". (23)

Por su parte, el Doctor Miguel Acosta Romero opina, que, la Administración pública, "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".(24)

Ahora bien, en cuanto al concepto de Derecho Administrativo del Trabajo, el único autor mexicano que definió éste, fue el doctor Alberto Trueba Urbina, y en su contexto sobre la materia, dejó escrito:

(23) SERRA ROJAS, ANDRES, op. cit. p. 79

(24) ACOSTA ROMERO, MIGUEL, op. cit. p. 94 .

"El derecho administrativo del trabajo se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicaciones de los trabajadores, estatutos sindicales; así como leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la administración pública y la administración social. su creación y aplicación incumben a los poderes de la administración pública y a las autoridades laborales, quienes en el ejercicio de sus funciones sociales y políticas se obligan a proteger y reivindicar los intereses de los económicamente débiles. La cuestión social, las relaciones laborales, la imposición de normas de previsión social, la dignificación y tutela del trabajador son sus materias esenciales, cuya aplicación la clase obrera es exclusiva, pues no puede extenderse a una comunidad en general ya que su naturaleza deriva del contenido del artículo 123 de la Constitución, en cuyo texto se encuentra la identificación de las normas administrativas.

3. Organización administrativa del derecho del trabajo en México.

La creciente complejidad de los problemas del trabajo y las numerosas leyes que lo regulan, han requerido crear órganos especiales para su aplicación administrativa: oficinas, departamentos, secretarías, ministerios, inspectores. Autoridades administrativas independientes de los tribunales del trabajo donde se ventilan los conflictos obrero-patronales.

Reiteramos que, como consecuencia de la Revolución, la organización administrativa del trabajo en el país,

nace con la Ley de 13 de diciembre de 1911, promovida por Madero, surgiendo el Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; luego se le otorga autonomía por decreto de 30 de noviembre de 1932; finalmente, se crea en el año de 1940, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Permítase decir, que en la teoría política del derecho administrativo del trabajo obliga a la Administración Pública, por mandato de la Constitución, a ejercer funciones sociales, por cuanto se refiere a la legislación, a fin de que esta tenga un claro sentido social precisamente en lo tocante a su reglamentación y aplicación. De manera que esta rama del trabajo encuentra su fundamento para el cumplimiento de preceptos sociales en el orden político. No obsta agregar, que nuestra Constitución la componen dos partes fundamentales: 1. Las normas políticas que forman la Constitución, y 2. Las normas sociales que integran la Constitución social, proyectada no sólo en el derecho positivo mexicano, sino en el derecho internacional y en el Estado moderno. Por consiguiente, las autoridades administrativas del trabajo son públicas y sociales. Sus funciones están reglamentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y expedida el 29 de diciembre de 1976, con la cual se formularon las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión

Social. (25)

Las autoridades administrativas públicas del trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal, tienen jurisdicción y competencia para conocer del proceso administrativo que ante ellas mismas debe seguirse para sancionar las infracciones cometidas a las leyes y reglamentos laborales en los términos del artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo. (26)

De esta manera, es necesario mencionar que la suprema autoridad administrativa del trabajo recae en el ciudadano Presidente de la República, no sólo en el ejercicio de su función reglamentaria laboral, sino en su intervención en la cuestión social del trabajo, conciliatoria a través de sus agentes o funcionarios y órganos encargados de intervenir administrativamente en las controversias laborales o en sancionar a quienes violan las disposiciones respectivas de la Ley Federal del Trabajo.

La facultad reglamentaria en materia de seguridad e higiene en el trabajo, corresponde al Presidente de la República o encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, porque el artículo 89 fracción I de la Ley

(25) TRUEBA URBINA, ALBERTO, op. cit. pp. 137, 138 y BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO, op. cit. p. 49.

(26) TRUEBA URBINA, ALBERTO, op. cit. p. 1766.

Fundamental, precisa al respecto: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".(27)

Ciertamente que todas las instituciones que ejercen funciones de previsión social de los trabajadores, son eminentemente sociales, y la intervención del Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones, de ellas, la de que es jefe de toda la administración pública, propone los cargos y la determinación de las categorías de funcionarios y empleados públicos de alto nivel así estimados por él convenientemente. (28)

Ello, por tanto, no los convierte en órganos políticos, sino que conservan su carácter social. Jurídicamente dicho, la administración pública puede ser federal o local, en concordancia con el Estado Federal que se integra por los poderes de la Federación y de los Estados miembros.

La penetración del derecho del trabajo en el Estado moderno fortaleció las funciones públicas, consiguientemente, la actividad administrativa del Estado se ejerce a través de las leyes, ordenanzas, decretos, resoluciones, reglamentos o decisiones, para el efecto de la aplicación rigurosa de las normas del trabajo y

(27) *Ibid*, p. 179, 180.

(28) SERRA ROJAS, ANDRES, *op. cit.*, p. 515, 516.

de la previsión social.

Ahora bien, solamente nos referimos a las instituciones cuya relevancia es importante para el tema que indica este trabajo, de investigación, lo cual es tal como sigue: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la Inspección Federal del Trabajo, de cuya actividad que desarrollan en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes, surja la figura jurídica del Recurso administrativo en materia de seguridad e higiene en el trabajo. También mencionaremos sucintamente, la competencia de intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos en la imposición de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- Con la denominación "Secretaría de Estado", se hace alusión a cada una de las ramas de la administración pública formada por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley. Como jefes y al frente de estas, se encuentran los titulares de las mismas denominados "secretarios de Estado", y son los colaboradores más cercanos del Presidente.

Dentro de nuestro régimen constitucional, los Secretarios de Estado son órganos político administrativos

mediante los cuales, el Ejecutivo requiere para el desempeño de sus labores de la creación de diversos órganos que se entiendan cada uno con los distintos ramos de la administración.

De acuerdo con nuestra legislación, el Secretario de Estado tiene varias y muy importantes funciones políticas y administrativas. La responsabilidad total de una secretaría está en sus manos y a él corresponde la realización efectiva de toda competencia que la ley le confiere.

Estas son algunas de las funciones políticas y administrativas que llevan a cabo durante su gestión:

1. Comparten con el Presidente de la República la dirección política fundamental de la Nación.

- 2.- A través del refrendo se ligan a la acción presidencial en dirección y responsabilidad. Todos los actos a que alude el artículo 92 Constitucional y que a la letra dice: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas".

El secretario al refrendarlo le da seguridad en su cumplimiento.

3. "Los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República".

4. El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponden originalmente a los titulares de dichas dependencias pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada secretaría podrán delegar en funcionario subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

Dentro de las actividades administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como dependencia del Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone en su artículo 40, lo siguiente: "A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos":

1.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123

y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal Trabajo y sus reglamentos;

II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales respectivas;

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

Por lo que respecta a la vigilancia que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe hacer de las disposiciones contenidas en el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI de la Constitución General de la República, y artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo y de sus reglamentos respectivos, se concreta a ramas industriales y servicios y que son competencia exclusiva de las autoridades federales, a saber:

Las ramas industriales de competencia federal son las siguientes: Textil, eléctrica, cinematográfica, huleira, azucarera, mineral, metalúrgica y siderúrgica, abarcando ambas la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos; de hidrocarburos, la petroquímica; la del cemento, calera, la industria automotriz incluyendo autoparte mecánicas o eléctricas; la industria química incluye la química farmacéutica y los medicamentos; la industria de la celulosa y el papel; la de los aceites y grasas vegetales; la producción de alimentos, abarcando con exclusividad

la fabricación de los que sean empacados, enlatados, o envasados, o que se destinen a ello; el transporte por ferrocarril de personas o productos; la industria maderera básica, incluida la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; la vidriera exclusivamente en lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso, labrado o de envases de vidrio; la industria tabacalera que comprende desde el beneficio hasta la fabricación de productos del tabaco.

Un segundo grupo incluye a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, así como a todas las empresas que actúen a virtud de un contrato o concesión federal y las industrias conexas.

Por cuanto se refiere a los inspectores federales del trabajo, ellos tienen las atribuciones y deberes especiales siguientes: conforme a los artículos 551, 541 de la Ley Federal del Trabajo, así como 12, 15 y 16 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

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, de la seguridad e higiene industriales.

Sugerir se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo, cuando constituyan violación de las normas de trabajo o peligro para la seguridad o salud de los trabajadores y la adopción de medidas de aplicación inmediata en caso de peligro

inminente.

Recabar substancias y materiales para su examen que utilicen los establecimientos durante los procesos de fabricación, cuando se trate de trabajos peligrosos.

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 la producción a fin de buscar el equilibrio de sus intereses.

Llevar a cabo el levantamiento de las actas de inspección, durante las visitas que realicen a los centros de trabajo y en las que se asiente el resultado de las mismas.

Para los efectos de vigilar el cumplimiento de normas relativas a la seguridad e higiene, y las de capacitación y adiestramiento, las autoridades locales del trabajo intervendrán en su carácter de auxiliares de las autoridades federales del trabajo, en los términos de la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 512 "F", 527-A, 529, y demás relativos. Respectivamente, éstos dicen lo siguiente:

"Artículo 512-F. Las autoridades de las Entidades Federativas auxiliarán a las del orden federal en la aplicación de las normas de seguridad e higiene en

el trabajo, cuando se trate de empresas o establecimientos que en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción local".

Dicho auxilio será prestado en términos de los artículos:

"Artículo 527-A. En la aplicación de las normas de trabajo referentes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores y las relativas a seguridad e higiene en el trabajo, las autoridades de la Federación serán auxiliadas por las locales, tratándose de empresas o establecimientos que, en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de estas últimas".

Por su parte, el artículo 529 fracción IV indica lo siguiente: "Reportar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social las violaciones que cometan los patrones en materia de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento e intervenir en la ejecución de las medidas que se adopten para sancionar tales violaciones y para corregir las irregularidades en las empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local".

Por último, y para concluir el primer capítulo del presente trabajo, mencionaremos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo

y Previsión Social, cuyo objetivo es instaurar el procedimiento administrativo sancionador para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, seguridad social y las contractuales; así como la de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por México. (29)

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- COMPETENCIA PARA IMPONER SANCIONES, NACE DEL ACUERDO DELEGATORIO DEL TITULAR O DEL REGLAMENTO INTERIOR EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

El Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sí tiene competencia para imponer la sanción combatida. En efecto, en nuestro sistema jurídico es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida por el Congreso de la Unión la que señala la competencia en el orden administrativo, de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, como lo prevé el artículo 90 de la Constitución General de la República. Al respecto dicha ley en su artículo 14, señala que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento y por los demás funcionarios que indiquen el Reglamento Interior...(30)

(29) Diario Oficial de la Federación, publicado 13-XII-1990 Secretaría de Gobernación, México, 1990, p. 18

(30) Cfr. Secretaría del Trabajo y Previsión Social Subsecretaría "A". Tesis y Criterios Sustentados por el Poder Judicial y el Tribunal Fiscal de la Federación relativos al Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas en Materia Laboral, Segundo Complemento, junio 1992, p. 53.

C A P I T U L O I I

FORMACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

1.- Conceptos de recurso administrativo

La vida moderna enseña que conviene que la voluntad administrativa se forme, manifieste y pueda ser impugnada, a través de una serie de actos. Encontrándose estos adecuadamente coordinados, habrá mayores posibilidades de alcanzar con precisión los efectos jurídicos previstos. Y, además un fundamental principio democrático inspira este proceder, el de la administración jurídicamente instrumentada.

Es tan importante que se controle la legalidad de los actos de la administración pública a través de los recursos administrativos, los cuales han sido creados para otorgar a los ciudadanos, medios legales para facilitar la defensa de sus derechos, por lo cual al ser examinada su procedencia no deben ser rigurosamente tratados.

De esta manera, la producción de las normas jurídicas, la voluntad administrativa estará sometida no únicamente al principio de legalidad, sino también

impregnado de un positivo sentido democrático. (31)

El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total del Derecho Administrativo .

Exige que la actuación administrativa se someta a las normas legales; además, expresa cualidad de la actividad administrativa conforme a la ley. Este principio limita la competencia de los órganos administrativos.

El principio de legalidad que apoya al sistema administrativo, encuentra su origen en la teoría de división de poderes, ya que de acuerdo con ella la administración no puede confundirse con la legislación porque los administradores se convertirían en opresores si dictaran las normas jurídicas que ellos mismos ejecutarán.

El principio de legalidad, indica que la administración no puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición anterior. Esta, implica sumisión de la actividad administrativa a la ley; respeto a la misma; y, limitación del actuar

(31) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Buenos Aires, Argentina, Editorial Driskill, 1980, p. 249.

de los funcionarios públicos, que no pueden tomar decisiones contrarias a ésta.

Añádase, que la legalidad es el conjunto de normas de derecho, que se imponen a la Administración. La violación a este principio implica ilicitud o ilegalidad en resumen, arbitrariedad. (32)

En un Estado de Derecho resulta imperativo que exista un control jurídico de la actividad administrativa, con objeto de que las autoridades regulen sus actuaciones a lo que dispone la ley, y los particulares que pudieran resultar lesionados con violaciones a la misma tengan una protección. Pero con una particular importancia lo tocante a recurrir a la interpretación de la figura jurídica del recurso administrativo en materia de seguridad e higiene en el trabajo en la República Mexicana, es decir, su alcance es de carácter federal.

En nuestro país, el artículo 14 Constitucional en su segundo párrafo establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido que los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con

(32) OLVERA TORO, JORGE, Manual de Derecho Administrativo, 5a. ed. Editorial Porrúa, México, 13 de Junio de 1988, pp. 121, 124.

anterioridad al hecho".

Las formalidades del procedimiento administrativo, en su esencia, se constituyen, por la posibilidad de aducir una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la ley.

Al efecto:

"No es necesario que el procedimiento administrativo sea en forma de juicio. "Se admite que el poder administrativo pueda realizar sus actos siguiendo un procedimiento especial. No es válido sostener que las formalidades administrativas deban consistir necesariamente en un juicio ante autoridades judiciales, pues ello implicaría erróneamente reunir dos Poderes en uno e impedir la buena marcha de los asuntos administrativos.

Por lo tanto, no se requiere que el procedimiento administrativo esté constituido con las mismas formalidades que el procedimiento judicial, sino que emplee los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por una resolución administrativa. (33)

Recurso. Vocablo del latín recursus, y quiere decir, camino de vuelta, de regreso o retorno. Es el

(33) Ibid, pp. 224, 225.

medio de impugnación que se interpone contra una resolución, normalmente de carácter judicial y pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.

En los recursos administrativos el Poder Público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar o revisar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, y así determinar si se ha ajustado a la ley, y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales. "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley. El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. Este se basa en la idea de la falibilidad humana. (34)

(34) SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo II, - 15a. ed. Editorial Porrúa, México, Junio de 1992, p. - 628.

Sin embargo, lo que aquí nos interesa insertar, es el recurso administrativo en materia de seguridad e higiene en el trabajo y que en sí, viene siendo --- según Héctor Fix-Zamudio ---, los procesos impugnativos son los que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior, generalmente de carácter administrativo emitida, en este caso, por las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (35)

Recursos administrativos es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos a fin de que los administrados hagan valer sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Deben siempre estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.

En seguida, de los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merecen ser citadas especialmente las siguientes:

(35) FIX-ZAMUDIO, HECTOR, Diccionario Jurídico Mexicano, -- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1989, p. 2703.

La que emite el maestro Gabino Fraga, dice que: "es un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los mismos términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de comprobar la ilegalidad y la inoportunidad del mismo". (35)bis

Por lo que corresponde al maestro Emilio Margáin Manautou, su opinión al concepto de recurso administrativo lo define de la siguiente manera: "es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictada en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida. El recurso administrativo da, pues, origen a una controversia entre la Administración y el administrado. (36)

En cuanto a lo que menciona Andrés Serra Rojas, el recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesionen su esfera jurídica de derechos o intereses.

(35) Bis. FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 32a. ed., proloquista Manuel Fraga, Editorial Porrúa, México, Septiembre de 1993. p.435.

(36) Cfr. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. El Recurso Administrativo en México. 1a. ed., Editorial Jus, México, 10 de octubre de 1985, p. 14.

ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.(37)

"El problema de los recursos administrativos en México cobra mayor interés sobre todo a partir del año de 1929, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuenta para impugnar una decisión que lo agravie.

Desde luego, no todas las oposiciones del particular contra una decisión administrativa constituyen recursos administrativos. (38)

El recurso administrativo adquiere una nueva fisonomía sobre todo, cuando la Suprema Corte reconoce la procedencia del amparo administrativo, siempre que hayan sido agotados los recursos o medios de defensa de que el particular dispone, en contra de las resolucio-

(37) SERRA ROJAS, ANDRES, op. cit., p. 631.

(38) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO, Derecho Procesal Fiscal, 2a. ed. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, noviembre-1990, p. 106.

nes administrativas que lo perjudiquen. Como veremos más adelante el sistema se ha extendido en la interpretación del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quedando el recurso como optativo. (39)

2.- Importancia del recurso administrativo

Por la importancia que este medio de defensa ha adquirido en México, por constituir el cimiento o la base de la defensa que ante los órganos de la administración se haga en contra del acto, resolviendo un recurso, es de especial interés examinar éste. El recurso administrativo contiene en sí grandes ventajas para los particulares, entre estas podemos señalar las siguientes: a) Es un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa. b) El recurso administrativo permite a la administración Pública tener el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinen a los principios legales. c) Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad aquellas lagunas o errores de técnicas legislativas existentes en la ley. d) El particular confía en la posibilidad de que la autoridad estudie y resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho

(39) SERRA ROJAS, ANDRES, op. cit., p. 629.

ya que la autoridad debe considerar circunstancias que una autoridad judicial o un tribunal no puede examinar. (40)

En ocasiones, la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso se percata que la resolución impugnada es indebida y, lo más probable, que el particular no expone el argumento principal o bien no aporta la prueba idónea, por lo que opta por solicitarle al recurrente que amplíe su escrito o le presente de inmediato la prueba omitida. e) Al actuar el recurso, se depura el caso de la defensa y se evita, además, un recargo en las labores de los órganos administrativos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. f) Para el Particular, si le asiste la razón, será expedita la justicia administrativa.

Muchas veces la autoridad se da cuenta que cometió un grave error en perjuicio del recurrente y para evitarle males mayores ordena que de inmediato se deje sin efecto el acto combatido. (41)

(40) MARTINEZ MANAUTOU, EMILIO, op. cit. p. 14

(41) SERRA ROJAS, ANDRES, op. cit. p. 628 y 632.

Ahora bien, hay casos que la ley le otorga a la propia administración la facultad de interponer recurso como la que refiere el artículo 25 de la ley orgánica del tribunal fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial, el 19 de enero de 1967, que ordena: Las salas regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en los artículos anteriores como de la competencia de las mismas.

Por esta razón de territorio, en estos casos será competencia de la sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretende nulificar.(42)

3.- Clasificación del recurso administrativo

a) En atención a la autoridad ante quien se interpone. Un aspecto que orienta con frecuencia la clasificación de los recursos, es la autoridad administrativa encargada de resolverlos: los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto, también llamados de reconsideración o reposición; los que proceden ante el superior jerárquico o de revisión. (43)

(42) Ibid.

(43) NAVA NEGRETE, ALFONSO, Diccionario Jurídico Mexicano, - UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, - 1989, p. 2711.

El recurso ante la misma autoridad que emitió el acto es aconsejable al legislador tratándose de resoluciones cuya ilegalidad tenga su origen en errores de operaciones aritméticas, de cálculo o de procedimientos. No obstante, es común encontrar ordenamientos que prevén la revisión del fondo del asunto ante la misma autoridad que emitió el acto, lo cual se considera de poca efectividad, ya que la inconformidad que se haga valer normalmente no hará cambiar el criterio o sentido de la resolución impugnada y sólo servirá para ampliar el concepto o valor de las pruebas existentes, que indudablemente fueron consideradas por la autoridad.

De los recursos que se hacen valer ante el superior jerárquico la inconformidad tendrá mayores posibilidades de éxito, si la razón asiste al particular, pues será analizada por personas cuyo pensamiento no estará influenciado por los estudios previos que dieron como consecuencia la emisión del acto que revisan. En esta clase de recursos, las pruebas existentes o las nuevas que se aporten, serán objeto de un estudio imparcial.

b) Quién lo interpone.- En atención a la persona que interpone el recurso administrativo, este se clasifica en: por quien tenga interés y éste es el que es titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa. Al respecto citamos lo siguiente:

REPRESENTANTE LEGAL.- NO BASTA QUE SE MANIFIESTE BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD QUE SE TIENEN LAS FACULTADES

Y SUFICIENTE CAPACIDAD LEGAL PARA RECIBIR LA DILIGENCIA, SIENDO NECESARIO QUE CON DOCUMENTOS ACREDITE SER. (43 bis)

... la representación legal de una empresa, generalmente se otorga mediante testimonios notariales o documentos en los que se reitera, la representación legal de las personas morales confirándosele en forma indubitable.

c) Conforme al objetivo que se persigue.- Este se clasifica en: recurso de reconsideración o de revocación y de revisión. El primero se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto, en cuanto que perjudica pr ajenas causas al fondo del asunto; es decir, tiende a la revocación parcial o total de la resolución impugnada, por contener errores de cálculo o procedimiento.

El recurso de revisión tiene por objeto que la autoridad jerárquica superior, revise la resolución impugnada por violaciones de fondo alegadas por el recurrente.

En razón a lo anterior, se constituye en un

(43) bis Cfr. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "A". Tesis y Criterios Sustentados por el Poder Judicial y el Tribunal Fiscal de la Federación relativos al Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas en Materia Laboral, Segundo Complemento, p. 121.

obstáculo para la doctrina, y sobre todo para nuestra legislación federal, en cuanto que no es uniforme el nombre recurso, atendiendo al objeto que se persigue; así en el derecho administrativo tenemos que en algunas leyes y reglamentos se denomina de inconformidad, en otra de revisión, en otras de reconsideración y también de revocación.

Ahora bien, cuando el recurrente intitula incorrectamente el recurso administrativo que promueve y con tal motivo la autoridad lo rechaza, las salas del Tribunal Fiscal han sustentado el siguiente criterio: los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas sacramentales si de ahí se infiere que se trata de esa instancia.

El escrito de interposición del recurso, en cuanto se trate de la materia de seguridad e higiene en el trabajo debe contener los requisitos que señalen los artículos 266, 267 y 268 del reglamento respectivo expresando su inconformidad y agravios que le cause.

Por agravio debe entenderse la lesión de un derecho cometido en el acto administrativo impugnado por no haberse acatado lo dispuesto en la ley o por no aplicarse la norma que rige el caso, por lo que el recurrente, debe precisar la parte de la resolución que lo causa, el precepto legal o reglamentario violado y explicar el concepto de la violación. Herrera Cuervo dice que

la expresión de agravios "deberá hacerse a través de argumentos lógicos en los cuales se precisa la causa de la que se estime violatorio el acto, haciéndose el señalamiento de la norma no aplicada o ejecutada erróneamente". (44)

El artículo 268 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dispone que "el escrito en que se manifiesten los agravios, deberán acompañarse, en su caso, los documentos justificativos de la personalidad de promovente, de conformidad con lo establecido por el artículo 709 de la Ley Federal, si no se tiene ya reconocida por la misma autoridad que conoce del asunto".

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de los interesados debe recaer en un licenciado en derecho, salvo que la gestión se realice en nombre de una persona moral, pues en ese caso se admite la representación en los términos de la ley que regula dicha persona y conforme a sus estatutos, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones.

d). Por materia. La autoridad administrativa puede emitir resoluciones que quedan sometidas unas al derecho

(44) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, 17a. ed. Editorial Porrúa, México, 8 de octubre de 1992, p. 849.

administrativo, que son la mayoría, y otras al derecho privado. La doctrina nos dice que en atención a la materia pueden establecerse recursos administrativos que se hagan valer contra resoluciones que se norman por el derecho privado, pues si la autoridad administrativa, al celebrar contrato con particulares, admite someterse a todo conflicto de interpretación o aplicación del documento ante las autoridades judiciales del fuero común, no puede limitarse la intervención de dichos tribunales, creándose recursos administrativos que deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues se estarán violando derechos adquiridos por los particulares.

e) En atención al ordenamiento que lo establece. Se considera que es ley formalmente legislativa el ordenamiento que expide el órgano a quien la Constitución le confiere dicha facultad y que es un reglamento el ordenamiento expedido por el Poder Ejecutivo, salvo los casos de decreto ley y decreto delegado. De ahí que los recursos administrativos pueden establecerse en una ley o en un reglamento, pero siempre y cuando en este último supuesto, el reglamento no sea de ejecución, es decir, un ordenamiento que tenga como finalidad aclarar las disposiciones de la ley o hacer posible la aplicación práctica de la misma, pues si la ley no establece un recurso administrativo, el reglamento de ejecución no puede crearlos.

Y en relación con la aseveración anterior, insertamos lo siguiente:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Cuando una empresa impugna una multa que le fue impuesta por violaciones del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aduciendo que la misma se apoya en una diligencia que no le fue notificada, puede hacerlo tanto a través del recurso previsto por lo artículo 266 a 271 del Reglamento mencionado, como a través del incidente de nulidad contemplado por los artículos 762, fracción I, 763 y 764 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que resulta infundado su desechamiento pretendiendo que la legislación laboral no establece recursos en esos casos. (45)

f) En cuanto a su naturaleza.- El recurso administrativo puede ser obligatorio y optativo.

Estaremos en presencia de un recurso administrativo obligatorio cuando el particular debe agotarlo previamente para acudir directamente a juicio.

(45) Revista del T.F.F., 3a. Epoca, año II, No. 15, marzo, 1989, p. 23.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 23, FRACCION VI, DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y 202, FRACCION IV, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Al exigir el legislador, en el fracción IV, del artículo 202, del Código Fiscal de la Federación que el juicio de nulidad debe sobreseerse por improcedente, en virtud de que no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes o porque no se interpuso algún recurso, según la fracción VI, debe entenderse que se refiere a aquellos medios de defensa o recursos administrativos establecidos en las leyes en sentido formal, es decir, la expresión: "en los términos de la leyes", ha de interpretarse estrictamente: actos jurídicos generales y abstractos emitidos por el Congreso de la Unión, ya que sólo puede ser obligatoria la interposición de un recurso si éste se encuentra previsto en una ley formal, pero no en un reglamento de ejecución, que son los que tienen como finalidad detallar y aclarar las leyes expedidas por el Congreso

de la Unión y que el titular del Poder Ejecutivo emite con fundamento en el artículo 89 fracción I, de la Carta Magna, pues si la ley formal no previene un recurso administrativo, el reglamento que se expida para detallarla no puede establecerlo y si lo establece, debe entenderse como opcional, para el afectado, ya que de otra suerte implicaría la creación de medios de defensa no instituidos por la ley que se reglamenta, restringiéndose indebidamente, los medios de impugnación que otorgan otros ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía, como lo es, en nuestro caso el Código Fiscal de la Federación. (46)

g) Por lo que corresponde a la legislación federal. Conforme a ésta, se dividen en dos grandes grupos los recursos administrativos y los existentes en ordenamientos tributarios. Los primeros, a su vez, se clasifican en especiales y se encuentran consignados en ordenamientos que tienen ese carácter, como son todos los previstos en las leyes administrativas.

El recurso administrativo es general cuando se

(46) Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa - del Primer Circuito, Informe 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados, pág. 133.

encuentra previsto en ordenamientos de aplicación supletoria, en todo lo no previsto por los ordenamientos especiales, por ejemplo: los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación.

No habiendo aún actualmente código administrativo que se aplique supletoriamente en lo que no prevén las leyes administrativas.

Así tenemos, en síntesis, que para el maestro Emilio Martínez Manautou, la mayoría de los recursos previstos en las leyes administrativas son generales, y los consignados en el Código Fiscal de la Federación son específicos.

De esta manera, podemos agregar, que el de nulidad de notificaciones procede sólo en contra de las que se hagan en contravención de las disposiciones legales; el de oposición al procedimiento de ejecución administrativo procederá contra determinados actos en los que no se impugna el origen de los créditos fiscales.

Por lo tanto, si se invoca el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución cuando se ha violado el procedimiento de notificación, la autoridad rechazará por improcedente el recurso. (47)

(47) MARTINEZ MANAUTOU, EMILIO, op. cit. p. 36

La Sala Superior, nos dice al respecto:

"RECURSOS.- SI NO SE REUNE EL PRESUPUESTO PROCESAL DEL OBJETO PUEDEN DESECHARSE O SOBRESEERSE.- Entre otros presupuestos procesales, los recursos tienen el relativo al objeto, o sea el acto que puede ser materia de impugnación en cada uno; por tanto, para que el recurso sea procedente el acto combatido en el mismo debe coincidir en su naturaleza y característica con el señalado por la disposición legal aplicable, como objeto o materia del recurso, y en caso contrario, se justifica que la autoridad deseche por improcedente el recurso interpuesto, o en caso de que lo hubiera admitido previamente, lo sobresea, al darse cuenta de la falta del presupuesto procesal mencionado, sin que para ello se requiera de una disposición que específicamente autorice el sobreseimiento". (48)

(48) Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de enero-mayo de 1981, Tomo I, p. 356.

4. Elementos del recurso administrativo de seguridad e higiene en el trabajo.

Ya sea que se trate de recursos de revocación, de revisión o de inconformidad, los efectos de ellos son invariablemente los siguientes: revocar, modificar, anular o confirmar el acto administrativo impugnado o dictaminar uno nuevo que sustituya el combatido. Luego entonces, tenemos que los elementos del recurso son:

I. Esenciales

a). Ley o reglamento que establezca el recurso. La doctrina coincide con este requisito común para todos los recursos administrativos. "El recurso administrativo no existe sin ley", decía Carrillo Flores. Sin embargo, su idea ha sido superada en la actualidad. Como ya quedó demostrado anteriormente, puede combatirse una resolución administrativa interponiendo recurso de inconformidad, previsto en un reglamento, aunque la ley no lo establezca, explícitamente; es además, opcional para el afectado o agraviado, pudiendo ocurrir a otras instancias, según convenga a sus intereses.

b). Acto administrativo contra el que se promueve el recurso. El recurso administrativo no puede concebirse sin la existencia de un acto administrativo, contra el cual se promueve aquél, con objeto de

revocar, modificar, anular o confirmar el acto administrativo. (49)

El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el Poder Público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutivo. Esas prerrogativas son usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales. Por ello, el acto se presume legítimo.

Dicho acto cumple con una función del Derecho. Crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

El acto administrativo, cumple una función análoga a la sentencia judicial; viene a ejecutar la ley y se convierte en condición previa de toda operación material que realiza la Administración. (50)

c). Lesión de un derecho o interés legítimo del administrado.

Como ya se ha dejado entrever en páginas anteriores, el recurso administrativo procederá contra aquellos

(49) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, op. cit. p. 846.

(50) OLIVERA TORO, JORGE, op. cit. pp. 146 y sgts.

actos administrativos que saliéndose del cauce legal, conculquen los derechos o intereses legítimos de los gobernados.

Además, se señala que los derechos e intereses de los particulares implican una exigencia y un derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública sumándose a ella una abstención para la propia administración de actuar ante los derechos de los particulares expuestos a ser violados, o en su defecto, restablecer al administrado de los perjuicios que pudo ocasionar la actividad normal de la administración.

En el campo de los recursos administrativos se distingue la posibilidad que da el derecho de impugnar un acto —el que deriva de la ley que regula el propio recurso administrativo—, y el derecho material conculcado, es decir, el que le corresponde al sujeto y que está protegido por las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias creadas para tal efecto.

d) Autoridad administrativa competente ante quién se interpone el recurso.

Las normas jurídicas relativas a la materia administrativa, así como la doctrina son acordes en establecer tal como lo hemos señalado previamente, que la autoridad emisora del acto que se impugna bien

puede ser la competente para resolver el recurso, siendo también de suyo ordinario el que la autoridad competente para resolverlo sea la superior jerárquica de aquélla que emitió el acto combatido.

C A P I T U L O I I I

MARCO LEGAL DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Ahora bien, en cuanto al marco legal que apoya la interposición del recurso administrativo en materia de seguridad e higiene en el trabajo, tenemos que éste encuentra su procedencia en los diversos ordenamientos con los que cuenta nuestro derecho administrativo del trabajo. Acto seguido, haremos mención de los preceptos jurídicos que le dan origen y contenido, empezando por:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal manera, tenemos que nuestra Carta magna, en su artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, cuyo precepto normativo sirve de piedra angular a la interposición del recurso administrativo en materia de seguridad e higiene en el trabajo; el cual señala en términos generales, que corresponde a los Estados que conforman

la Federación, aplicar las leyes del trabajo en sus respectivas jurisdicciones; pero, tratándose de la materia de seguridad e higiene, será competencia única y exclusivamente de carácter federal.

Condensa además, aquellos casos en las que son competentes las autoridades federales para conocer de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, enumerando una serie de ramas industriales y servicios de banca y crédito, así como de empresas. Son aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas y 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.

No creemos indispensable transcribir en este capítulo todas y cada una de las ramas industriales que alude el artículo 123 constitucional, puesto que ya ha sido hecho anteriormente.

Sin embargo, haciendo una retrospectiva del artículo 123 constitucional, en sus diversas fracciones que

lo integran, si creemos importante también mencionar las que tienen vínculo directo, en cierta manera con la interposición del recurso administrativo, por alguna violación a tales normas jurídicas por parte de los patronos.

Luego entonces, cabe mencionar lo siguiente:

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

En cuanto a lo que menciona la fracción XV, del mismo artículo 123 de la Carta Magna, el cual dice al tenor de lo siguiente: "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 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.

2. Ley Federal del Trabajo

Por lo que corresponde a la Ley Federal del Trabajo, en cuanto que ésta regula y contempla los antecedentes que dan origen a recurrir la acción combatida, producida por las funciones ejercidas por los inspectores federales del trabajo, cuyo objetivo es que se observen legal y cabalmente las normas laborales en los diversos establecimientos de trabajo. Para dejar constancia de su contenido, mencionaremos los artículos que la contienen: 511, 512, 523 fracciones I y VI, 524, 527, 527 A y 540, fracción III.

Así tenemos, que el artículo 511, dispone que "los inspectores Federales del Trabajo tienen las atribuciones y deberes especiales siguientes:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre prevención de los riesgos de trabajo y seguridad de la vida y salud de los trabajadores.

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

III. Hacer constar en actas especiales las violaciones que descubran. (iniciales, periódicas, extraordinarias, y de verificación)".

Por cuanto hace al artículo 512, agrega además, que: "En los reglamentos de esta ley y en los instructivos que las autoridades laborales expidan con base en ellos, se fijarán las medidas necesarias para prevenir los riesgos de trabajo y lograr que éste se preste en condiciones que aseguren la vida y la salud de los trabajadores".

Asimismo, en lo referente a las autoridades del Trabajo y Servicios Sociales, como lo señala el título once, capítulo I, de la Ley, dispone de manera general, en su "artículo 523, que la aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

VI. A la Inspección del Trabajo

En lo referente al artículo 524 de la ley que se comenta, el cual determina lo siguiente: "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los Departamentos y Direcciones del Trabajo tendrán las atribuciones que les asignen sus leyes orgánicas y las normas de trabajo".

Respecto al "artículo 527, éste señala la competencia constitucional de las autoridades del Trabajo, y que se encuentra íntimamente correlacionado o concordado con la fracción XXXI, apartado "A" de la Constitución General de la República, del artículo 123".

En lo tocante al "artículo 527- A, éste indica que en la aplicación de las normas de trabajo referentes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores y las relativas a seguridad e higiene en el trabajo, las autoridades de la Federación serán auxiliadas por las locales, tratándose de empresas o establecimientos que en los demás casos o aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de éstas últimas".

Finalmente, y atendiendo a la observancia de las normas jurídicas que deben acatar las autoridades recaídas en el personal de la Inspección del Trabajo, puesto que el artículo 540 en su fracción III, indica lo que sigue: "Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos".

3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las atribuciones de las distintas dependencias que integran el Ejecutivo Federal, entre ellas destaca para provecho de este trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y que toman un especial énfasis en la ley en vigor que se comenta precisamente, en su artículo 40, fracciones I y XI. No está por demás, añadir que cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal debe expedir su propio reglamento interno que norme sus actividades; mismo al que haremos mención en el numeral que le corresponde, de manera obligada.

Así pues, el artículo 40 fracción I de la ley en comento, ordena que "corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social vigilar sean observadas y aplicadas las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123, apartado "A" de la Constitución

Federal y, demás normas legales aplicables de la Ley Federal del Trabajo y, en sus reglamentos."

En tanto, la fracción XI de la Ley orgánica, indica que "deberán estudiarse y ordenarse las medidas indispensables de seguridad e higiene industriales, las que deberán estar atentas en asegurar la protección de los trabajadores ordenadas por la autoridad competente por su cabal cumplimiento".

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

En cuanto corresponde al Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha jueves 13 de diciembre de 1990, derogando el anterior reglamento de 14 de agosto de 1985, bajo la administración del entonces presidente Miguel de la Madrid.

Encontramos que el mismo regula a la seguridad e higiene en el trabajo en diversos artículos y fracciones que componen dicho cuerpo normativo, siendo los siguientes: lo., 22o., fracciones I, II, IV, XII y XIV.

"Artículo lo., dispone que la Secretaría del

Trabajo y Previsión Social, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la república.

Por lo que se refiere al artículo 22o., éste indica: "corresponde a la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo":

"Fracción I. Promover la mejoría de las condiciones físicas y ambientales en que se desempeña el trabajo".

"Fracción II. Establecer las normas en materia de medicina, seguridad e higiene en el trabajo, sin perjuicio de las facultades de la Secretaría de Salud".

"Fracción IV. Organizar y proporcionar cursos de capacitación para personal técnico de nivel medio en medicina, seguridad e higiene en el trabajo, con la intervención que proceda de otras dependencias del Ejecutivo Federal".

"Fracción XII. Establecer con la Secretaría de

de Salud, la coordinación referida a salud ocupacional prevista en la Ley General de Salud".

"Fracción XIV. Colaborar con la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo en la programación de visitas de inspección en materia de seguridad e higiene".

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

La edición de este texto fue expedido por el Ejecutivo Federal el 2 de junio de 1978 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de junio de 1978.

Incluye, además, las principales disposiciones de la Ley Federal del Trabajo sobre seguridad e higiene puestas en vigor, así como, modificaciones al régimen de responsabilidad y sanciones con relación a la misma materia.

Extraemos de este cuerpo normativo las disposiciones aludidas anteriormente que no fueron insertas en el numeral referente a la Ley Federal del Trabajo. Estas no fueron deliberadamente omitidas, por lo que procederemos a transcribir en este espacio, dada su importancia.

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

"Fracción XVI. Instalar, de acuerdo con principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos de trabajo y perjuicios hacia el trabajador, así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes. Para estos efectos, deberán modificar, en su caso, las instalaciones en los términos que señalen las propias autoridades".

Fracción XVII. Cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo y, en general, en los lugares en que deban ejecutarse las labores; y, disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables que señalen los instructivos que se expidan, para que se presten oportunamente y eficaz los primeros auxilios; debiendo dar, desde luego, aviso a la autoridad competente de cada accidente que ocurra".

Fracción XVIII. Fijar visiblemente y difundir en los lugares donde se preste el trabajo, las disposicio-

nes conducentes de los reglamentos e instructivos de seguridad e higiene.

La existencia de disposiciones propician mayor eficiencia en la actividad de las condiciones de seguridad e higiene establecidos en las empresas, contribuyendo con un conjunto de medidas preventivas de accidentes y enfermedades que deben establecerse en todos aquellos locales donde, con motivo del desempeño de su trabajo, el individuo está expuesto a que su salud resulte perjudicada.

Las institucionalización de la seguridad social ha aportado numerosos beneficios, entre los que resalta la investigación sobre las causas, índole, frecuencia, magnitud y resultado de los accidentes y enfermedades de trabajo. Estas investigaciones ilustran sobre el costo económico que representa para el país, la empresa, la familia del afectado y para el propio trabajador.

Es por ello, que las autoridades respectivas, con base en lo que establece la Ley Federal del Trabajo, expiden instructivos de general observancia para el eficaz cumplimiento de las disposiciones del Reglamento.

Así para dar cumplimiento a los preceptos constitu-

cionales correspondientes establece un procedimiento mediante el cual los obligados y afectados por actos de la administración pública, gocen de las garantías de audiencia y de legalidad, en los casos en que su conducta haga presumir la violación de alguna norma en materia de seguridad e higiene.

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

Esta orden reglamentaria del artículo 123 constitucional, establece sanciones a los patrones que no cumplan con las disposiciones sobre la jornada en cuanto a la protección de la misma, descanso, vacaciones, pago de salario mínimo, cumplimiento de obligaciones patronales, así como en lo relativo a la observancia de normas de seguridad e higiene.

Es por ello innegable, la necesidad de asegurar el desarrollo y la realización de manera íntegra del individuo en el trabajo, a través de una regulación adecuada de las relaciones entre los factores de la producción y de que los trabajadores y patrones observen permanentemente las normas de trabajo.

Debido a ese orden de ideas, tenemos que el artículo segundo de este cuerpo normativo, dispone: aplicar el presente Reglamento corresponde a las autoridades federales administrativas del trabajo, en el ámbito de su competencia.

Su artículo 6o., dispone "Si en el acta y otras constancias se presume existen hechos que se estiman violatorios, en cumplimiento del artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo, se emplazará a la persona física o moral a la que se imputen, para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas.

Asimismo, agrega, su artículo 7o., "el emplazamiento para comparecer a audiencia contendrá":

- a) Nombre del consignado.
- b) Domicilio del Centro de Trabajo
- c) Autoridad consignante.
- d) Nombre del Inspector Federal del Trabajo que levantó el acta y fecha de ésta.
- e) Circunstancias o hechos que consten en el acta y que se hayan tipificado como violatorios.
- f) Fundamento legal de la competencia de la autoridad emplazante.

h) Fecha y hora de la celebración de la audiencia o, en su caso, término de días hábiles concedidos para comparecer, a partir de la fecha de notificación.

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

7. Acuerdos

El acuerdo, su función principal es descentralizar determinadas funciones del sector público, siendo su observancia obligatoria al tiempo de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo No. 01-2778 mediante el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para la instauración del procedimiento y apliquen las sanciones que

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

correspondan por violaciones a las normas de la Ley Federal del Trabajo y ordenamientos reglamentarios Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1981.

Teniendo como fundamento lo dispuesto en los artículos 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Pública Federal; 1008 de la Ley Federal del Trabajo, y 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Acuerdo No. 1-2645, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1977, en el cual se dio la estructura necesaria a las Delegaciones Federales del Trabajo, otorgándoles las atribuciones indispensables a fin de que estuvieran facultados para resolver asuntos derivados de la relación de trabajo, en los lugares donde los mismos se originan, dar mayor fluidez al despacho de los mismos y evitar el traslado a la ciudad de México de los interesados.

Acuerdo No. 1-1769 de fecha 16 de abril de 1979,

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, se otorgó a los Delegados Federales del Trabajo, con residencia en las capitales de los Estados de la República, facultades para que dentro de su ámbito territorial llevaran a cabo la instauración del procedimiento para la aplicación de sanciones por violación a las disposiciones legales en materia de seguridad e higiene, cuando se trate de empresas locales de su jurisdicción.

8. Instructivos

Finalmente, para concluir el presente capítulo, referente al marco legal del recurso administrativo en seguridad e higiene en el trabajo y para cumplimiento de las disposiciones que implique la obligación de hacer reestructuraciones, adaptaciones o instalaciones en los centros de trabajo, las empresas dispondrán de los plazos que para el efecto señalen los instructivos correspondientes, y que se encuentran contenidos en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, los cuales no podrán ser menores de quince días ni mayores de tres años, atendiendo a la urgencia de los trabajos y a la magnitud de las instalaciones.

Los instructivos establecen los requerimientos

básicos de seguridad e higiene para: edificios y locales - la prevención y protección contra incendios; la operación, modificación y mantenimiento del equipo industrial, la utilización de las herramientas de trabajo; manejo, transporte y almacenamiento de materiales, sustancias inflamables, combustibles, explosivos, corrosivos, irritantes o tóxicas, así como de las condiciones del medio ambiente del trabajo y del equipo de protección personal, informe de los riesgos de trabajo que ocurran para integrar las estadísticas. (51)

De manera tal, que nos es preciso enumerar u ampliar los referidos instructivos del propio reglamento:

- Instructivo No. 1.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los edificios y locales de los centros de trabajo.
- Instructivo No. 2.- Relativo a las condiciones de seguridad para la prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo.

(51) Cfr. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "B", Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, Catálogo de Normas de Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo, mayo 1991.

- Instructivo No. 3.- Relativo a la obtención y refrendo de licencias para operadores de gruas y montacargas en los centros de trabajo.
- Instructivo No. 4.- Relativo a los sistemas de protección y dispositivos de seguridad en la maquinaria y equipo en los centros de trabajo.
- Instructivo No. 5.- Relativo a las condiciones de seguridad en los centros de trabajo para el almacenamiento, transporte y manejo de sustancias inflamables y combustibles.
- Instructivo No. 6.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene para la estiba y desestiba de los materiales en los centros de trabajo.
- Instructivo no. 7.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene para la instalación y operación de ferrocarriles en los centros de trabajo.
- Instructivo No. 8.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene para la producción, almacenamiento y manejo de explosivos en los centros de trabajo.
- Instructivo No. 9.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene para el almacenamiento, transporte y manejo de sustancias corrosivas, irritantes y tóxicas en los centros de trabajo.
- Instructivo No. 10.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se

produzcan, almacenen o manejen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el ambiente laboral.

- Instructivo No. 11. Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido.
- Instructivo No. 12. Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, almacenen o transporten fuentes generadoras o emisoras de radiaciones ionizantes capaces de producir contaminación en el ambiente laboral.
- Instructivo. No. 13. Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, donde se generen radiaciones electromagnéticas no ionizantes.
- Instructivo No. 14. Relativo a las condiciones de seguridad e higiene para los trabajadores que laboren a presiones ambientales anormales.
- Instructivo No. 15. Relativo a las condiciones térmicas ambientales extremas, elevadas y abatidas en los centros de trabajo.
- Instructivo No. 16. Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo

referente a la ventilación.

- Instructivo No. 17. Relativo a los requerimientos y características del equipo de protección personal para los trabajadores.
- Instructivo No. 18. Relativo a los requerimientos y características de regaderas, vestidores y casilleros en los centros de trabajo.
- Instructivo No. 19. Relativo a la constitución, registro y funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene en los centros de trabajo.
- Instructivo No. 20. Relativo a los requerimientos y características de los botiquines para primeros auxilios en los centros de trabajo.
- Instructivo No. 21. Relativo a los requerimientos y características de los informes de los riesgos de trabajo que ocurran, para integrar las estadísticas.

C A P I T U L O I V

SUSTANCIACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

II. Naturaleza o carácter.

El estudio de su naturaleza, se traduce en las siguientes cuestiones: determinar su carácter público o privado; - precisar el alcance de su valor instrumental, y decidir acerca del carácter dispositivo o imperativo de sus normas.

- Carácter público. Actualmente no puede negarse el carácter público del derecho procesal administrativo. En él, el Estado actúa sin olvidarse de sus prerrogativas de Poder para lograr una finalidad de interés general: el mantenimiento de la justa paz social.

- Carácter instrumental del derecho procesal administrativo. El derecho procesal ha sido considerado, por lo regular, como de carácter secundario o instrumental, respecto del derecho material, o designado como "derecho adjetivo" o "derecho formal". (52)

(52) GONZÁLEZ PEREZ, JESUS, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 1a. ed. Editorial Porrúa, UNAM, 1o. de mayo de 1988, p.p. 35 y 36.

- Carácter dispositivo o imperativo de sus normas. El carácter público de las mismas postula su actividad imperativa; precisamente se ha pensado que un exponente de la publicidad del Derecho consiste en la intervención del Estado en las relaciones jurídicas privadas, haciendo de la norma jurídica a aplicar una norma obligatoria.

a) Plazo para interponer el recurso.

Desafortunadamente, el plazo no es el mismo para todos los recursos, pudiendo decirse que en la generalidad de los casos varía entre los diez y quince días, y hasta cuarenta y cinco días como el que contempla el Código Fiscal de la Federación; siendo además, contados a partir de la notificación del acto o resolución objeto del recurso.

Esta falta de uniformidad en los plazos para la interposición del recurso administrativo origina en la práctica, algunas confusiones y problemas para aquellos profesionistas que se ven obligados a interponer o recurrir a algún recurso administrativo.

De suerte, que resultaría afortunado la creación de una legislación que estableciera un mismo tipo de recurso administrativo, un solo plazo y un mismo procedimiento para la resolución del mismo.

En las propias leyes y reglamentos que prevén y

regulan a los recursos administrativos, establecen el plazo dentro del cual deberá interponerse el recurso administrativo. Así, desde luego, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, estatuye lo siguiente en su artículo 266: "Al notificar la imposición de una sanción se hará saber al infractor el derecho que tiene para recurrirla dentro del plazo de quince días hábiles.

El contenido de su artículo 264, agrega el tenor siguiente: Para la cuantificación de las sanciones se tomará en consideración lo siguiente:

- I. La gravedad de la infracción cometida;
- II. Los antecedentes del infractor;
- III. Las condiciones económicas del mismo.

b) Forma de interposición del recurso.

La forma como generalmente se interpone un recurso es presentado directamente el escrito que lo contiene ante la autoridad que emitió el acto.

Puede, además, presentarse por correo certificado, y en este caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que se deposita en la oficina de correos.

Al respecto, se señala que en caso de no poder leerse el sello del correo, deberá tomarse en cuenta la fecha del escrito y en su defecto, se deberá considerar que el recurso administrativo está presentado en tiempo.

El Reglamento en estudio que aplica la norma jurídica al tenor de lo anteriormente expresado, dice en su artículo 267: "El recurso se deberá presentar por escrito directamente ante la dependencia que hubiese impuesto la sanción o por correo certificado con acuse de recibo, caso este último, en que se tendrá como fecha de presentación la del día en que haya sido depositado el escrito correspondiente en la oficina de correos".

c) Formalidades del recurso.

En lo que respecta a este punto, debemos estar atentos a las que se señala en el capítulo segundo referente a la clasificación del recurso administrativo, inciso c, conforme al objetivo que se persigue, como requisitos de procedencia del mismo y a su interposición.

No obstante, podemos agregar que dichas formalidades en resumen son:

- Las referentes al sujeto.
- Las referentes al objeto.

- Las referentes a la actividad.

d) Procedimiento administrativo.

Al procedimiento administrativo lo constituye una serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa. Es la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Del mismo modo, norma los recursos que permiten recurrir la voluntad de la Administración.

Los recursos administrativos se sustancian por medio de un procedimiento que se caracteriza por los principios de sencillez, formalismo moderado, oficiocidad y celeridad. (53)

La sencillez en el procedimiento debería ser entendida como la labor de recopilar todos aquellos elementos que van a contribuir a la producción del acto, pero no de elementos que carecen de relevancia para tales efectos.

(53) DROMI, JOSE ROBERTO, Institución de Derecho Administrativo, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1983, pp. 506 y sgts.

Es opinión general, aquella que indica que, la sencillez - del procedimiento administrativo se logra:

-Limitando la actuación de los órganos administrativos o aquellos que sean estrictamente indispensables para preparar y dictar la resolución administrativa de que se trate.

Exigiendo únicamente los datos, constancias, documentos y requisitos que sean importantes para dictar la resolución administrativa.

- Suprimiendo los traslados y giros internos por los diversos órganos administrativos y la intervención de órganos intermedios.

- Manteniendo la unidad de la actuación y de la resolución, aun cuando deban intervenir dos o más organismos superiores de la Administración.

El principio de formalismo moderado se expresa en los siguientes términos: todo proceso, así como todo procedimiento es sencillamente formalista. En el procedimiento administrativo se establece, sin embargo, que no deben exigirse formalidades extremas, sino sólo aquéllas que sean, en absoluto necesarias para la validez

del acto.

El principio de oficiosidad constituye por sí solo una de las principales diferencias entre el procedimiento administrativo y el civil, a pesar de que existan diversos procedimientos administrativos que requiere para su iniciación de la instancia de parte interesada; pero, una vez cubierto ese requisito, la autoridad administrativa debe proveer lo que sea necesario para llegar a una resolución al caso combatido.

El principio de celeridad es básico dada la importancia que reviste el que la actuación administrativa sea expedita, ya que por ello colaborará para que después de una pronta decisión se pueda actuar en un sentido determinado.

Todas estas características, expresadas como principios son de suma importancia en la materia de los recursos administrativos, principalmente en la materia de su seguridad e higiene en el trabajo; pues éstos se han establecido como medios de defensa sencillos que deben estar al alcance de cualquier administrado que pueda ser afectado por determinada decisión administrativa.

e) Suspensión de los efectos de la decisión adminis-

trativa impugnada.

Esta se hace valer a partir de que el recurrente interpone recurso de inconformidad en contra de la resolución que emite la autoridad administrativa por supuestas violaciones a la Ley Federal del Trabajo y a su Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y, con fundamento en el artículo 268 de este cuerpo normativo, el cual dice al respecto: "En el escrito se deberá precisar el nombre y domicilio de quien promueve la inconformidad y los agravios que, directa o indirectamente le cause la resolución o acto impugnado".

A este escrito deberán acompañarse, en su caso, los documentos justificativos de la personalidad del promovente, de conformidad con lo establecido por el artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo, si no se tiene ya reconocida por la misma autoridad que conoce del asunto.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal.

La opinión de Andrés Rojas al respecto resulta

afortunada y es en el sentido de conceder la suspensión cuando el interés público se asegure convenientemente, o no se comprometa el interés general y da como ejemplo de la materia fiscal en la que puede suspenderse el cumplimiento del acto recurrido cuando el afectado garantice el interés al fisco.

González Pérez, señala que son tres los tipos de motivos a tener en cuenta por parte de la autoridad para los efectos de suspender el acto impugnado, a saber:

- La naturaleza del daño.
- La relevancia del acto con el interés público.
- La seriedad de los motivos de impugnación del acto.

Señala además, que una vez acordada la suspensión se preverá la posible exigencia de caución.

Por cuanto a la naturaleza del daño, es necesario una cualificación especial del mismo. No debe bastar la alegación genérica de la existencia de daños.

Será el contenido del acto y las consecuencias que rodean su cumplimiento, los elementos necesarios

con que puedan normarse criterios acerca de la naturaleza de los perjuicios que ocasiona la ejecución.

De la relevancia del acto con el interés público es necesario que la suspensión no contravenga las exigencias del interés público.

Así, como cuando se establece que la suspensión no puede decretarse frente al interés público prevalente se está pensando en algo mucho más concreto, se está precisamente en el supuesto en el que la suspensión que se pretende contraviene al interés público que exige con precisión el cumplimiento del acto.

En la seriedad de los motivos de impugnación del acto, el autor citado califica a la suspensión como una medida cautelar y como tal, supone una verosimilitud del Derecho pretendido por el actor.

De lo anterior, tenemos que el requisito de seriedad de la demanda sea condición decisiva e importante como la naturaleza misma del daño. Pues es inconcebible utilizar el procedimiento administrativo como instrumento para obstaculizar la acción administrativa sin aquél como exigencia mínima.

Por lo tanto, el hecho de que en la mayoría de las legislaciones, incluidas las mexicanas, no establezcan tal requisito, ello no implica que no constituya un elemento de dicha medida cautelar.

Tal como lo menciona, González Pérez, en las leyes mexicanas, en leyes de interés público suele hablarse de interés social, y se establece como requisito para poder acordar la suspensión, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones del Orden Público y que no se deje sin materia al juicio o recurso.

f) Pruebas.

El objeto de la prueba, generalmente es el hecho que debe verificarse; es decir, la aportación del dato de cuya existencia o inexistencia debe convencer a la autoridad. Pero si lo que el particular impugna es el acto que le impone una obligación o una sanción, entonces quien tiene que probar en el procedimiento administrativo los hechos que dan lugar al nacimiento de la obligación o que constituyen la falta sancionada, es la Administración. El demandante no tiene por qué probar que no se dan los hechos; únicamente, tendrá que negar que se dan los hechos, que no están probados.

Deben ser objeto de la prueba únicamente los hechos dudosos y controvertidos y que sean influyentes o pertinentes a los fines del proceso. Esta doctrina general es aplicable al proceso administrativo. Como lo es la innecesariedad de probar los hechos notorios.

Se ha afirmado que "la carga de la prueba es compartida entre el actor y la Administración. No es que deje de regir para el demandante la regla de que incumbe la prueba de los hechos a quien los alegue, sino que, debiendo haberse fundado en hechos probados la resolución dictada por la Administración, ésta no queda excluida, por la sola emisión del acto, de la obligación de justificar tales hechos. La prueba de estos hechos debe constar en el expediente administrativo, y si no lo está, la administración debe producirla en el juicio. Por consiguiente, la carga de la prueba incumbe a la autoridad en cuanto a los fundamentos de su propia resolución y al actor en cuanto a las afirmaciones de la demanda.

Las leyes mexicanas sobre proceso administrativo exigen que la prueba tenga relación con los hechos controvertidos.

En los recursos administrativos se admiten toda

clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesional - de las autoridades mediante la absolución de posiciones. Asimismo, el Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 110., fracción VIII, establece que no se admitirá la testimonial de los trabajadores, o de su representación sindical, cuando hayan resultado afectados con el acto u omisión del infractor.

Por cuanto hace a la absolución de posiciones, ésta, recae en una lista de especialidades de los medios de prueba en el proceso administrativo no suele faltar una referencia a la prueba de confesión en la doctrina y en las legislaciones. Realmente no es una especialidad del proceso administrativo, sino de actuación de la Administración Pública en cualquier proceso. También en el proceso civil rige la regla de que no se pedirán posiciones al representante de las administraciones públicas previéndose en su lugar que se propongan por escrito las preguntas que se quieran hacer, las que serán contestadas por vía de informe.

Cabe hacer mención referente a la prueba testimonial, que en algunas leyes mexicanas sobre proceso administrativo

se contienen normas sobre ésta, que en modo alguno pueden ser consideradas específicas de estos procesos, como las que fijan el número de testigos por cada hecho, y las que establecen que, para el examen de los testigos no se presentarán interrogatorios escritos, ya que las preguntas serán formuladas verbal y directamente por las partes, salvo cuando radican fuera del lugar en que tenga su sede la Administración.

Finalmente, el artículo 269 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dispone que la resolución impugnada se apreciará tal como aparezca probada ante la autoridad que impuso la sanción. Por consiguiente, no se admitirán pruebas distintas a las rendidas durante la tramitación del procedimiento relativo a la aplicación de sanciones, a no ser que las propuestas por el interesado le hubieran sido desechadas indebidamente o no hubieran sido desahogadas o perfeccionadas, por motivos no imputables al oferente. En este caso, se concederá un término de quince días para el desahogo de las mismas.

g) Resolución administrativa.

La decisión administrativa es aquélla por virtud de la cual se pone fin al recurso interpuesto, pudiendo

ser en el sentido de confirmar el acto, modificarlo o revocarlo, estando obligada la autoridad que conoce del recurso a dictar dicha resolución.

La resolución del recurso debe dictarse dentro de un término perentorio, ya que de otra manera el recurrente tendría una incertidumbre respecto a su situación jurídica frente a la Administración Pública.

La resolución administrativa debe resolver todas las cuestiones que deriven del expediente, hayan sido o no planteadas por los interesados, y debe ser motivada, debiéndose notificar al particular.

Ahora bien, qué pasa en el supuesto de que la administración no resuelva el recurso instaurado.

El silencio administrativo tiene efectos desestimatorios y se produce automáticamente por el simple transcurso del término fijado en la ley, si ésta lo estableciera o el que dice la doctrina en su caso, debe aplicarse. En estos casos habrá de aplicarse la teoría del silencio administrativo, a efecto de que el particular pueda considerar denegado el recurso e impugnar el acto en sede judicial (vía de amparo).

El Estado de Derecho mantiene la presunción latina -*juris tantum*- de que todos los actos de los empleados públicos se entienden realizados conforme a Derecho.

El problema al respecto es el siguiente: presentado el recurso administrativo se suspenda o no la ejecución del acto impugnado o se continúa o no aplicando hasta en tanto la administración resuelva el recurso.

La solicitud de la suspensión del acto la hará el particular en el mismo escrito de interposición del recurso o en escrito independiente.

El principio que indica que la ejecución del acto administrativo se detiene al interponerse el recurso, pero se agrega además, que no obstante, las leyes reservan, en general a la autoridad que dictó el acto la posibilidad de ordenar o exigir su ejecución, siempre que a la demora se opongan razones predominantes de interés público.

La doctrina fundamenta el efecto no suspensivo del recurso con los caracteres del acto administrativo que son la ejecutoriedad y la presunción de legitimidad.

Decir que son ejecutorios, significa que la propia

administración puede, de oficio, ejecutar sus actos sin necesidad de recurrir a sede judicial.

Por otro lado, la presunción de legitimidad de los actos administrativos no se destruye por la simple interposición de un recurso, para que esto suceda se requiere una declaración formal de que dicha presunción no existe.

La ejecutoriedad permite dar cumplimiento a los actos, aun contra la propia voluntad de los interesados, siendo esto un privilegio de la administración lo que tiene como fundamento los fines públicos perseguidos por la administración, cuya ejecución no puede ser demorada.

Si interpuesto el recurso, no se obtuvo la suspensión del acto y la ejecución del acto mismo causa un perjuicio al particular, él tendrá derecho a una indemnización que le repare los daños causados, en caso de ser declarado ilegal el acto.

Será pues, la propia administración a través del órgano encargado de resolver el recurso teniendo presente los intereses públicos, quien decida si el acto ha

de suspenderse o no; pero además, deberá tener en cuenta el hecho de que si de la ejecución del acto resulta un daño para el particular, la administración deberá otorgarle la correspondiente indemnización.

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

PRIMERA. Con el objeto de dar solución a los diversos conflictos que surgen de la vida de la sociedad y ante la prohibición que en el artículo 17 de la Constitución nos indica, en el sentido de que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, el Ejecutivo Federal ha creado una serie de instrumentos por virtud de los cuales es posible que los particulares acudan a la Autoridad a efecto de que ésta resuelva dichos conflictos.

SEGUNDA. Cuando el conflicto se da entre particulares y una autoridad administrativa es cuando proceden los medios de impugnación y que constituyen los instrumentos normativos con que cuentan los particulares para evitar que los actos y resoluciones emitidas por las autoridades administrativas del trabajo que no estén debidamente fundamentadas, violen sus derechos o intereses legítimos.

TERCERA. El recurso de inconformidad hecho ante los órganos de justicia del trabajo, es decir, la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, están constituidos por los mismos que ella dicta, contenidos en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

CUARTA. La revisión del acto en sede administrativa - puede dar lugar a la confirmación, modificación o revocación del acto.

QUINTA. Los medios de impugnación, recursos y acciones, constituyen los lineamientos conforme a los cuales los particulares, personas físicas y morales - obtienen un restablecimiento de sus derechos por parte de las propias autoridades que a través de sus actos y resoluciones, lleguen a violar.

SEXTA. El recurso administrativo es una pretensión deducida ante un órgano administrativo, por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o el inferior jerárquico.

SEPTIMA. La naturaleza jurídica de la actividad desarrollada por la autoridad administrativa que resuelve un recurso es de una mera función administrativa.

OCTAVA. Proponemos la uniformidad en la legislación y reglamentación administrativa respecto al tema de los recursos administrativos, de manera que exista un mismo plazo para la interposición del recurso, para el ofrecimiento

de las pruebas y desahogo de las mismas, para dictar la resolución, de manera que la propuesta quedarse así: 10 días hábiles para interponer recurso, precisando los agravios que, directa o indirectamente le cause la resolución o acto impugnado. Las pruebas deben ofrecerse en el mismo escrito de interposición; 15 días más, para las que hubieren sido desechadas previamente, por causas no imputables al oferente, así como también para su desahogo y, finalmente 40 días hábiles para dictar resolución, fundada y motivada, contados a partir de la fecha de interposición del recurso. De no ser así, entraría en juego la teoría de silencio administrativo.

NOVENA. La suspensión debe concederse cuando el interés público se asegure convenientemente o, no se comprometa el interés general, debiendo considerar la autoridad: la naturaleza del daño y la seriedad de los motivos de impugnación del acto.

DECIMA. La suspensión debe tener efectos —erga omnes—, es decir, respecto de todos los actos de referencia, cualesquiera que fuesen las personas a quienes afecta, debiendo permanecer la suspensión durante todo el tiempo que dure el procedimiento.

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

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, 10a. ed., Editorial Porrúa, México, junio de 1991, 897 págs.
2. BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, 1a. ed. Editorial Porrúa, México, 16 de Abril de 1985. 264. págs.
3. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO, Derecho Procesal Fiscal, 2a. ed. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, noviembre de 1990, 740 págs.
4. CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, Organización de Naciones Unidas, Administración Pública, Marco Internacional (1967-1987), Tomo 1, 1a. ed. profl. Gustavo Martínez Cabañas, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1988, 595 págs.
5. DAVALOS, JOSE. Derecho del Trabajo I, 4a. ed. profl. Mozart Víctor Russomano, Editorial Porrúa, México, abril de 1992, 474 págs.
6. DE BUEN LOZANO, NESTOR, Derecho del Trabajo, 8a. ed. Editorial Porrúa, México, agosto de 1991, 643 págs.

7. DE LA CUEVA, MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del trabajo, 12a. ed. Editorial Porrúa, México, 1990. 732 págs.
8. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, 17a. ed. Editorial Porrúa, México, 8 de octubre de 1992, 1025 págs.
9. DIAZ, LUIS MIGUEL, Instrumentos Administrativos Fundamentales de Organizaciones Internacionales, 1a. ed. Editorial UNAM, México, abril de 1980. 776 págs.
10. DROMI, JOSE ROBERTO, Instituciones de Derecho Administrativo, 2a. reimpresión, prof. Miguel S. Marienhoff, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 15 de Febrero de 1983, 576 págs.
11. FIX ZAMUDIO, HECTOR, Diccionario Jurídico Mexicano UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1989.
12. FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 32a. ed. prof. Manuel Fraga, Editorial Porrúa, México, septiembre de 1993, 506 págs.

13. GONZALEZ PEREZ, JESUS, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 1a. ed. prol. Héctor Fix-Zamudio, Editorial-Porrúa, UNAM, 1o. de mayo de 1988, 824 págs.
14. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO, El Recurso Administrativo en México, 1a. ed. Editorial Jus, México, 10 de octubre de 1985, 177 págs.
15. NAVA NEGRETE, ALFONSO. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1989.
16. OLIVERA TORO, JORGE, Manual de Derecho Administrativo, 2a. ed. Editorial Porrúa, México, 5 de julio de 1967, 527 págs.
17. REMOLINA ROQUEÑI, FELIPE. Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México, 1a. ed. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 29 de octubre de 1976.
18. SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, 15a. Editorial Porrúa, México, junio de 1992, 839 págs.

19. TRUEBA URBINA, ALBERTO, Nuevo Derecho Administrativo - del Trabajo, Vols. I y II, 1a. ed. Editorial Porrúa, - México, julio 1973, 1835 págs.
20. WALLIN, MICHEL, Orígenes y Perspectivas de la Administración del Trabajo, 1a. ed. Lima, Perú, 1o. de Julio de 1969.
21. Manual General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "A", Tomo II publicado en el D.O.F., el 19 de febrero de 1991.
22. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, Subsecretaría "A". Tesis y criterios sustentados por el Poder Judicial y el Tribunal Fiscal de la Federación relativos al Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas en Materia Laboral, Segundo Complemento, - junio de 1992.
23. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, 3a. Epoca, año 11. No. 15, marzo, 1989.
24. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, enero a mayo de 1981, tomo I.
25. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, INFORME, 1988. TERCERA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS.