

663

24



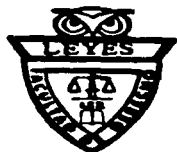
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO**

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS SANCIONES  
EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**JUAN CARLOS SALAS AVALOS**



ASESOR: LIC. MARTHA RODRIGUEZ ORTIZ

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**  
MEXICO, D. F.



1997



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A DIOS.

A MIS PADRES.

A MIS HERMANOS.

A RAFAEL AVALOS GALICIA.

A MAYRA MARTINEZ YAÑEZ.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS SANCIONES EN  
MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE.

I N D I C E

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

C A P I T U L O 1

CONCEPTOS GENERALES

1.1. - Inconstitucionalidad.....	1
1.1.1.- Constitucionalidad.....	4
1.1.2.- Anticonstitucionalidad.....	6
1.1.3.- Aconstitucionalidad.....	6
1.2.- Juicio.....	7
1.2.1.- Procedimiento.....	8
1.3.- Inspección.....	9
1.3.1.- Inspección del Trabajo.....	10
1.4.- Seguridad e Higiene.....	12
1.5.- Sanción.....	13
1.5.1.- Sanciones administrativas.....	14
1.6.- Derecho Administrativo.....	15
1.6.1.- Acto administrativo.....	18
1.7.- Facultad económico coactiva.....	19
1.7.1.- Cargas tributarias.....	20
1.7.2.- Principio de generalidad.....	20
1.7.3.- Igualdad.....	21

1.7.4.- Equidad.....	22
1.7.5.- Equidad impositiva.....	22

## C A P I T U L O 2

### ANTECEDENTES

2.1.- Origen de la Inspección del Trabajo en México.....	24
2.2.- La Inspección del Trabajo en México.....	25
2.2.1.- Etapa precortesiana.....	25
2.2.2.- Etapa colonial.....	26
2.2.3.- Etapa independiente.....	32

## C A P I T U L O 3

NATURALEZA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO	39
3.1.- La teoría judicial.....	40
3.2.- La teoría administrativa.....	43
3.3.- Su fundamento en el Derecho Social.....	46
3.4.- Ubicación de la Inspección en la Administración.....	48

## C A P I T U L O 4

EL ACTO ADMINISTRATIVO	56
4.1.- Elementos del acto administrativo.....	57
4.1.1.- El Sujeto.....	61
4.1.2.- La Voluntad.....	62

4.1.3.- El Objeto.....	64
4.1.4.- El Motivo.....	66
4.1.5.- El Fin.....	68
4.1.6.- La Forma.....	70
4.2.- Efectos del Acto Administrativo.....	73
4.3.- Diferentes actos administrativos.....	80
4.3.1.- Por su naturaleza.....	80
4.3.2.- Por las voluntades que lo crean.....	80
4.3.3.- Por la relación existente entre la voluntad del acto y la ley.....	81
4.3.4.- Por radio de acción.....	82
4.3.5.- Por su fin.....	82
3.3.6.- Por su contenido.....	83

## C A P I T U L O 5

### INSPECCION DEL TRABAJO.

5.1.- Fundamento jurídico-social de la inspección del trabajo.....	90
5.1.1.- Fundamento constitucional de la seguridad e higiene y sus sanciones.....	101
5.1.2.- Regulación de la institución inspectiva en la Ley Federal del Trabajo.....	102
5.1.3.- Competencia federal de la inspección del trabajo.....	105
5.2.- Facultades y deberes del Inspector Federal del Trabajo.....	113
5.2.1.- Facultad de control.....	113
5.2.2.- Facultad de investigación.....	118
5.2.3.- Deber de asesoramiento.....	123

5.2.4.- Deber de información.....	126
5.2.5.- Facultad para dictar medidas preventivas.....	127
5.3.- Facultades para sancionar.....	130
5.3.1.- Naturaleza fiscal de las sanciones administrativas en materia de seguridad e higiene.....	136

## C A P I T U L O 6

### INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE

6.1.- Las sanciones derivadas de la Inspección Federal del Trabajo como acto administrativo.....	141
6.2.- Inaplicabilidad del capítulo IV del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo.....	151
6.2.1.- Inexistencia jurídica del recurso administrativo de inconformidad.....	156
6.2.2.- Estado de indefensión.....	159
6.3.- Facultad económico coactiva.....	166
6.4- Cargas tributarias.....	173
CONCLUSIONES.....	185
BIBLIOGRAFIA.....	186

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

La Inspección del Trabajo es una figura institucionalizada que forma parte integrante del Derecho del trabajo, por lo mismo reviste una importancia especial en la materia, su naturaleza como medio de control administrativo significa la tutela y protección de la salud física y mental de los trabajadores, mediante la visita a los centros de trabajo para examinar y reconocer la situación y condiciones que guardan dichos establecimientos para vigilar el cumplimiento de las normas laborales, proporcionar información técnica y asesoría a trabajadores y patrones; como consecuencia de ello se tiene la obligación de comunicar a las autoridades las violaciones y deficiencias de que se tenga conocimiento, en caso de que algún patrón viole lo establecido en la Ley laboral y en sus disposiciones reglamentarias, ello produce el efecto de imponer una sanción administrativa la cual se establecerá de acuerdo a lo ordenado por la misma normatividad y es de especial observancia que esa sanción se adecue a la ley, y con absoluta perfección a la prescripción constitucional.



- II -

Desde nuestro punto de vista, la existencia del derecho laboral exige la perfección normativa al respecto, tanto como la armonía con la legislación fundamental.

Con este trabajo, se pretende conocer si las Sanciones Administrativas en Materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, alcanzan o no la perfección jurídica necesaria para ser viables constitucionalmente.

## C A P I T U L O 1

### CONCEPTOS GENERALES

- 1.1. - INCONSTITUCIONALIDAD.
  - 1.1.1.- CONSTITUCIONALIDAD.
    - 1.1.2.- ANTICONSTITUCIONALIDAD
    - 1.1.3.- ACONSTITUCIONALIDAD.
- 1.2. - JUICIO.
  - 1.2.1.- PROCEDIMIENTO.
- 1.3. - INSPECCION.
  - 1.3.1.- INSPECCION DEL TRABAJO.
- 1.4. - SEGURIDAD E HIGIENE.
- 1.5 - SANCION.
  - 1.5.1.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.
- 1.6. - DERECHO ADMINISTRATIVO.
  - 1.6.1.- ACTO ADMINISTRATIVO.
- 1.7. - FACULTAD ECONOMICO COACTIVA.
  - 1.7.1.- CARGAS TRIBUTARIAS.
  - 1.7.2.- PRINCIPIO DE GENERALIDAD.
  - 1.7.3.- IGUALDAD.
  - 1.7.4.- EQUIDAD.
  - 1.7.5.- EQUIDAD IMPOSITIVA.

## C A P I T U L O 1

### CONCEPTOS GENERALES

En razón del estudio que se desarrolla, es primordial, para lograr conocer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las sanciones administrativas, hacer análisis de los conceptos fundamentales, que en el desarrollo del presente trabajo, darán luz para lograr el fin de éste.

#### 1.1.- INCONSTITUCIONALIDAD.

El Estado es la organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio, para salvaguardar el orden interno.<sup>1</sup>

El atributo de dominación del Estado se sustenta sobre lineamientos básicos de una facultad de naturaleza jurídica, y por esa razón, es un poder sometido al Derecho.

El orden jurídico, sustento del atributo de

---

1. MAYNEZ GARCIA, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho; Cuadragésimo primera edición; Ed. Porrúa; México; 1990.

dominación del Estado, jamás podrá ser disuelto por él mismo, porque generaría su propia destrucción.

Herman Heller, por su parte sostiene que "El Estado viene a ser la fuente de validez formal del Derecho por cuanto él establece y asegura el Derecho legal mediante sus órganos".<sup>2</sup>

El Estado surge como una necesidad del grupo social, que requiere de una organización jurídica para subsistir, y se justifica porque es el medio para la consecución del bien común, además de la protección de sus integrantes; para que el estado pueda funcionar realizando sus actividades inherentes, requiere de órganos con facultades delimitadas, los que agrupados integran cada uno de los diversos poderes del mismo.

El Estado se crea y encuentra su organización en el derecho fundamental, la Constitución es quien señala sus elementos y demarca su condición específica, la misma consagra los derechos fundamentales de los gobernados, así como los principios de su actuar en cada uno de sus poderes. La violación de esos preceptos contenidos en la

---

2. HELLER, Herman; Teoría del Estado; Décima segunda edición; Tr. Luis Tobío; Ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1987; Pág. 204.

Constitución política, considerados como fundamentales del Estado, hace que se presente la inconstitucionalidad.

La Nueva enciclopedia jurídica define la inconstitucionalidad como "violación de las leyes constitucionales o fundamentales de un Estado. Toda actuación, tanto por vía normativa como ejecutiva, contraria a las leyes constitucionales puede reputarse inconstitucional".<sup>3</sup> El actuar contrario a la constitución por vía administrativa o de gobierno, ya sea que tenga o no carácter normativo, implica únicamente una ilegalidad en general, pues no se producen consecuencias especiales. La inconstitucionalidad de las leyes, que es la que nos ocupa y la que propiamente da significación al término, puede dar lugar a su ineficacia o a procedimientos especiales para declararla.

El término que estudiamos adquiere su sentido específico cuando se presenta en actos emanados del poder legislativo, esto es, en leyes ordinarias del legislativo que atenten contra lo establecido en la constitución o en las leyes fundamentales.

---

3. PELLISE PRATS, Buenaventura, Mascarenas Carlos, y otros; Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo II; Ed. Francisco Seix; España; 1987; Pág. 184.

### 1.1.1. CONSTITUCIONALIDAD

La Constitucionalidad en su sentido estricto y jurídico, constituye la subordinación o adecuación a la constitución federal de las leyes, reglamentos, decretos, ordenanzas o cualquier tipo de resolución que sea emitida por el poder público en ejercicio de las funciones derivadas de las mismas leyes fundamentales; cualquier disposición normativa debe reunir sin ninguna excepción esa característica.

Toda nación o pueblo, es poseedor de un poder soberano de autodeterminación, el cual se orienta como un impulso natural, que guía a la razón en la consecución de un orden jurídico primario fundamental, mismo que es resultado de la interacción de fenómenos de hecho en la vida de un pueblo, considerando incluso, factores éticos, derecho originario que da existencia a la constitución, la que reúne las reglas jurídicas para el mismo estado, que determina sus obligaciones y facultades, así, como su organización y funcionamiento del poder que dirige la vida del grupo; su finalidad, alcanzar garantías de libertad y dignidad del individuo, sometiéndose el estado, íntegramente considerado al derecho; el cual establece y reconoce principios y declaraciones; derecho que contiene prescripciones constitucionales que entrañan principios regidores de su sentido y al mismo tiempo especifican su

operatividad y fijan los límites de su alcance, principios generales y abstractos que se ponderan en la consagración normativa de la ley fundamental.

El derecho consagrado en la constitución es premisa de justicia, encarna el valor de la seguridad, tiene la finalidad específica de limitar el poder de los órganos del estado y sus auxiliares; son principios fundamentales del derecho constitucional, la bilateralidad, imperatividad, coercibilidad y generalidad; es un derecho que se da fuera de la esfera individual, tiene el rango de mandato u orden, concede la posibilidad de constreñir al cumplimiento del mandato aún contra la voluntad individual, no se ocupa de persona o situación concreta, se dirige de una forma genérica al desarrollo de la actividad humana, así como a las hipótesis que ella prevee.

Por ello, son requisitos indispensables para su existencia y esenciales de su naturaleza como ley fundamental, los de generalidad, abstracción e impersonalidad, y por virtud de los cuales contiene normas jurídicas que no ejercen su fuerza normativa a casos concretos, personales o particulares enlistados de forma limitativa, presentes o pasados, por el contrario, la dirige y extiende a todos aquéllos sin especificación numérica, que se encuadren en el presente o puedan

encuadrarse a futuro dentro de los supuestos que la misma prevee.

La supremacía de la constitución, conlleva que la misma, sea el orden jurídico primario superior de todo el derecho positivo del estado, carácter que la hace fuente de validéz formal de toda la ley secundaria u ordinaria del sistema legal estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o apartarse de los principios y disposiciones constitucionales; y si llegare a presentarse violación alguna, será procedente la declaración de nulidad, por vía jurisdiccional o política.

#### 1.1.2. ANTICONSTITUCIONALIDAD.

Como anticonstitucionalidad debemos entender lo referente a todas aquellas leyes, actos en general o disposiciones que se contraponen a la letra o al espíritu de la ley fundamental del estado. La diferencia específica con la inconstitucionalidad estriba en que ésta, es la no observancia de lo establecido en la constitución federal.

#### 1.1.3. ACONSTITUCIONALIDAD.

Aconstitucionalidad, calificativo sinónimo de cualquier ley o acto que carece de la calidad de subordinación o adecuación a la constitución federal; cuando se ha consagrado el carácter supremo de la



constitución por encima de los ordenamientos jurídicos con la calidad de ordinarios, emanados de los órganos competentes de los poderes constituidos. De ese principio jurídico fundamental emanan los medios de control, exámen y revisión de todas las normas jurídicas para garantizar su validéz y legitimidad constitucionales.

Debemos entender la concepción de una supremacía constitucional, la cuál emana de la actividad normativa del órgano creador de la constitución, que debe prevalecer en todo estado de derecho sobre las autoridades y gobernados a quien va dirigida, ya que en ella se estructuran los principios de convivencia y de equilibrio político. De la misma forma, en el derecho administrativo se reconoce de manera absoluta, la existencia de una supremacía de la ley por encima del actuar de sus órganos, el cual, debe ser absolutamente imparcial, ya sea de forma ejecutiva o normativa.

#### 1.2. JUICIO.

Juicio, del latín iudicium, que es el acto de decir o mostrar el derecho, en su sentido mas estricto la palabra se usa para designar una etapa del procedimiento, correspondiente a la valoración lógica emanada de apreciaciones ideales del Juez.

"Específicamente es el proceso que se sigue ante

el Juez sobre derechos o cosas que varias partes contrarias litigan entre sí...

El Juicio en cuanto a sus elementos implica: a) una controversia o litigio, sobre cosas, bienes o derechos cuestionados; b) dos partes en conflicto (a veces terceros interesados, que asumen el carácter de tales); c) un procedimiento legal como método de desarrollo hasta la sentencia y d) un juez (director del procedimiento que resuelve en el curso del proceso y finalmente dicta sentencia.<sup>4</sup>

Es común que los términos Juicio y Proceso sean empleados como sinónimos, pero es importante destacar que dichos términos tienen una significación específica, el Juicio existe sobre el fundamento de una controversia o conflicto entre distintas partes, y la existencia del procedimiento no está subordinada a la existencia de controversia alguna como es el caso de los procesos voluntarios, el allanamiento y rebeldía.

#### 1.2.1. PROCEDIMIENTO.

"Normas a seguir en la tramitación de un proceso, hay que diferenciar los términos proceso y procedimiento.

---

4. GARRONE, José Alberto; Diccionario Jurídico Abeledo Perrot; Tomo II; Ed. Abeledo Perrot; Argentina; 1986; Pág. 681

El proceso representa el conjunto de actos que son necesarios, en cada caso, para obtener la creación de una norma individual, el procedimiento, en cambio constituye cada una de las fases o etapas que el proceso puede comprender, así el procedimiento de primera instancia puede seguir en caso de apelación un procedimiento de segunda instancia, en cuyo caso el proceso se integra con dos procedimientos, o por el contrario, el proceso puede comprender menos de un procedimiento, en el caso de que, por ejemplo, se extinga con anterioridad<sup>5</sup> al pronunciamiento de la decisión de primera instancia."

"Es la aglomeración o reunión de reglas y preceptos a que debe acomodarse el curso y ejercicio de una acción, que se llama procedimiento; y al orden y método que debe seguirse en la marcha de la sustanciación de un negocio se denomina enjuiciamiento, el enjuiciamiento determina la acción sucesiva de las actuaciones trazadas por el procedimiento."<sup>6</sup>

### 1.3. INSPECCION

"Reconocer, examinar, observar atentamente y con

---

5. GARRONE, José Alberto; Ob cit; Diccionario Jurídico Abeledo Perrot Tomo III; Pág. 159.

6. MANRESA Y NAVARRO, José María. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV; Quinta Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.; Ed. Porrúa; México; 1992; Pág. 2568.

cuidado unos hechos, un determinado lugar u objeto, animado o inanimado, estudiándolos en todos o en algunos de sus aspectos, se trata en definitiva, de un reconocer, un examinar para obtener un determinado dato, una información que no es de conocimiento público y general. Por ello puede decirse que el fin que motiva toda inspección es la búsqueda o la comprobación del dato que está oculto o que no es conocido de un modo general y público."<sup>7</sup>

### 1.3.1. INSPECCION DEL TRABAJO.

Se puede definir a la inspección del trabajo como "la actividad estatal encaminada a vigilar el cumplimiento de las condiciones del trabajo dentro del local o establecimiento de trabajo."<sup>8</sup>

De una forma más específica se define a la inspección del trabajo como la "Denominación que identifica la dependencia gubernamental que por disposición de la Ley Federal del Trabajo, tiene como funciones las consistentes en vigilar el cumplimiento de las normas laborales, proporcionar información técnica y asesoría a los

---

7. PELLISE PRATS, Buenaventura; Ob cit. Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo XII; Pág. 871.

8. DE LA CUEVA, Mario; Derecho Mexicano del Trabajo; Tomo II; Tercera reimpresión; Ed. Porrúa S.A.; México; 1960; Pág. 875.

trabajadores y a los patrones, hacer del conocimiento de las autoridades respectivas las violaciones y deficiencias que observe en los centros de trabajo, realizar estudios y acopio de datos que contribuyan a la armonía de las relaciones obrero-patronales, así como todas aquellas que se desprendan de ordenamientos colaterales y reglamentarios." <sup>9</sup>

Esta importante función contemplada desde una perspectiva jurídica, se concibe como el mantenimiento de armonía en las relaciones obrero patronales, ya que vigila a patrones y trabajadores para que cumplan mutua y reciprocamente con sus obligaciones y disfruten a la vez de sus derechos, cuya pretensión es hacer efectiva la realidad del derecho como regulador del grupo social.

La inspección del trabajo es una de las instituciones que pretende demostrar la finalidad propia del derecho del trabajo en cuanto al interés que persigue para mantener el orden entre fuerzas productivas del país.

---

9. RAMIREZ REYNOSO, Braulio. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V; Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.; Ed. Porrúa; México; 1984; Pág. 131 y 132.

1.4. SEGURIDAD E HIGIENE.

La Constitución Federal, así como la Ley Federal del Trabajo, reconocen la necesidad de observar en los centros de trabajo, cualesquiera que sean estos, condiciones específicas de seguridad e higiene, ésto es, "observar las medidas adecuadas y las que fijen las leyes para prevenir accidentes, en el uso de maquinaria, instrumentos o material de trabajo y disponer en todo tiempo de los medicamentos y material de curación indispensable a juicio de las autoridades que correspondan, para que oportunamente y de una manera eficaz, se presten los primeros auxilios..."<sup>10</sup>

Todo esto, con la finalidad de lograr la confianza y tranquilidad de los trabajadores, procedente de que no hay ningún peligro que temer en el desempeño de sus actividades productivas durante la jornada de trabajo, para lograr abatir, en la mayor medida posible, que los riesgos de trabajo puedan llegar a configurar accidentes de trabajo; lo anterior, por medio de un conjunto de leyes y organismos que se encargan de su aplicación, y que tienen por objeto, proteger contra determinados accidentes,

---

10. BORREL NAVARRO, Miguel; Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo; Tercera edición; Ed. Sista; México; 1992; Pág. 289.

logrando así, la conservación de la salud y los medios de preveer las enfermedades profesionales, considerandose como tales, las que son resultado de la actividad diaria desarrollada por el trabajador en el tiempo que presta su servicio al patrón.

#### 1.5. SANCION.

Con respecto a ésta, el Diccionario Jurídico Mexicano nos dice que: "Una persona que está bajo un deber o que tiene un deber, está sujeto a un mal o a una molestia (que le será inflingida por una autoridad soberana) en el caso de que viole su deber o desobedezca el mandato que lo impone. En razón de esta responsabilidad o perjuicio por el mal eventual o condicional existe la probabilidad de que no desobedezca: probabilidad que es mayor o menor (independientemente de otras consideraciones ajenas) según sea el mal mismo, así como también sea mayor la probabilidad de incurrir en él por desobediencia. Se llama sanción al mal eventual o condicional al que está expuesto el sujeto. Se dice que el derecho o cualquier otro mandato está sancionado con ese mal."<sup>11</sup>

---

11. SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises; Diccionario Jurídico Mexicano; Tomo IV; Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.; Segunda edición; Ed. Porrúa; México; 1988; Pág. 2871.

El mismo Diccionario Jurídico Mexicano nos da como notas características de la sanción las siguientes: "a) es un contenido de la norma jurídica; b) en la proposición jurídica o regla de derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético; c) el contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos perjuicios o dolores; d) en el derecho moderno la imposición de las sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos (Weber y Kelsen), y e) las finalidades de las sanciones son de tres clases: o retributivas, o intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito."<sup>12</sup>

#### 1.5.1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Con respecto a las sanciones de tipo administrativo debemos entender que es la denominación que se emplea para referirse al castigo o medio represivo que

---

12. Ibidem; Pág. 2872.



la autoridad administrativa impone a los infractores del ordenamiento jurídico de la misma materia, y que como resultado de esa violación o ilícito en la materia se causa un daño a la misma administración, a la colectividad o al interés común tutelado jurídicamente.

#### 1.6. DERECHO ADMINISTRATIVO.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo "es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del poder ejecutivo federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales."<sup>13</sup>

La organización, como elemento esencial de la administración pública y la actividad que ésta desarrolla, como consecuencia necesaria de la función que debe realizar, pues sin organización no hay administración pública y esta sin aquella no puede crear relaciones

---

<sup>13</sup>. SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo; Tomo I; Décima quinta edición; Ed. Porrúa; México; 1983; Pág. 132.

jurídicas.

El poder de la federación con fundamento en el artículo 49 de la constitución, desarrolla su ejercicio en los "poderes" legislativo, ejecutivo y judicial, cada una de estas facultades del poder del estado, que es único, tienen encomendada de forma constitucional, una función específica: La legislación elabora las leyes, la ejecutiva, encargada de aplicar la legislación administrativa, la judicial que se encarga de declarar el derecho.

De las normas que regulan la actividad de la administración pública como órgano del poder ejecutivo, encontramos fundamento a nivel constitucional de la facultad reglamentaria, propia del presidente de la república y asamblea de representantes del Distrito Federal, debiendo apuntar que cuando se crea un reglamento, en atención a dicha facultad, éste carece en su aspecto formal del carácter legislativo.

El reglamento administrativo, es el conjunto de ordenamientos de carácter administrativo, que se encuentran estrictamente subordinados a una ley, expedidos de manera unilateral, en virtud de facultades discrecionales conferidas al presidente de la república y a la asamblea de representantes del Distrito Federal, creado para el

desempeño pormenorizado de los servicios públicos, para ejecutar la ley y en general para fines de la administración pública.

El poder legislativo del estado se deposita en el congreso general, "el carácter propio de la ley no reside ni en su generalidad, ni en la impersonalidad de las órdenes que da, consiste en el hecho de que es considerado como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de la administración."<sup>14</sup>

"El poder reglamentario no tiene mas campo de aplicación que el que determina la ley, la cual no puede ser alterada o modificada en su contenido.

El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la constitución al legislador por lo que debe mantener el principio de superioridad de la ley, de la constitución. La conformidad del reglamento con la ley, debe siempre mantenerse, el reglamento esta subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquélla, es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria

---

14. Cit. por Ibidem; Pág 192.

de la ley.

El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la constitución, el reglamento tiene como limite el texto de la ley."<sup>15</sup>

El reglamento está imposibilitado para modificar el orden legal.

1.6.1. ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo lo define el maestro Serra Rojas como "Un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."<sup>16</sup>

El estado de forma unilateral impone obligaciones a los particulares y cuenta con medios para hacerlas

---

15. Ibidem; Pag. 191 y 192.

16. Ibidem; Pág. 230.

efectivas; asimismo, crea derechos. La función de la administración se limita a actos jurídicos declarativos de voluntad, como ejercicio de su función administrativa. En la preocupación por proteger el interés general, el estado, sometido al régimen jurídico, a través de sus actos administrativos que son producto de una decisión ejecutoria unilateral resultado de su potestad de poder público, se encamina a hacer cumplir la ley.

1.7. FACULTAD ECONOMICO COACTIVA.

"Se trata de un procedimiento administrativo que se realiza mediante una vía ejecutiva con dos partes, el estado-ejecutor y el contribuyente-deudor, sin mediar un tercero imparcial por lo que no compete a la función jurisdiccional su implementación. Este procedimiento se ubica dentro de la función administrativa debido a que el crédito exigible no nace de las obligaciones de derecho privado que son caracterizadas por acuerdo de voluntades, sino por obligaciones surgidas de actos de soberanía al establecer imperativamente contribuciones que se recaudan para la satisfacción de los servicios y gastos del estado.

... las contribuciones sobre las que opera el procedimiento administrativo de ejecución son sobre impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos y aprovechamientos, excluyéndose para el cobro de los

llamados productos." <sup>17</sup>

1.7.1. CARGAS TRIBUTARIAS.

Deber, obligación impuesta a una colectividad por la ley como prestación imperativa, generalmente en dinero, exigida por el estado en función del poder de imperio que le asiste y que genera relaciones jurídicas del derecho público con el fin de allegarse de recursos para el cumplimiento de los fines de estado.

1.7.2. PRINCIPIO DE GENERALIDAD.

Este se entiende como la indeterminación de un grupo social que de forma abstracta se encuentra en una situación determinada por la ley y de ello deriva que esa clase entera en número indefinido, se encuentren en posibilidad y capacidad de ser titulares de los mismos derechos y las mismas obligaciones derivadas de la ley; de esta forma, la legislación no se dirige a persona o situación concreta, atiende a un proceso por abstracción, de formulación genérica al desarrollo ordinario de lo cotidiano y a lo prevenido hipotéticamente en ella.

---

<sup>17</sup>. GONZALEZ OROPEZA, Manuel; Diccionario Jurídico Mexicano; Tomo IV; Instituto de Investigaciones Jurídicas; U.N.A.M.; Ed. Porrúa; México; 1985; Pág. 189.

"La generalidad se refiere a que todos los individuos debemos pagar impuestos, por lo que nadie puede estar exento de esta obligación..."<sup>18</sup>

"Este principio alude al carácter extensivo de la tributación que significa que cuando una persona física o ideal se halla en las condiciones que marcan, según la ley la aprición del deber de contribuir, éste deber debe ser cumplido cualquiera que sea el carácter del sujeto, categoría social, sexo, nacionalidad o estructura."<sup>19</sup>

#### 1.7.3. IGUALDAD

"La igualdad... es considerada elemento fundamental de la justicia. En efecto, la justicia únicamente puede existir entre personas que son tratadas de la misma manera en las mismas circunstancias y cuyas relaciones, en tales circunstancias son gobernadas por reglas fijas." "El requerimiento de igualdad no significa: "lo mismo para todos". El requerimiento igualitario de la justicia significa que, por un lado, los iguales deben ser

---

18. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; Principios del Derecho Tributario; Tercera edición; Ed. Limusa; México; 1988; Pág. 69.  
19. VILLEGAS, Hector; Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario; Quinta edición. Ed. de Palma; Argentina; 1992; Pág. 200.

tratados igual y por otro, los desiguales deben ser tratados teniendo en cuenta sus diferencias relevantes..."<sup>20</sup>

#### 1.7.4. EQUIDAD.

Podemos entender a ésta como: "... el juicio atemperado y conveniente que la ley confía al Juez. La equidad constituye el máximo de discrecionalidad que la ley concede al Juez en algunos casos, cuando la singularidad de ciertas relaciones se presta mal a una disciplina uniforme... la equidad no debe confundirse con el mero arbitrio, porque ésto significaría un mal uso por parte del Juez de sus poderes; en cambio cuando decide conforme a equidad respeta aquellos principios de justicia que se encuentran recibidos por el ordenamiento jurídico positivo o que son compartidos por la conciencia común."<sup>21</sup>

#### 1.7.5. EQUIDAD IMPOSITIVA.

"I. Uno de los principios característicos de un

---

20. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando; Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas; U.N.A.M.; Cuarta edición; Ed. Porrúa; México; 1991; Pág. 1610-1611.

21. CORNEJO CERTUCHA, Francisco M; Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas; U.N.A.M. Cuarta edición; Ed. Porrúa; México; 1991; Pág. 1294.



sistema tributario es el de la equidad impositiva, que significa gravamen igual a personas en igual situación y gravamen adecuado a personas en situación diferente.

II. En la práctica tributaria este principio se suele traducir en: la generalidad del gravamen, evitando al evasión y la defraudación fiscales; la aplicación uniforme de la legislación fiscal; ...

La equidad impositiva tiene dos aspectos fundamentales: la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera implica generalizar todos los impuestos evitando el fraude y la evasión. La equidad vertical conlleva la aplicación uniforme de la legislación fiscal en todo el territorio del país, ...."<sup>22</sup>

---

22. GIL VALDIVIA, Gerardo y Federico Aceves Quintana; Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas; U.N.A.M.; Cuarta edición; Ed. Porrúa; México; 1991; Pág. 1294.

## C A P I T U L O 2

### ANTECEDENTES

- 2.1. - ORIGEN DE LA INSPECCION DEL TRABAJO EN MEXICO.
- 2.2. - LA INSPECCION DEL TRABAJO EN MEXICO.
  - 2.2.1.- ETAPA PRECORTESIANA.
  - 2.2.2.- ETAPA COLONIAL.
  - 2.2.3.- ETAPA INDEPENDIENTE.

## C A P I T U L O 2

### ANTECEDENTES

Para entender la esencia y fines de la Inspección del Trabajo en México, resulta necesario el conocimiento de los antecedentes que le dieron origen en nuestro país, su transformación a través del tiempo, desde la etapa precortesiana hasta nuestros días, en que existe ya, una institución encaminada a regular las relaciones de trabajo.

#### 2.1. ORIGEN DE LA INSPECCION DEL TRABAJO EN MEXICO.

Los antecedentes mas importantes por su valor jurídico, con respecto a la inspección del trabajo, se encuentran plasmados en las ordenanzas de diciembre de 1512, conocidas como leyes de burgos, que consignaban la existencia de visitadores que se designaban para ocuparse del cumplimiento de lo respectivo el trato y al pago de salarios.

En el año de 1632, se emitió la real cédula de repartimiento, la cual imponía la necesidad de que un visitador con la investidura de Juez, acudiera a las

labores y minas, esto con el fin de observar el desarrollo de la actividad de los naturales en la circunscripción designada a aquél, para hacer efectivo el pago y el buen trato de los trabajadores.

## 2.2. LA INSPECCION DEL TRABAJO EN MEXICO.

Aunque se conocen como antecedentes de valor en México los que se plasmaron en las leyes de burgos, la institución de la inspección del trabajo tiene un origen muy atrás, tal vez no propiamente como se puede conocer la actividad inspectiva en el año de 1512, pero si se gestaron caracteres que pueden manifestar la existencia de su naturaleza protectora y su fin, la cual a través de distintas etapas históricas de México se desarrollo hasta alcanzar madurez.

### 2.2.1. ETAPA PRECORTESIANA.

En este periodo de la historia nacional, a pesar de existir una estructura social bien definida por clases, como las castas privilegiadas y las inferiores constituidas estas últimas por un sinnúmero de gremios, soporte productivo de la estructura política, que posteriormente derivaron en corporaciones de artesanos que disfrutaban de lo que en la actualidad se denomina personalidad jurídica; derivado de ello surge la representación ante el poder

central y la justicia, pero a pesar de la especialización profesional y al estar sometidos a determinadas normas y prácticas comunes en el ámbito laboral no se constituye la existencia de instituciones con miras a regular las relaciones de trabajo en general, aún cuando de manera interna se reglaban los trabajos dentro de los gremios, de ello podemos entender que la institución inspectiva no tuvo aparición en este período, pues ésta se hallaba lejos de ser conocida e integrarse como tal, pues sus razones de ser se presentan posteriormente a la par de la evolución de la estructura social y política.

#### 2.2.2. ETAPA COLONIAL.

En los comienzos de la colonización, se presentan los llamados repartimientos, único recurso necesario para dar paso a la conquista y de esta forma recompensar a los pioneros, satisfaciendo al mismo tiempo su afán de poseer riqueza; desde España, los reyes condenaron esa práctica de los repartimientos, ordenando que se pusieran en libertad a los naturales y se les impusiera un tributo, con la calidad de vasallos libres. La pretensión de los reyes, fue que los indios trabajaran al servicio de la corona con un salario justo, pero tal era la calidad de la gente que llegó al nuevo continente, que las intenciones de la corona fueron absurdas para ellos, por lo que los indios huyeron

abandonando los poblados y las tierras de labranza, para evitar la eminente amenaza en contra de su raza, evitando a toda costa el contacto con los españoles. Desvinculado el indígena de la vida económica de la colonia, como forma de rectificar la política propuesta emitieron encomiendas (20 de diciembre de 1503).

Si la encomienda hubiese seguido los lineamientos esenciales que tenía en la España medieval, ésta no sería lo que fue en América, pretexto para someter a la esclavitud a los naturales, la encomienda nunca pretendió la esencia de lo que en España significaba su fin y naturaleza, en el nuevo continente se redujo a un simple repartimiento y cualquier intento de vigilar el cumplimiento de la encomienda en sus disposiciones sería nula, pues la distancia lo impedía a los reyes; la encomienda perdió su esencia y desvió en un sistema de lucro y abuso.

En los antecedentes que constan, se establece una situación real de hecho, al inicio de la conquista en México y como análisis desde el punto de vista social, se puede establecer un parámetro para reconocer un valor y eficacia en las disposiciones que con naturaleza proteccionista se establecieron durante esta época en relación con la obligación de los naturales a prestar toda

clase de servicios.<sup>23</sup>

Los indios fueron sometidos a realizar los trabajos más pesados, fué entonces cuando se les empleó en el cultivo de la tierra, pero la fuente de riqueza más efectiva eran las minas y ahí se empleó a los indígenas en las condiciones más inhumanas, además de ser utilizados en el transporte y en la construcción como bestias de carga.

Como reacción a ese tipo de explotación de los naturales, surgen defensores de los indios tales como Bartolomé de las Casas y Juan de Zumárraga, quien hizo manifiesta ante el rey de España, de manera por demás severa, la forma de sometimiento de los indios. El primer intento por mejorar la condición de los indígenas, se presentó con la creación de las ordenanzas de diciembre de 1512, conocidas como leyes de burgos, mismas que fueron creadas gracias a la intervención de la orden religiosa de los dominicos.

En el cuerpo de dichas leyes, se consignaba que el trabajo había de limitarse a dos períodos de cinco meses

---

23. SARACHO ZAPATA, Antonio. "Desarrollo de la Inspección del Trabajo en México". Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo; S.T.P.S.; Número 09; México; 1959; Pág. 127-129.

al año con un intervalo de descanso de cuarenta días, en que los nativos atenderían sus propios bienes; que las minas solo serían concurridas por un tercio de los nativos encomendados; que para evitar los trayectos de los poblados a los centros de trabajo, se crearían centros de habitación cerca de éstos; que la alimentación sería proporcionada al trabajo desarrollado, así pues, más para el de minas que para el desarrollado en el campo; que el trabajo encomendado a las mujeres preñadas fuera ligero como el consignado a los menores; que se determinarían individuos con el cargo de visitadores para vigilar el cumplimiento de estas leyes y en específico, en lo concerniente al trato de los naturales y el pago.<sup>24</sup>

El reinado español, liberó a los naturales de su calidad de esclavos y suprimió los servicios personales consignados en las encomiendas, con lo que la sumisión absoluta dió paso a lo que sería la obligación de pagar pensiones o rentas en dinero o en mercancías; con la situación económica de la colonia, los colonos no tenían otra resolución que servirse de los indios para la producción, por lo que surgió la necesidad de adoptar una forma jurídica que regularizara la prestación del trabajo;

---

24. Ibidem; Pág. 132-133



debido a las condiciones en que se prestaban los trabajos y al género tan distinto de los conquistados, no fue posible establecer el salario libre, el estado tuvo que intervenir enérgicamente para establecer el número de trabajadores, el tiempo y el tipo de servicios, a quien habrían de servir y el monto de su paga.

De cualquier forma, aunque existía una remuneración al natural que trabajare, no había la libertad de elegir el trabajo que se quisiera desempeñar, por lo que la figura del alquiler forzoso como forma de trabajo, conservaba caracteres de la esclavitud, aunque paulatinamente y con la estabilización de la economía, en la colonia, este tipo de trabajo evolucionó hasta desarrollarse la libertad jurídica del trabajo.

Los reyes españoles, con un carácter de interés económico, aunque con la procuración de su apego a la fe religiosa, y en otras, las menos, con un sentido humanitario, promulgaron diversas ordenanzas, se entiende que con la pretensión de ser cumplidas, pero no fue suficiente su voluntad para hacer fácticas sus pretensiones, por lo que fué necesario encargar la vigilancia del cumplimiento de dichas ordenanzas, a un cuerpo de funcionarios de alta jerarquía, que fueron el virrey, los veedores, visitadores, oidores etc., el primero

fué el ejecutor de las ordenanzas en la Nueva España, el cual contaba con los jueces repartidores, gobernadores de provincia, alcaldes mayores, etc., para su servicio, a fin de que personalmente se percataran y vigilaran el cumplimiento de las leyes de indias en los casos que les eran encomendados.

Las leyes de indias, contenían especificaciones en materia de jornada de trabajo, así, como prescripciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo en las minas y enfermedades resultado del desempeño de un trabajo, entre otras, las que no tendrían valor si no se respetaban y cumplían, y para ello, surgió como necesidad la inspección, la cual efectuaban bajo su responsabilidad los virreyes y los oidores como tarea específica de <sup>25</sup> vigilancia.

Con los antecedentes allegados, se puede obtener como conclusión, que la regulación del trabajo durante el tiempo de la colonia, respecto a los indígenas, estaba consagrado en las leyes de indias, así como por las ordenanzas de gremios que regulaban el trabajo libre de los españoles; aunque hubo la pretensión de alcanzar una protección de los naturales para que fueran tratados con

humanidad, las leyes de indias no fueron suficientes, por lo que, a pesar de su existencia, se presentó la servidumbre y la esclavitud.

Se puede visualizar que los antecedentes más característicos de la inspección del trabajo, se presentaron o nacieron en la época colonial, pues surgió la encomendación de la vigilancia al cumplimiento de las leyes de indias, y aunque se encargó a diversas autoridades, no produjo resultados satisfactorios, porque la tentativa de aplicar la legislación, se encomendó a personal no calificado convenientemente para ello, situación totalmente errónea si tomamos en consideración que un requisito y elemento absolutamente indispensable para la efectividad de la inspección, lo es precisamente la incuestionable calificación del personal u órgano a quien se encomiende esta tarea, a fin de obtener resultados positivos que repercutan en el bienestar y la protección de los trabajadores, fin último de la institución y que encuentra su sustento en el derecho social.

#### 2.2.3. ETAPA INDEPENDIENTE.

Las leyes de indias no surten ningún efecto positivo a pesar de los esfuerzos realizados, y como resultado de haber agotado todo recurso pacífico por cambiar su situación, los indígenas al no poder liberarse de

la opresión de que eran víctimas, provocan todo un fenómeno social que cristalizó en la guerra de independencia, iniciada por Hidalgo el 15 de septiembre de 1810. Hidalgo, fundado en el principio de libertad, ordenó publicar el bando solemne de 6 de diciembre de 1810 en la ciudad de Guadalajara, mismo que consignaba, que los dueños de esclavos debían ponerlos en libertad en un término de diez días, bajo pena de muerte a quien transgrediera dicha disposición; con ésto, se presenta la necesidad de una modificación en la economía, debiéndose adaptar ésta a la creación del trabajo libre.

Morelos, sobre la base ideológica del movimiento independentista, trata de reestructurar el país con el mayor de los respetos a la persona, considerando la mejor distribución de la riqueza y por tanto, una mayor justicia social; así es como en Chilpancingo, el Congreso Constituyente de 1814, dicta 23 puntos que serán la base y sustento de la Constitución de Apatzingán, en los que establece sus ideales, así, el punto número 12 del documento consignaba: que la buena ley es superior a todo hombre, las que dice nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto; de la misma forma se reparten entre los

campesinos pobres las haciendas que excedían de ocho leguas, distribuyendo dinero, semillas y ganado de la manera mas equitativa.<sup>26</sup>

Estas disposiciones y muchas otras dictadas tendían a reestructurar la organización jurídico-política del México de ese tiempo; desde 1814 hasta 1917, constituyó el fundamento de la estructuración jurídica la corriente liberal individualista, dando pié al surgimiento de una tendencia humanista del movimiento de independencia.

Por primera vez en los años de 1856-1857, se tocó el tema en que se trató la existencia de medidas para pretender establecer las bases generales para regular jurídicamente las relaciones de trabajo, o elaborar normas tendientes a proteger a la clase trabajadora; fué hasta la constitución de 1917, cuando pudieron manifestarse los ideales de Morelos, es cuando el artículo 123 constitucional sentó las bases para construir las estructuras jurídicas que normarán el trabajo.

En el año de 1910, se presentaron las intervenciones del estado con respecto a la regulación de

---

26. ZARATE, Julio y otros; México a través de los siglos; Quinta Edición; Ed. Cumbre; Tomo IV; Capítulos XI-XII; México; 1962; Pág. 429-457.

la materia laboral en algunos casos aislados y se dictan medidas tendientes a proteger a los trabajadores en materia de accidentes de trabajo y enfermedades producto del desarrollo de la jornada laboral, pero son leyes a nivel local en las entidades federativas y resoluciones de carácter administrativos emitidas por los gobernadores. En materia federal, antes de 1917 no se dio precedente de importancia a este respecto.

El gobernador del estado de México, José Villada, emitió una ley el 30 de abril de 1904 y el gobernador del estado de Nuevo León, General Bernardo Reyes, promulgó el 09 de noviembre de 1906 otra ley, mismas que son el origen de la regulación jurídica en materia laboral tendiente a la protección de los trabajadores, estas leyes pretendían sustituir la teoría civil de la culpa por accidente de trabajo; durante la revolución, en los estados como Coahuila Chihuahua, Hidalgo y Zacatecas, se produjo una creación legislativa protectora en materia de accidentes y enfermedades profesionales.

El estado de Jalisco, produjo en materia legislativa, normas laborales consagradas en la ley del 02 de septiembre de 1914, conocida como ley de Manuel M. Dieguez, la cual presenta una regulación con respecto al descanso dominical, descanso obligatorio, vacaciones,

jornada de trabajo y ya establecía sanciones por la violación de estas disposiciones, un dato muy importante es que para su vigilancia, crea el sistema de denuncia pública como una forma de vigilar esta ley.

El día 07 de octubre de 1914, se promulgó en Jalisco la ley del trabajo de Manuel Aguirre Berlanga, que fué sustituida por la ley del 28 de diciembre de 1915, en que se encuentran regulados los aspectos principales del contrato individual de trabajo y la previsión social; se creó el sistema de queja ante tribunal, creandose las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En el sistema legislativo de jalisco se crearon dos sistemas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legilativas, uno por medio de la denuncia y otro de queja ante tribunal. Es hasta la promulgación de la ley del trabajo del estado de Veracruz por Cándido Aguilar el 09 de octubre de 1914, cuando aparece la institución inspectiva de manera mas técnica, misma que facultaba al gobernador del estado para nombrar el número de inspectores que fuera indispensable para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones protectoras que la ley consagraba; en lo referente a la parte de las sanciones, consignaba multa de cincuenta a quinientos pesos o arresto de ocho a treinta días a quien infringiera

la ley y en caso de reincidir la sanción se duplicaría, aunque se desconoce la estructura operativa de dicha institución, la ley de Veracruz marcó el inicio de la evolución de la inspección del trabajo como ente jurídico y técnico.

El 22 de septiembre de 1911, el señor Francisco I. Madero, presentó un proyecto de ley a la Cámara de Diputados que hacía referencia a la creación de un departamento de trabajo, el proyecto de Madero cristalizó en ley el 18 de diciembre del mismo año y en su artículo primero establecía la creación de una oficina denominada departamento del trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento, el artículo cuarto, autorizó al ejecutivo expedir el reglamento de dicha ley y el artículo quinto hacía referencia a dos inspectores, posteriormente desapareció ese intento de regulación administrativa y la intervención del estado fue nula.<sup>27</sup>

En el año de 1917 se promulgó la Constitución y en su artículo 123 establece las bases para la regulación del trabajo, incorpora las garantías sociales en el mismo texto constitucional reglamentando las bases generales que

---

27. SARACHO ZAPATA, Antonio. Ob cit. Pág. 136-140



se garantizaron contra cualquier pretensión política; aunque en dicho artículo no se consagra expresamente la institución de la inspección del trabajo, no se discute la legitimidad de su existencia, pues su naturaleza deriva de la misma de la que deriva el derecho del trabajo, esto es, la protección social. Existió actividad legislativa en materia de inspección del trabajo en los estados de la república a partir del año de 1917, en que se promulgó la Constitución; en el año de 1929, se estableció la exclusividad de la legislación laboral para el legislador federal y en el año de 1931, se dictó la Ley Federal del Trabajo, que contiene actualmente un capítulo específico en materia de inspección del trabajo.

En medio del convulsivo proceso de formación de la nación mexicana podemos ver aparecer entre obstáculos y adversidades, la figura de la Inspección del Trabajo como institución protectora del trabajador, como necesidad de salvaguardar y tutelar la estabilidad entre los factores de la producción, así como la seguridad del trabajador con miras a alcanzar como fin el interés general, fin coincidente de la figura en estudio con el del estado, considerado éste íntegramente.

### C A P I T U L O 3

#### NATURALEZA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

- 3.1.- LA TEORIA JUDICIAL.
- 3.2.- LA TEORIA ADMINISTRATIVA.
- 3.3.- SU FUNDAMENTO EN EL DERECHO SOCIAL.
- 3.4.- UBICACION DE LA INSPECCION EN LA ADMINISTRACION.

### C A P I T U L O 3

#### NATURALEZA DE LA INSPECCION DEL TRABAJO

La función del estado no solo está supeditada a la elaboración de las normas e intervención en los casos en que éstas se infrinjan, sino también a su ejecución, dándose de esta forma el ámbito de la función administrativa.

De esta forma, la legislación laboral necesariamente tuvo que ser impuesta por el estado para garantizar un mínimo de derechos y de esta manera asegurar las relaciones laborales, creando como un órgano de la administración para hacer cumplir la legislación, la inspectoría del trabajo.

La inspección del trabajo es una institución que surgió con la finalidad propia del derecho del trabajo, en cuanto al interés que persigue el estado de mantener el orden dentro del grupo social.

Con respecto a la función de los inspectores del trabajo, éstos obran en ejercicio de una facultad que

compete al estado. Doctrinalmente se discute la determinación de la naturaleza de la inspección del trabajo; destacan dos teorías, una es la tesis judicial y la otra administrativa.

### 3.1. LA TEORIA JUDICIAL.

La Teoría Judicial, es aquella que considera a la función realizada por los inspectores del trabajo, de carácter "represivo", que la finalidad de su actuación es la sanción.

Quienes sostienen esta teoría, estiman a la inspección del trabajo con un carácter judicial, debido a que las funciones del inspector del trabajo se encuadran en el campo de aplicación de las autoridades judiciales, ya que éstas tienen como objeto sancionar al infractor de la ley, con la finalidad de afectar su esfera jurídica para que de esta forma salvaguarden a la sociedad, tomando en cuenta que el carácter de la sanción es intimidador y ejemplificador.

En el actuar de la inspectoría, como acto judicial o como acto administrativo, se concibe la existencia de un juicio lógico y un acto de voluntad, pero la diferencia entre uno y otro carácter, consiste en el dominio prevaleciente ya sea del órgano judicial o el

administrativo, al momento del juicio en aquel y al momento del acto de voluntad de éste.

La inspectoría del trabajo como órgano de la administración pública, si bien es cierto que busca a través de sus inspectores el exacto cumplimiento de la ley, un acto judicial se lleva a cabo con el fin último de resolver de forma directa y principal una cuestión de derecho y la función administrativa practica su actuar creando actos jurídicos, como medio para realizar una actividad estatal necesaria y como resultado de su razón de existir, la resolución de la cuestión de derecho es un medio no un fin.

Analizando la teoría judicial en otro aspecto podemos observar que la conducta de los inspectores del trabajo derivada de las facultades concedidas por el derecho con el carácter de administrativo, dicho derecho es medio en cuanto a su actuar está limitado por el mismo derecho, toda vez que su objeto es el dirigir sus funciones al cumplimiento de fines específicamente determinados.

Un elemento más a analizar, (característica de la actuación de la autoridad con la naturaleza administrativa) es la discrecionalidad, facultad que da la posibilidad única de aplicar el criterio de la autoridad administrativa para conseguir el mejor cumplimiento de los fines del

estado, no así en razón de la naturaleza judicial, jamás podría hacer uso de facultad similar porque sería tanto como crear el derecho, cuando todo su actuar debe estar estrictamente fundamentado y apegado a derecho.

Además, la labor de vigilancia que desempeñan los inspectores del trabajo, desvirtúa el carácter de confianza que debe existir entre los trabajadores y la autoridad administrativa, debiendo existir una relación de entendimiento en cuanto a las condiciones de trabajo consagrándose los inspectores a prevenir, en vez de sancionar, ya que si hicieran lo contrario se convertirían en funcionarios castigadores de las disposiciones laborales alejándose por completo de su razón de ser, que es la prevención y la persecución de la armonía en los medios de producción.

Confrontando esta teoría con la administrativa pueden tener una semejanza muy notable, en cuanto ambas proyectan la actuación del estado para hacer cumplir la legislación; el estado como respuesta a las necesidades actuales y más apremiantes, crece cada vez más en el campo de la administración, que invade poco a poco terrenos que tradicionalmente y en función de los principios de derecho estaban reservados a los órganos jurisdiccionales.

### 3.2. LA TEORIA ADMINISTRATIVA.

En cuanto a la corriente teórica que considera a la inspección del trabajo como de naturaleza administrativa, destacaremos las más relevantes opiniones:

Oscar Tangelson, refutando a la teoría judicial afirma que la función encomendada al inspector del trabajo no se le debe dar una interpretación punitiva, ya que dicha actividad es realmente de carácter "preventivo" pues en vez de sancionar debe prevenir las posibles infracciones a las relaciones de trabajo, todo esto realizado a través de una labor de asesoramiento.

28

El ejercicio del deber inspectivo en la materia, no puede ser de dominio represivo, pues el fin que motiva dicha actividad debe ser el estímulo del desarrollo social en su aspecto laboral, como exigencia del interés público, y no dedicarse a imponer infracciones aunque éstas reporten un interés económico al estado como contribuciones.

El mencionado estudioso estima que las funciones del inspector del trabajo no solo se circunscriben a la tarea de velar por el cumplimiento de las normas laborales

---

28. TANGELSON, Oscar; "El inspector del trabajo como asesor"; Revista mexicana del trabajo; Séptima Epoca; Tomo III; No. 3; Julio-Septiembre; México; 1973; Pág. 41

vigentes, sino también, reviste gran importancia, ganarse la confianza de los patrones y los trabajadores, para llevar a buen término las relaciones laborales, funciones que de ninguna forma se encuentran consignadas en ley alguna, y sin embargo, el inspector recurriendo a su habilidad personal y conocimientos en la materia las debe aplicar.

Para el citado tratadista, la inspección comenzó a configurarse tal y como la conocemos actualmente, una vez que superó esa incipiente formación de índole judicial, la cual se encontraba controlada por autoridades judiciales tales como jueces de paz, pero debido al paso del tiempo y a las nuevas necesidades de los trabajadores, tuvo que ir evolucionando hasta perder dicho carácter y ubicarse en la esfera administrativa, en donde se conserva hasta la fecha.

La función de los inspectores del trabajo no se limita a la simple constatación de las infracciones, pues se trata de una labor de investigación, prevención y asesoría, esta última función del inspector de gran importancia, para el fin último de la inspectoría en el trabajo, sin embargo se le ha dado una importancia muy característica a la función policial de ésta, sin ser de ninguna forma la más importante.

La argumentación que resalta la acción policial



de los inspectores del trabajo, se deriva de la Ley Federal del Trabajo, que de forma imperativa en su artículo quinto, establece el carácter público e irrenunciable de sus disposiciones, sustrayendo el negocio jurídico que se estudia, del campo de la autonomía de la voluntad, estableciéndose así un doble orden de relaciones jurídicas, en primer término, entre los trabajadores y patronos y en segundo término, entre éstos y el estado.

La inspección del trabajo debe tener algo de policial en el sentido de una continua acción de vigilancia en los locales o centros de trabajo sobre las condiciones generales de trabajo así como de seguridad e higiene, imperantes en los mismos, pero este aspecto policial no debe abarcar toda la función de la inspectoría, pues si lo hiciera desvirtuaría dicha función eminentemente de protección social, convirtiéndola en represiva y coactiva sino que también, se deben aplicar las medidas de seguridad e higiene de carácter preventivo, con la única finalidad de asegurar el orden público y garantizar la integridad física de las personas, a través de las limitaciones impuestas a la actividad personal, individual o bien colectiva. El fin último de la inspectoría debe ser la protección social a través de la cooperación. Encuentra su fundamentación en la Ley Federal del trabajo, por lo que hace a su actuación en los reglamentos de inspectoría y el General de seguridad

e higiene en el trabajo; es un órgano parte integrante de la secretaría del trabajo, organismo de la administración pública federal.

### 3.3. SU FUNDAMENTO EN EL DERECHO SOCIAL.

En épocas del auge y desarrollo del maquinismo, se presentó como consecuencia lógica, un avance sociológico que desencadenó en la creación y reconocimiento de las instituciones colectivas con pretensiones en materia de trabajo, ya no serían únicamente dos extremos en la esfera laboral, trabajador y patrón, se reconoce la intervención de un tercero, el estado, que en principio es el representante jurídico de la sociedad, su intervención fué entonces, más que un deber de abstención que consagraba la dogmática que integraba a las constituciones, con respecto a los tópicos laborales que antecedieron entre los extremos originales.

El estado intervino entonces con la carga de tutelar, asegurar y vigilar los alcances de un sector específico de la sociedad y que manifestó la decisión de modificar los principios de igualdad de las partes ante la ley con respecto a esta esfera laboral, en la que en esencia no podía existir igualdad alguna entre quienes detentan el poder económico y el que implica ser poseedor de los medios de producción y quien no posee mas que su

fuerza de trabajo.

El estado creó mecanismos estructurados con el fin de proteger al sector trabajador, tutela que se extendió en áreas, además de la prestación de servicios en la instrucción y asesoría legal. Los tres sectores determinantes de la economía se unen influidos con tintes de una corriente político social que concede un lugar considerable al proletariado y como resultado de ello se presenta la necesidad de la creación de instrumentos eficaces de previsión social.

La legislación social, ha adquirido importancia al ampliar sus horizontes de aplicación, como una necesidad y una responsabilidad del estado, como representante judicial de la sociedad, al consagrar en la norma jurídica los principios esenciales de protección de clases, a partir de que surgió la necesidad de garantizar el efectivo cumplimiento de las primeras leyes tutelares y protectoras de la integridad física de los trabajadores, específicamente en materia de seguridad e higiene, así como la regulación de las condiciones de trabajo en general de las mujeres y los menores y es de respetable consideración que por perfecta y justa que parezca, una norma solo tendrá un verdadero valor si su aplicación es efectiva y produce el fin con que fue creada.

El derecho de trabajo de naturaleza y contenido social es el conjunto de normas jurídicas con la característica de la fuerza obligatoria, creadas bajo la potestad del poder público con fines de interés general y que son garantizadas por el mismo estado, dirigidas a regular la conducta de los otros dos extremos que intervienen en cualquier relación de trabajo, dichas normas creadas con la tendencia a considerar y proteger la seguridad y salud del trabajador, implicando con ello, la procuración de condiciones generales de trabajo que garanticen un nivel de vida digno del ser humano, estas pretensiones están condicionadas a la obligatoriedad e imperatividad de la norma jurídica.

El estado está obligado a proveer los instrumentos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones legales y determinará los medios y formas para cumplirlas, en virtud de la gran importancia que inviste el fin con que fueron creadas.

#### 3.4. UBICACION DE LA INSPECCION EN LA ADMINISTRACION.

El derecho del trabajo en función de su estructura y naturaleza, se puede conceptualizar en cuatro demarcaciones distintas: derecho individual del trabajo; derecho colectivo del trabajo; derecho procesal del trabajo

y el derecho administrativo del trabajo.

El derecho administrativo del trabajo, está dirigido a conducir la actuación de las instituciones creadas por el derecho laboral y orienta las leyes y reglamentos de la administración pública a tutelar los derechos fundamentales de la clase trabajadora.

Las condiciones surgidas del vínculo obrero-patrón, alcanzaron una tendencia de protección de clase, fundada en la necesidad de hacer cumplir la legislación laboral de naturaleza social, producto de una revolución legislativa que opaca al liberalismo y da paso a la intervención del estado y los problemas que eran exclusivos de los sujetos de la relación de trabajo, llegan a la competencia del interés de la colectividad, de manera que está de por medio el bienestar público.

El estado realiza acciones tendientes a proteger a los trabajadores, dichas funciones derivan de una estructura legal jerarquizada, pues fundada en la constitución política como máximo ordenamiento jurídico, se crea un orden definido de órganos con atribuciones específicas, que es la administración pública que integra al poder ejecutivo, y entre las encomiendas al mismo se consagra el hacer cumplir la legislación, así como la realización de todo acto con pretensión de alcanzar fines

que beneficien a la colectividad supeditado al orden legal, para lo que el estado fundado en el régimen jurídico, crea organismos específicos para ejercer facultades propias del estado, éste es el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dependiente del ejecutivo, que cuenta con órganos como el departamento de inspección del trabajo, aunque la inspección del trabajo tiene su esencia fundada en la naturaleza jurídico-social del derecho laboral, el órgano del poder público con plena facultad para vigilar el cumplimiento de la ley del trabajo es unidad correspondiente a la esfera de competencia de la administración pública.

Una razón del estado, es velar por el cumplimiento de determinadas medidas de interés general, el interés social exige la existencia de alguna dependencia oficial a cuyo cargo esté la tarea de verificar el eficaz cumplimiento de las normas que garanticen el bienestar general en el aspecto que corresponda.

La legislación laboral persigue el fin de dirigir las relaciones entre patrones y trabajadores, pretendiendo siempre un mínimo de garantías de protección para el trabajador, y es la administración pública quien regula el funcionamiento y estructura de los órganos encomendados a vigilar el cumplimiento de esta legislación, esas normas

adquieren un significado real mediante un procedimiento especial de vigilancia encargando a un grupo de funcionarios del estado, facultados para ejercer esa actividad pública, el servicio de inspección del trabajo, cuya función fundamental es constatar el cumplimiento de las leyes laborales, mediante investigaciones y comprobaciones personales practicadas en periodos regulares.

En el capítulo respectivo del máximo ordenamiento jurídico nacional en su artículo 90 consagra la existencia de la organización pública federal, la cual funcionará y distribuirá atribuciones de carácter administrativo, conforme lo establezca la ley orgánica que el congreso emita, el mismo precepto entraña la creación de secretarías de estado y departamentos administrativos; la ley orgánica de la administración pública federal, define las bases generales de creación de las entidades administrativas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo primero, párrafo segundo, reconoce la integración de la administración pública por las secretarías de estado. En su artículo segundo, la misma ley especifica que el ejercicio de las atribuciones y el despacho de negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo se practicará a través de secretarías de

estado y departamentos administrativos.

La ley en cita, en su título segundo capítulo primero, se ocupa de la estructuración general de las secretarías de estado, en él se consigna el mismo rango entre ellas sin preeminencia alguna, las funciones de los titulares de aquellas, que ejercerán su competencia por acuerdo del presidente de la república, titular del poder ejecutivo, cada secretaría administrativa formulará los proyectos de leyes, reglamentos o decretos y acuerdos con respecto a los asuntos de su competencia y en general regula la constitución estructural de las dependencias administrativas, así, como las funciones de éstas y las atribuciones de sus funcionarios.

La ley en comento en su capítulo dos, prescribe que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el poder ejecutivo contará con las dependencias que en su artículo veintiseis enlista de forma específica, es aquí donde se encuentra consagrada la existencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, misma que tiene su antecedente en la oficina denominada Departamento de Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento y creada mediante el proyecto de ley de Francisco I. Madero promulgada el 18 de diciembre de 1911, como resultado de la actividad legislativa federal normadora en



materia de trabajo.

En el artículo cuarenta del mismo capítulo dos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se enumeran los negocios que a su despacho corresponden; en la fracción primera y segunda, señala como funciones de la Secretaría del Trabajo, la de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones consagradas en el artículo 123 de la constitución, así, como las que tutela la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos; procurar el equilibrio entre los factores de la producción con apego a derecho, estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento.

La ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, Ley Federal del Trabajo, en su título undécimo que hace referencia a las autoridades del trabajo y servicios sociales; en el capítulo quinto de este título, presenta la regulación jurídica federal de la institución de la inspección del trabajo, que se ve complementada con el título decimosexto que consigna lo referente a responsabilidades y sanciones; con fecha 08 de abril de 1970 se reformó el reglamento interior de la Secretaría del Trabajo, creándose la Dirección General de Inspección del Trabajo.

El reglamento interior vigente de la Secretaría del Trabajo en su artículo tercero, señala como unidades administrativas que auxiliarán al Secretario para el estudio y despacho de los asuntos que correspondan: una Subsecretaría A, una Subsecretaría B y la Oficialía Mayor, e integrado a éstas se especifica la existencia de direcciones generales, en donde se ubica la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo dependiente de la Subsecretaría A.

Por lo que respecta específicamente a la inspección del trabajo en razón de la competencia federal, la Constitución Política en su artículo 123, fracción XXXI, consigna que la aplicación de las leyes del trabajo, corresponde a las autoridades de los estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a ramas específicas de la industria, servicios y empresas que para el estado, importan un valor extraordinario que repercute en el interés público. Encontramos de igual modo subyacente a la competencia de la autoridad federal, lo que respecta a la capacitación y Adiestramiento de los trabajadores, así, como todo lo referente a la materia de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo.

En razón de este estudio, es menester penetrar al conocimiento de la naturaleza de la Inspección del Trabajo, para poder comprender el contexto en el que se presentan las sanciones económicas o multas derivadas de la inspección, estudiando los elementos que constituyen su naturaleza como lo son: el dominio de la lógica o la voluntad esenciales para determinar su condición; de la misma forma es de importancia reconocer la presencia en el acto de inspección de la discrecionalidad, elemento que a la par con la voluntad, le dan a dicho acto la fundamentación en el campo administrativo; en atención a ello, surgió la necesidad de modificar el principio de igualdad de las partes frente a la ley, como la autonomía de la voluntad separando la relación laboral del derecho privado y dando intervención al estado como parte frente a los patrones. Así las cosas, la inspección es un acto administrativo, con pretensiones de derecho social, a cargo del ejecutivo, que ejerce su administración por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y más específicamente por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo e imponen las multas que de ello resultan por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

## C A P I T U L O 4

### EL ACTO ADMINISTRATIVO.

- 4.1. - ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.
  - 4.1.1.- EL SUJETO.
  - 4.1.2.- LA VOLUNTAD.
  - 4.1.3.- EL OBJETO.
  - 4.1.4.- EL MOTIVO.
  - 4.1.5.- EL FIN.
  - 4.1.6.- LA FORMA.
- 4.2. - EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.
- 4.3. - DIFERENTES ACTOS ADMINISTRATIVOS.
  - 4.3.1.- POR SU NATURALEZA.
  - 4.3.2.- POR LAS VOLUNTADES QUE LO CREAN.
  - 4.3.3.- POR LA RELACION EXISTENTE ENTRE LA VOLUNTAD DEL ACTO Y LA LEY.
  - 4.3.4.- POR RADIO DE ACCION.
  - 4.3.5.- POR SU FIN.
  - 4.3.6.- POR SU CONTENIDO.

## C A P I T U L O 4

### EL ACTO ADMINISTRATIVO.

La actividad administrativa del estado no sólo se concreta a la ejecución de las leyes, su función también consiste en la realización de otras tareas, ejerciendo para tal efecto, las facultades que le concede la misma ley, o hace uso de facultades discrecionales que ésta otorga, asimismo, asegura los elementos y condiciones suficientes que puedan ser necesarios para el desarrollo de la vida del estado, mantener el orden público y el correcto funcionamiento de los servicios públicos.

El artículo 89 de la constitución consigna las facultades y obligaciones del presidente de la república, señala en primer término la de ejecutar las leyes, pero, señala además otras facultades, cuya práctica o ejercicio no genera estrictamente la ejecución de la ley, aún cuando éstas sean funciones administrativas.

La administración pública tiene por objeto la dirección de las actividades ordinarias de los gobernados,

con respecto a la ejecución de las leyes de derecho público y la satisfacción del interés general de la colectividad, por conducto de la función de policía y la organización de servicios públicos, ésto limitado por los fines de la administración pública sometida bajo el orden jurídico.

Esta función administrativa, es realizada por el estado bajo un orden jurídico y consiste en la realización de actos materiales o la ejecución de actos que determinan o dan origen a situaciones jurídicas para casos individuales o concretos.

Habiendo llegado a la conclusión de que el ejercicio de la Inspección Federal del Trabajo, así como la aplicación de las sanciones administrativas derivadas de ella son un acto de la Administración Pública Federal, es necesario estudiar al acto administrativo en sus elementos, efectos y tipos, para conocer en todo a la inspección así como a la aplicación de multas.

#### 4.1. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo es una especie del género acto jurídico, consistente en la manifestación externa de voluntad que tiene como fin la producción de consecuencias de derecho.

En opinión del maestro Acosta Romero "El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"<sup>29</sup>

El acto administrativo se conforma de los siguientes elementos:

- El Sujeto;
- La Voluntad;
- El Objeto;
- El Motivo;
- El Fin, y
- La Forma.

"El acto administrativo es un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del estado contenidos en la legislación administrativa.

---

29. ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Quinta edición; Ed. Porrúa; México; 1983; Pág. 376-377.

El acto administrativo se considera formalmente como el acto legitimamente realizado por la administración pública y materialmente como el acto que limita sus efectos o situaciones jurídicas concretas o particulares, y en los casos de los actos condición y subjetivo o circunstancias necesarias para que el acto administrativo produzca sus efectos legales.

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y así, pueda producir sus efectos regulares..."<sup>30</sup>

De la conceptualización del acto administrativo se pueden desprender los elementos que lo constituyen considerando su naturaleza, su legitimidad así como su formalidad, elementos que cuya falta en todo acto de naturaleza administrativa producirían su inexistencia o suspensión. Es importante hacer mención del origen del acto administrativo, el cual emana de una autoridad administrativa, esto es, cualquier sujeto revestido de

---

30. SERRA ROJAS, Andrés; Ob. cit.; Pág. 247.



mando o autoridad, cuyo carácter implica ser titular de un órgano del Estado y por lo cual tiene la facultad de decisión.

El acto administrativo emana de la autoridad pública, el Estado ejerce su poder a través de un ente público, ente que cuenta con órganos, el acto debe emanar del órgano facultado y competente para ello. En el estado los funcionarios no son propietarios de sus funciones, lo importante no es la persona de éstos, sino el encargo que el estado les hace, y por lo que los reviste de autoridad, las obras administrativas son impersonales, ya que el fin perseguido por la administración es el bien común.

Como elementos esenciales del acto administrativo, podemos reconocer el antecedente, hecho o situación que provoca y precede al acto; el efecto que se produce de manera directa; la manifestación expresa de la autoridad de querer la producción del efecto; con lo cual se pretende lograr la creación, reconocimiento, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones, como resultado final del efecto producido y considerando los antecedentes que provoca el acto.

4.1.1. EL SUJETO.

El órgano de la administración pública que goza de facultad legal para realizar el acto administrativo, conforma el elemento sujeto.

Con respecto al elemento sujeto el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que: "El acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la administración pública, que obra en la esfera de su capacidad y competencia o en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público."<sup>31</sup>

Dicha facultad legal se refiere a la competencia la cual debe constar de manera expresa en la ley para poder existir y además debe justificarse en cada caso.

En cuanto a la competencia se refiere, podemos afirmar que se tiene que considerar que un elemento previo a la misma, es la capacidad, sin la existencia de ésta, no puede existir aquélla, lo cual no significa que son dos elementos idénticos. Es erróneo identificar capacidad con competencia, ya que la primera es un elemento del sujeto de derecho público como el estado y los municipios, mientras

---

<sup>31</sup>. Ibidem; Pág. 248.

que la segunda es atributo de ciertos órganos de un ente público y excepcionalmente de éste cuando carece de órganos con competencia.

La competencia de un órgano comprueba su proveniencia de una norma jurídica y no de la existencia de un sujeto, y su ejercicio es obligatorio; la competencia es otorgada para que los órganos o entes del estado puedan dar cumplimiento a todas las atribuciones que el mismo estado tiene encomendadas para satisfacer las necesidades de la colectividad; la misma generalmente está dividida en fracciones en diversos órganos para garantizar el buen funcionamiento de la administración pública; la competencia "no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté en el comercio, que pueda ser objeto de contrato, sino que tiene que ser forzosamente ejercitada en todos los casos en que lo requiera el interés público."<sup>32</sup>

#### 4.1.2. LA VOLUNTAD.

El acto administrativo como acto jurídico debe originarse a partir de la libre manifestación de una voluntad, la que debe ser manifestada sin vicios, error,

---

32. FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; Trigésima segunda edición; México; 1984; Pág. 268.

dolo o violencia. "En la mayor parte de las leyes que regulan el funcionamiento de la administración no se contienen disposiciones que fijen los caracteres de la voluntad para que pueda dar nacimiento a un acto jurídico; pero es indudable que el concepto mismo de este acto supone necesariamente la existencia de una voluntad no viciada."<sup>33</sup>

Con respecto al elemento voluntad el maestro Serra Rojas apunta "Para saber cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado, en la realización de un acto administrativo, hay que atender a las disposiciones legales. Ellas clasifican a los órganos y les fijan las materias que deben atender,..."<sup>34</sup>

El acto administrativo tiene en su esencia un origen voluntario, por lo que sin la existencia correspondiente de la expresión de voluntad es totalmente imposible concebir la existencia del acto administrativo. Esa voluntad capaz de manifestar una declaración o decisión una vez emitida de inmediato origina el acto administrativo, pero dicha voluntad debe ser expresada en la forma correcta, esto es, apegada a la ley para producir la vinculación de los elementos del acto administrativo

---

33. Ibidem; Pág. 169 y 170.

34. SERRA ROJAS, Andrés; Ob cit; Pág. 253.

para que éste sea efectivo y produzca todos sus efectos jurídicos.

#### 4.1.3 EL OBJETO.

En todo acto administrativo la autoridad respectiva se finca como proposito, lograr un fin práctico; "El objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite."<sup>35</sup>

El objeto del acto debe presentar las siguientes cualidades: ser determinado o determinable, posible y lícito. La ilicitud, la indefinición o la confusión son negación de la legalidad, la certeza y la seguridad que implícitamente contiene toda norma jurídica, pudiéndose afirmar lo mismo respecto a contenidos jurídicamente imposibles por inexistentes o por absurdos.

La licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con estas tres categorías: "que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa."<sup>36</sup>

---

35. Ibidem; Pág. 250

36. Cit. por FRAGA, Gabino; Ob cit; Pág. 270.

A este respecto Agustín A. Gordillo citado por el maestro Serra Rojas apunta "El objeto o contenido del acto es aquello que el acto decide, certifica u opina. Puede estar viciado: 1. Por ser prohibido por la ley; 2. Por no ser el objeto determinado por la ley para el caso concreto o ser, un objeto determinado por la ley para otros casos que aquel en que ha sido dictado (facultades) regladas); 3. Por ser impreciso u obscuro; 4. Por ser absurdo; 5. Por ser imposible de hecho."<sup>37</sup>

El objeto de los actos administrativos, es el bien respecto del cual existe el interés que constituye la utilidad pública. El objeto del acto es una consecuencia lógica del debido proceso administrativo traducido en función de aplicar los motivos de hecho y de derecho que contiene la norma jurídica aplicable. Todo error, omisión o violación en este proceso se refleja en el contenido, por ello, los vicios que presente, producirán la nulidad del acto.

En el objeto se distinguen, también, los elementos jurídicos esenciales o necesarios, los implícitos y los incidentales. El elemento esencial de un acto se

---

<sup>37.</sup> Cit. por SERRA ROJAS Andrés; Ob cit; Pág. 250.

justifica por la necesidad que tiene para ser calificado como tal y responder a su tipicidad. Los elementos implícitos, son aquellos de existencia lógica ante la presencia de los denominados necesarios; se les considera existentes aunque no consten de manera expresa. El contenido facultativo o incidental, está formado por disposiciones complementarias que añaden al objeto pero no son esenciales ni necesarias, tales como la condición y el término.

#### 4.1.4. EL MOTIVO.

Siempre existe una razón que lleva a la administración pública a realizar un acto administrativo determinado. El motivo o causa del acto administrativo "... es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa."<sup>38</sup>

Al motivo, se le ha identificado con la causa del acto jurídico privado, omitiéndose que el acto administrativo es el producto de un proceso proveniente de un mandato legal y no de la voluntad e intención de un sujeto particular denominado funcionario, servidor público

---

38. FRAGA, Gabino; Ob cit; pág. 270.

o representante de la autoridad.

Para conocer el origen y naturaleza del motivo como elemento del acto administrativo deben mencionarse los principios que rigen la actividad administrativa: la juricidad y la legalidad; pues no puede existir dicha actividad si no se cuenta con una norma que autorice de manera general o particular, que provenga de la constitución o de una ley ordinaria que autoricen el desarrollo del proceso creador de los órganos de la administración pública.

El principio de legalidad confirma que la causa primaria y esencial de todo acto administrativo se halla en la norma jurídica. Será inexistente el acto administrativo que tenga por motivo la voluntad de un agente, por más jerarquía que ocupe.

Dicha causa primaria proviene de la norma jurídica, desplegándose paulatinamente en diversas causas secundarias hasta convertirse en un acto administrativo particular.

La legitimidad del acto administrativo no se reduce a un automático cumplimiento de la norma jurídica, menos aún de la competencia del órgano, sino a la aplicación práctica de la ley respectiva y a la exactitud y



la apreciación razonable de los hechos condicionantes como causa del acto administrativo; lo que se denomina motivación.

Tanto el motivo como la motivación de una resolución administrativa, como causa originaria de todo acto administrativo constituyen garantías de todo particular y esto es consagrado en el artículo 16 constitucional que apunta "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...".

La diferencia entre motivo y motivación la apunta el profesor Miguel S. Marienhoff: "... mientras "motivo" (o "causa") es la circunstancia o antecedente de hecho aceptado impuesto por la ley para justificar la emisión del acto, "motivación" es la expresión o constancia de que el motivo existe o concurre en el caso concreto."<sup>39</sup>

#### 4.1.5. EL FIN

En cuanto al elemento finalidad del acto administrativo, se han especificado lineamientos que

---

<sup>39</sup>. MARIENHOFF, Miguel; Tratado de derecho administrativo; Tomo II; Tercera edición; Ed. Abeledo-Perrot; Argentina; 1981; Pág. 298.

regulan la aplicación de dicho acto, como el que cualquier titular de un cargo público, en ejercicio de sus facultades no debe pretender algo que no sea lograr un fin de interés general; el servidor público está impedido legalmente para pretender cualquier fin que se oponga a lo que la misma legislación prescribe; además es necesario que el fin que se pretende alcanzar esté contenido en la esfera de competencia legal del servidor público; no puede pretenderse lograr la finalidad del acto administrativo si no es por medio de los actos que de forma específica la ley determina para tal efecto. Es indispensable para la persecución del fin en el acto administrativo que éste sea lícito, de interés general, que esté dentro de la competencia del servidor de la administración pública y ser perseguido a través de los actos que la ley establece para ello.

La finalidad o fin es un elemento que proviene de la juridicidad pero se determina a través de la legalidad y de la ubicación que el acto tiene dentro del proceso administrativo, es inherente al mismo por ser acto jurídico y como tal responde a un fin; la proposición lógica jurídica "para que" ubica el contenido teleológico del acto jurídico y, por ende, del acto administrativo.

Cuando se manifiesta que aquél corresponde a un

fin público, se refiere a un valor genérico e indefinido, por lo que resulta necesario destacar a cual o cuales intereses públicos satisface, situación que se resuelve al conocer la norma legislativa que justifica la existencia del acto.

El carácter de fin público se origina en las atribuciones conferidas por la constitución, en cambio, su determinación proviene de la ley.

#### 4.1.6. LA FORMA.

La forma, es un elemento externo del acto administrativo que lo integra, ésta comprende todos los elementos de carácter extrínseco que la ley especifica como fundamentales para manifestar la voluntad que da origen a la decisión de la administración en el caso concreto.

"La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos, viene a ser la envoltura materia externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus

requisitos, circunstancias y modalidades."<sup>40</sup>

El acto administrativo, debe aparecer instrumentado como objeto que servirá de título y prueba para los efectos de las relaciones jurídicas que contiene; esta instrumentación exterior sirve para probar la existencia del acto como objeto válido, se le distingue como la manifestación exterior del acto.

Todo el desarrollo del proceso administrativo comprueba la existencia de una instrumentación formal, como pueden ser las actas, los informes técnicos, etc.

"... la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa."<sup>41</sup>

La forma de instrumentar el acto administrativo, sea definitivo o preparatorio del proceso, puede presentarse de distinta manera. La doctrina reconoce

---

40. ACOSTA ROMERO, Miguel; Ob. cit; Pág. 384.

41. FRAGA, Gabino; Ob cit; Pág. 271.

diversas clases de formas, tales como: la escrita, la verbal, la simbólica, la implícita y la tácita, todas son manifestaciones exteriores que tienden a hacer conocer el objeto del acto administrativo.

La forma escrita es la más común, así tenemos que existen resoluciones administrativas, acuerdos, decretos, oficios, circulares, notificaciones, etc.

La forma en la manifestación de la voluntad administrativa se constituye por los requisitos legales externos que delimitan y determinan la proyección de la voluntad pública, para que ésta sea manifiesta objetivamente. En materia administrativa se distingue entre formalidad y forma: "... las formalidades son los requisitos legales para que el acto se manifieste en cambio, la forma, que es parte de la formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto."<sup>42</sup>

La forma que se encuentra delimitada o especificada en la legislación, así como la competencia, son elementos que constituyen una importante garantía de orden y buen ejercicio del poder de la administración

---

42. SERRA ROJAS, Andrés; Ob cit; Pág. 257.

pública. La forma o modos determinantes del acto administrativo importan garantías automáticas consagradas en leyes o reglamentos para asegurar el mejor funcionamiento del poder público, mantener en equilibrio la relación entre la administración pública y los particulares, evitando decisiones y actos que vayan en contra del bien público. La forma en el acto administrativo consistente en ciertos actos materiales requiere de la satisfacción de determinados requisitos, cuando el acto implique privación o afectación de un derecho o el imponer alguna obligación, en general cuando implique un acto sancionador.

#### 4.2. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Cuando un acto administrativo ha cumplido con todos los elementos y requisitos necesarios para su formación se afirma que se haya perfeccionado, adquiriendo fuerza obligatoria y validez. Esta subsistirá, hasta en tanto no se declare por autoridad competente, su nulidad, por lo que el acto goza de una presunción iuris tantum.

El acto administrativo perfecto por haber reunido todos los requisitos y elementos para su existencia y habiendo adquirido obligatoriedad y legitimidad por estar apegado estrictamente a derecho, impone la obligación de generar, modificar o extinguir una situación jurídica,

ampliar la esfera jurídica de los particulares, restringirla y hacer constar un estado de hecho o de derecho. El efecto es consecuencia o resultado de la existencia de un hecho o el producto de una conducta apegada a la regulación de la ley la cual es fiel y subordinada a la finalidad de dicha conducta.

La doctrina distingue a los actos perfectos de los eficaces, siendo estos, los que se realizan jurídica y materialmente.

Puede suceder que un acto administrativo sea perfecto pero no eficaz en virtud de sujetársele a un término o a una condición, ya que mientras éstos se cumplen, el acto jurídico administrativo carecerá de eficacia, pues para que se configure ésta, se necesita que el contenido de tal acto se realice. El acto jurídico administrativo genera derechos y obligaciones en favor o en contra de determinada persona, los cuales tienen en principio, un carácter personal e intrasferible.

La doctrina distingue al acto jurídico administrativo en efectos directos, indirectos y frente a terceros, los primeros se constituyen por la creación, la modificación, la transmisión, la declaración o la extinción de obligaciones o derechos; los segundos consisten en la realización de la actividad que se ha encomendado al órgano

administrativo en la decisión contenida en el acto emitido por ésta; los últimos se conforman por los derechos y obligaciones que son oponibles frente a los órganos administrativos distintos del emisor del acto, a otras entidades públicas y a los particulares.

Tratándose de los actos jurídicos administrativos, debemos apuntar que a diferencia de los civiles, las situaciones jurídicas que son creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo; esta regla encuentra su justificación en cuanto el estado fundado en el derecho administrativo lleva a cabo actos que persiguen la satisfacción de necesidades colectivas, para las partes, en derecho administrativo los actos tienen una eficacia erga omnes.

El estado, en el desarrollo de su actividad reconocida jurídicamente, está obligado a respetar toda situación jurídica que ha sido producto de un hecho o acto fundamentado en la legislación administrativa, si por cualquier acción de la autoridad pública se llegaren a afectar estos derechos, dicha determinación sería contraria al artículo 14 constitucional. Existen derechos de los particulares que la autoridad administrativa se encuentra obligada por la ley a respetar, o que únicamente puede afectar una vez que ha cubierto determinados requisitos



especificados en la legislación, de manera tal que cuando la autoridad administrativa realiza un acto, éste es oponible a todos siempre que no transgreda los derechos del particular o cumpla con la observación de los requisitos legales para ello. El acto administrativo no puede violar derechos nacidos antes por otro acto administrativo, o por el derecho público o privado.

El problema práctico de los efectos de los actos administrativos es saber cuando y como se manifiestan y que ambito temporal tienen, una vez que se presume su legitimidad y adquieren fuerza obligatoria. La exigibilidad del acto administrativo se sustenta en una fecha-cláusula accidental, que determina el comienzo de sus efectos, a falta de ésta el acto se hace exigible de inmediato.

Cuando los efectos del acto administrativo van dirigidos a la generalidad de los gobernados, su vigencia se establece mediante su publicación en el diario oficial de la federación, o en las gacetas oficiales de los estados, según sea que la materia corresponda al orden federal o local, mientras que si los efectos deben hacerse del conocimiento de una manera individual o particular, se utiliza la notificación personal, ya que cuanto más particularizado es el acto, mayor es la técnica jurídica

que se establece para hacerlos del conocimiento de los interesados.

La práctica demuestra que la notificación personal es una garantía necesaria para ejercitar el derecho de defensa; todos los actos administrativos que establecen un recurso para impugnarlos son notificados siempre en forma personal y mediante el instrumento documental de la cédula de notificación.

El acto administrativo perfecto puede producir sus efectos a partir del momento en que ha quedado integrado por sus elementos y habiendo cumplido con los requisitos que marca la ley, pero cuando se trata de actos que imponen a los particulares alguna obligación, o de actos de la administración tendientes a afectar la esfera jurídica de éstos, puede suceder que el acto no sea obedecido de manera voluntaria, entonces se presenta el conflicto de como el poder público puede llevar a cabo la ejecución de dicho acto.

En tratándose de resoluciones administrativas que han sido dictadas dentro de la esfera del derecho público, se presenta una situación distinta con respecto a la materia civil esto en cuanto a la manera de hacer ejecutar sus resoluciones, en nuestro sistema la autoridad administrativa le atribuye esta facultad para ejecutar en

forma directa las mismas sin la intervención de un tribunal. Esa facultad de acción de una forma directa, en la doctrina se le conoce como carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas, todo esto deriva de la necesidad de que las atribuciones del estado que norma la legislación se desahoguen en forma administrativa y no presenten demoras ni obstáculos que pudieran presentarse con la intervención de tribunales y el procedimiento judicial. Esta facultad concedida al poder administrativo tiene sustento en la presunción de legitimidad de las resoluciones administrativas, presunción que reposa sobre la idea de que los órganos de la administración, en verdad son instrumentos desinteresados que únicamente buscan la satisfacción de una necesidad de la colectividad dentro de los lineamientos y directrices del derecho.

En el sistema legal mexicano, es de tenerse en consideración la reconocida acción directa que el estado tiene para que a través de los órganos de la administración puedan llevar a cabo la ejecución de las resoluciones emitidas por ellos mismos; dicha facultad no puede admitirse de plano, toda vez, que por no existir en la constitución una disposición expresa que reconozca la acción directa de la administración, su existencia jurídica y su aplicación estarán sujetas a la condición de no contravenir los principios fundamentales del sistema

constitucional, así como ninguno de sus preceptos que pudieran rechazarla.

El régimen constitucional de separación de poderes, que es una forma de distribuir el poder público entre los órganos del mismo, para cumplir las tareas encomendadas al Estado, consagra la garantía individual de los gobernados consistente en la distribución de funciones del estado fundada en la legislación constitucional, de forma que los órganos del poder público tengan perfectamente bien definida su competencia, sin ejercer su función invadiendo atribuciones que correspondan a otras áreas de la distribución del poder.

La letra y contenido del artículo 14 constitucional señala de forma imperativa que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino por los tribunales previamente establecidos, lo cual determina que le corresponde al poder judicial intervenir y resolver con respecto a la privación indicada, este ordenamiento constitutivo se opone de plano a la facultad reconocida de la administración para practicar la acción directa que ejecuta las resoluciones emitidas por ella misma; el máximo ordenamiento jurídico nacional contempla casos de excepción específicos en su contenido normativo.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

#### 4.3. DIFERENTES ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La diferenciación de los actos administrativos se puede realizar atendiendo los siguientes elementos:

- por su naturaleza;
- por las voluntades que lo crean;
- por la relación existente entre la voluntad creadora del acto y la ley;
- por su radio de acción;
- por su fin; y,
- por su contenido.

##### 4.3.1. POR SU NATURALEZA.

Por su naturaleza, los actos administrativos se clasifican en actos materiales que no producen efectos jurídicos, y en actos jurídicos que si crean consecuencias de derecho.

##### 4.3.2. POR LAS VOLUNTADES QUE LO CREAN.

Tomando en cuenta el número de voluntades que crean al acto administrativo, se distingue la voluntad única y el concurso de voluntades, presentando éste las siguientes divisiones: 1.- el acto colegial, proveniente de un órgano único de la administración pública conformado por varios miembros de ella; 2.- el acto complejo o colectivo, en cuya formación concurren las voluntades de

varios órganos de la administración pública, por ejemplo, los reglamentos dictados por el titular del poder ejecutivo deberán estar firmados por el secretario de estado o jefe de departamento administrativo que resulte implicado en virtud del contenido de dicho instrumento legal; 3.- el acto unión, en el cual intervienen varias voluntades que no poseen una finalidad idéntica, como en los actos colectivos, ni pretenden crear una situación jurídica particular o individual, como en los contratos, siendo un ejemplo típico de este acto el nombramiento de un servidor público; el acto en que se nombra a un servidor público como tal, implica la existencia de dos voluntades que concurren, pero no puede calificarse de contrato a dicho acto, puesto que esas voluntades no determinan la situación jurídica de los que intervienen como partes, ya que la situación jurídica se encuentra circumscripita en la legislación que especifica los derechos y obligaciones del sujeto que nombra y del que es nombrado.

4.3.3. POR LA RELACION EXISTENTE ENTRE LA VOLUNTAD DEL ACTO Y LA LEY.

En virtud de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, el acto administrativo se clasifica en: 1.- acto obligatorio, reglado o vinculado, constituido por la mera ejecución de la ley o el cumplimiento de una obligación de la ley o el cumplimiento

de una obligación señalada a la administración pública en una norma de derecho como consecuencia del suceso de ciertas condiciones de hecho; determinándose también en tal norma, la autoridad competente y la forma en que ésta deberá actuar en un caso concreto y; 2.- acto discrecional, que se origina cuando la ley permite a la administración pública decidir si debe o no actuar, cuando y como debe hacerlo y el contenido que dará a su actuación.

Para ubicar la presencia de un poder discrecional, basta localizar en la ley el uso de términos permisivos o facultativos.

#### 4.3.4. POR RADIO DE ACCION.

En razón del radio de acción, los actos administrativos devienen en actos internos si sus efectos se producen únicamente dentro de la organización administrativa, o bien, en actos externos si salen de ella.

#### 4.3.5. POR SU FIN.

Por su fin o finalidad, los actos administrativos pueden constituirse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

Los actos preliminares se conforman por aquellos

actos que proporcionan instrumentos o medios para que la administración pública alcance su último fin, o sea, para que pueda realizar eficientemente sus funciones y esto lo logra al exteriorizar sus facultades como cuando exige la presentación de libros, declaraciones o cuando realiza visitas domiciliarias con el propósito de constatar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, laborales, sanitarias etc.

Dichos actos preeliminarios son utilizados por la administración pública para formar sus resoluciones y decisiones y que a través de ellas determina sus directrices.

A través de los actos de ejecución se persigue el cumplimiento forzoso de las resoluciones y decisiones administrativas cuando el gobernado que resulta obligado no lo hace voluntariamente, sin ofrecer resistencia, tal es el caso de la facultad económico coactiva que se aplica para el cobro forzoso de créditos fiscales.

#### 4.3.6. POR SU CONTENIDO.

Atendiendo a su contenido, los actos administrativos presentan las siguientes categorías:

1a. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares. Aquí encontramos, por



mencionar algunos, los actos de licencias, permisos o autorizaciones y las concesiones.

En los tres primeros casos se trata de actos administrativos por medio de los cuales se salva un obstáculo que la ley consagra como impedimento para el ejercicio de un derecho cuyo goce se encuentra restringido por razones de seguridad pública, y únicamente habiéndose cumplido con determinados requisitos que garantizan el interés público, la administración pública cede la facultad de ejercer dicho derecho.

En cambio, la concesión, es la que crea derechos o facultades para un particular cuando éste no los tiene previamente en la materia objeto de la misma y por lo tanto, no puede desarrollar lícitamente ninguna actividad en relación a ella si no es por medio de la concesión.

2a. Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares. Forman parte de ellos las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

Las órdenes imponen a los gobernados obligaciones de dar, hacer o de abstención, por lo que se denominan, según el caso, mandatos o prohibiciones. Las órdenes se distinguen de la advertencia y del apercibimiento; la

primera consiste en el llamado de atención que versa sobre una obligación preexistente, el segundo se refiere a la amenaza de aplicar una sanción si se incumple una obligación también preexistente.

Los actos de expropiación por causa de utilidad pública, consisten en la imposición que el estado efectúa sobre el derecho de propiedad de los particulares aduciendo la causal de utilidad pública y a cambio de una compensación en dinero.

A través de las sanciones, se castiga la infracción de la norma jurídica o de las órdenes emitidas por la autoridad administrativa.

Por medio de los actos de ejecución, la autoridad administrativa pretende lograr el cumplimiento de una manera forzosa, de las resoluciones y decisiones de dicha autoridad, cuando el gobernado o particular a quien obligan, no lo hace de manera voluntaria.

3a. Actos mediante los cuales se constata la existencia de un estado de hecho o de derecho, así como el cumplimiento de requisitos exigidos por las leyes administrativas. Dentro de este grupo encontramos los actos que consisten en la recepción de declaraciones realizadas por los particulares o en la inscripción que

lleva a cabo la autoridad administrativa respecto de personas o bienes, así como aquellas cualidades de unas y otros, tal es el caso de los padrones y del catastro. También se encuentran en esta agrupación, los actos por medio de los cuales la administración entra en juego para otorgar autenticidad, validez, publicidad o certeza a determinadas relaciones civiles de los gobernados, como en los casos de registro civil, registro de la propiedad, etc. pudiendo incluir la expedición de constancias por la autoridad administrativa relativas a las cualidades de los individuos o bienes, o respecto al cumplimiento de requisitos legales a fin de realizar o ser objeto de actividades previstas en la ley, por ejemplo, certificados de conducta o de estudios; asimismo, los actos de notificación y publicación, cuya finalidad es hacer del conocimiento del interesado resoluciones administrativas que servirán como punto de partida a otros actos.

La administración pública como organismo del estado, al dirigir el ejercicio de la función administrativa ya sea en forma unilateral o contractual, se proyecta en una compleja actividad que da origen a múltiples actos de diversa naturaleza originaria de derechos y obligaciones; las autoridades de la administración pueden actuar de manera oficiosa o ya sea mediante la solicitud de parte, con respecto al acto, o por

medio de denuncia para que el órgano de la administración (el cual puede ser público con funciones sociales o exclusivamente de naturaleza social), dicte la resolución que corresponda al caso, originándose de esta forma el acto administrativo en materia laboral, para producir los efectos jurídicos correspondientes y así, logre la protección efectiva de las normas del trabajo. Los actos administrativos en materia laboral provenientes de alguna autoridad pública en el ejercicio de las funciones sociales o de autoridades sociales, son exclusivamente unilaterales.

Los actos administrativos emitidos por el poder ejecutivo y sus órganos o auxiliares en ejercicio de sus funciones sociales, constituyen actos de la administración, que son de naturaleza social, mismos que producen sus efectos y repercuten en la esfera jurídica de los administrados que pertenezcan a la clase trabajadora o patronal; el acto administrativo laboral tiene características que lo hacen distinto al acto administrativo público, aunque ambos los dicta la autoridad pública, el acto administrativo laboral se configura o nace dentro de la teoría de las relaciones sociales.

En el derecho administrativo, el acto administrativo de naturaleza social es unilateral y aún con la intervención del poder ejecutivo federal o local como

autoridad superior que lleva a cabo dicho acto, produce no sólo efectos jurídicos, sino también sociales; el acto administrativo con naturaleza social nacido en el seno de la teoría laboral, es una declaración unilateral de la voluntad con la finalidad de satisfacer, proteger y reivindicar los intereses sociales de los trabajadores.

Atendiendo a la naturaleza como acto administrativo de la Inspección Federal del Trabajo y la aplicación de sanciones administrativas, es indispensable conocer en análisis los elementos integrantes de dicho acto, como caracteres de existencia, validéz y eficacia de la inspección y las sanciones como figuras de la administración; los que deben cumplir con requisitos como el qué, quién emite dichos actos, la manifestación de la decisión, la sustancia que determine el acto, el presupuesto necesario que lo motiva, el fin o el para qué, así, como los requisitos del procedimiento del actuar administrativo; que cumplan con presupuestos como el de legalidad, el de estar determinado en la ley para el caso concreto, no ser oscuro, absurdo, imposible, el que implique un interés general o colectivo, que esté dentro de la competencia de la autoridad que lo emite, y no existan vicios de ninguna especie, para que la aplicación de las multas derivadas de la inspección puedan tener vida jurídica, ser válidas y eficaces, esto es, que como actos

administrativos produzcan todos sus efectos jurídicos afectando la esfera jurídico económica del patrón sancionado, a manera de obligación a cumplir con las disposiciones de la legislación laboral y como ejemplaridad.

## C A P I T U L O 5

### LA INSPECCION DEL TRABAJO

- 5.1. - FUNDAMENTO JURIDICO-SOCIAL DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.
  - 5.1.1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD E HIGIENE Y SUS SANCIONES.
  - 5.1.2.- REGULACION DE LA INSTITUCION INSPECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
  - 5.1.3.- COMPETENCIA FEDERAL DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.
- 5.2. - FACULTADES Y DEBERES DEL INSPECTOR FEDERAL DEL TRABAJO.
  - 5.2.1.- FACULTAD DE CONTROL.
  - 5.2.2.- FACULTAD DE INVESTIGACION.
  - 5.2.3.- DEBER DE ASESORAMIENTO.
  - 5.2.4.- DEBER DE INFORMACION.
  - 5.2.5.- FACULTAD PARA DICTAR MEDIDAS PREVENTIVAS.
- 5.3. - FACULTADES PARA SANCIONAR.
  - 5.3.1.- NATURALEZA FISCAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE.

## C A P I T U L O 5

### INSPECCION DEL TRABAJO

#### 5.1 FUNDAMENTO JURIDICO-SOCIAL DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

La tajante diferencia entre los poseedores de los medios de producción, riqueza y tierra, y los que no tienen posesión alguna, es causa de la lucha de clases; durante mucho tiempo se impuso la burguesía como un factor real de poder, fué hasta después de alcanzar el movimiento obrero un reconocimiento como resultado de haber llegado esta lucha a un nivel de gran intensidad.

En México, en el año de 1917, el Congreso Constituyente reconoció y concedió derechos que consagraron a la clase trabajadora como un nuevo factor real de poder; se instituyó en el máximo ordenamiento jurídico nacional el derecho de la clase trabajadora para integrar sindicatos, la huelga como medio de lucha frente al capital, la negociación y el contratar de forma colectiva las condiciones generales de trabajo, derechos de que son titulares los trabajadores para ejercerlos sin la necesaria



intervención del estado como institución; asimismo, establece la atribución de responsabilidad de los patrones en materia de seguridad e higiene frente a los trabajadores, la obligación de todo patrón a observar los preceptos de seguridad e higiene en sus establecimientos y la existencia de las sanciones derivadas del incumplimiento de lo preceptuado.

El derecho del trabajo es esencialmente un derecho de clase, a pesar de que nunca antes de éste, se haya reconocido la potestad jurídica de alguna clase social para enfrentarse a otra, y el reconocimiento superlativo como derecho de clase se proyecta en la facultad jurídica de la huelga.

El derecho del trabajo se integra por una parte sustantiva, que son los principios directrices de las condiciones generales en que el trabajador como tal, adquiere derechos y obligaciones que lo ubican en una situación jurídica en el campo del derecho laboral con respecto a la forma de prestar un trabajo.

Simultánea a la existencia del derecho sustantivo del trabajo, se encuentra una estructura protectora, que es un conjunto de principios e instituciones coadyuvantes del derecho laboral; el poder constituyente en su momento, y el legislador, han creado órganos estatales con la

finalidad específica de garantizar la perfecta aplicación del derecho del trabajo.

Esta estructura protectora del derecho sustantivo laboral esta integrada por tres partes: el derecho colectivo del trabajo, el derecho procesal del trabajo y por las autoridades del trabajo, estas últimas conjunto de órganos estructurados y jerarquizados con facultades que el estado les confiere para crear y hacer cumplir el derecho laboral en conjunto.

Las autoridades del trabajo tienen como misión específica por la que fueron creadas la aplicación de la legislación laboral en el sentido más amplio, pues el poder y las facultades para aplicar las leyes en comento se sustentan por distintos órganos del estado, y con el fin de lograr su encomienda se llevan a acabo muy diversos procedimientos, que pueden ser desde la simple vigilancia hasta la intervención del poder judicial.

La aplicación de las normas del trabajo es competencia en sus respectivas jurisdicciones: de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, de las autoridades de las entidades federativas y sus direcciones o departamentos de trabajo, de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, del Servicio

Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, de las Juntas Federales y Locales de Conciliación, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, del Jurado de Responsabilidades y de la Inspección del Trabajo.

La Constitución política de nuestro país consagra en su artículo 123 apartado "A" fracción XXXI, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados en sus respectivas jurisdicciones, de la misma forma determina expresamente las ramas industriales y de servicios, así como empresas que deben ubicarse bajo competencia federal.

La institución inspectiva creada por el legislador como medio de control administrativo para garantizar la aplicación de las leyes laborales, es fundamental para la vigilancia del correcto cumplimiento de dichas normas; figura de la administración pública que proyecta su grado de perfeccionamiento de acuerdo a la calidad y cualidades de desarrollo del país de que se trate.

Toda norma jurídica habiendo sido creada con

apego a derecho es regla de conducta y el cumplimiento a su disposición se encuentra garantizada por el propio estado, pues una de las características determinantes de todo orden jurídico es el poder coactivo, aunque no siempre sea necesario el ejercicio de dicho poder, pues en la mayoría de las ocasiones se cumple de manera voluntaria; este poder coactivo que tiene el estado, garantiza que toda transgresión al derecho sea susceptible de ser reparada con la intervención del estado, aplicando el poder coactivo para ello.

El resultado de la injusticia de la explotación del trabajo, fue la creación del derecho laboral el cual surgió con la pretensión de imperatividad como característica esencial de todo sistema de derecho.

La imperatividad absoluta del derecho del trabajo la consagra el artículo 123 constitucional en su fracción XXVII en donde se establece la nulidad de toda estipulación que implique la renuncia a sus derechos, beneficios o prerrogativas, esta imperatividad faculta al trabajador para exigir sus derechos, y como un derecho de clase debe hacerlo respetar para no dañar a la clase de la que forma parte, de la misma manera obliga al patrón a cumplir con un deber constitucional, como exigencia del estado íntegramente considerado; el estado tiene la obligación de

intervenir de manera activa y permanente para vigilar y hacer cumplir el orden jurídico de carácter social como deber impuesto por la colectividad, tiene la facultad para hacer ejecutar acciones oficiosamente para garantizar la efectividad del derecho laboral.

El estado se encuentra en condiciones de garantizar la efectiva aplicación de las normas jurídicas, cuando éste las crea, por conducto de los órganos facultados legalmente para ello, con el fin de regular la conducta de los individuos que se encuentran bajo su potestad, el cumplimiento de estas normas se dará con el alcance y de la manera en que ello sea posible de forma que se asegure la perfectible aplicación de estas normas jurídicas.

El artículo 89 constitucional, determina que son facultades y obligaciones del poder ejecutivo: fracción I promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

El presidente como titular del ejecutivo, para el cumplimiento de su encargo, despliega el ejercicio de sus atribuciones en la estructura de la Administración Pública Federal de la que forma parte la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, autoridad del trabajo quien cuenta con la

Dirección General de Inspección del Trabajo, que en materia de Seguridad e Higiene tiene competencia derivada de la fracción XXXI del artículo 123 constitucional apartado "A", donde se ordena que la aplicación de las leyes del trabajo, corresponde a las autoridades de los estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a la seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Para conocer la mejor manera de aplicar los preceptos legales debemos atender al contenido de las normas y conocer su alcance así como su extensión de validez; se tiene que apuntar la diferencia que existe entre las normas, su valor difiere de acuerdo al interés tutelado que regule, y las medidas dictadas para garantizar la perfecta aplicación de las normas varía según la motivación jurídica.

La legislación del trabajo tiene métodos especiales de aplicación de los preceptos jurídicos, pues con respecto a la imperatividad de este derecho participa de dos tipos de sanción, las represivas y las restitutivas, las primeras derivadas de la facultad que tiene el estado conferida por la sociedad para ejercer coacción sobre quien transgreda dichas normas y las segundas son

originadas y motivadas por el interés particular.

Los intereses que tutela el derecho laboral demandan la existencia de estos dos tipos de sanciones la primera de ellas como represión directa del estado y la segunda en función del interés privado.

Reconociendo que el estado debe velar por el cumplimiento de medidas específicas de interés colectivo y de interés social, como su razón de existir, la legislación del trabajo tiene como finalidad regular las relaciones obrero patronales en consideración a un mínimo de protección al trabajador y asegurarle un mejor nivel de vida, las normas jurídicas protectoras adoptan un valor y un significado a través de un procedimiento especial con el propósito de vigilancia a cargo de servidores públicos con las facultades para ello otorgadas por el estado, quienes deben estar lo suficientemente capacitados, ya que tienen a su cargo una rama del derecho en buen grado especializada por ser normas de carácter social.

Como necesidad de protección a la clase trabajadora y con la intención de lograr el equilibrio entre los factores de la producción, se crea la institución de inspección del trabajo, con la función fundamental de vigilar el cumplimiento de las leyes del trabajo a cargo del estado, ésto por conducto de un cuerpo de funcionarios que

con la práctica de visitas a los centros de trabajo en periodos regulares, desarrollando investigaciones directas comprobando que se aplican de manera satisfactoria las leyes laborales, en caso de no ser así, podrán aplicar la acción procedente.

El estado realiza funciones tendientes a proteger a los trabajadores, éstas son la parte sustantiva de la administración del trabajo.

La inspección del trabajo es la actividad especializada que el estado ejercita por conducto de la Secretaría del Trabajo cuya naturaleza corresponde a la esencia del derecho del trabajo, la institución inspectiva integra la administración del trabajo como parte fundamental. La inspección del trabajo implica la existencia de un tercer interés en las relaciones jurídicas en la materia, pues no intervienen en ellas únicamente el trabajador y el patrón; un tercer interés lo constituye la sociedad, interés que se encuentra representado y tutelado por el Estado, por ello dicha actividad inspectiva hace manifiesta y proyecta la esencia de esta rama del derecho pues la normatividad que la integra es materia de vigilancia por parte del Estado como forma de intervención para dar valor al derecho de clase.

La institución inspectiva es parte del complejo



que es el estado, que ejerce esta facultad con la pretensión de hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones legales que velan por las condiciones generales de trabajo, así como aquellas relativas a la protección física del trabajador como son las de seguridad e higiene, es también función del cuerpo inspectivo informar técnicamente y proporcionar asesoría tanto a la parte trabajadora como a los patrones, notificar a la autoridad correspondiente cualquier tipo de deficiencia o abuso que no se encuentren contemplados específicamente como tales en la legislación vigente, éstos es, que no exista en estas normas protección alguna contra dichos abusos.

La inspección del trabajo es más importante con respecto a los intereses que persigue como mediatos que por su tarea inmediata, pues pretende lograr estabilidad y seguridad sociales que garanticen el desarrollo colectivo, para lo que es fundamental una efectiva nivelación de las condiciones de vida de las clases que componen la sociedad, por ello el estado creó normas de equilibrio, y es necesidad que éstas sean cumplidas eficazmente.

El servicio de inspección del trabajo tiende a proporcionar a los trabajadores y patrones la forma ideal de lograr seguridad y bienestar en todo centro laboral. La

aplicación uniforme de las normas de trabajo es forma de garantizar que no haya empresas que se ubiquen en posición ventajosa por no cumplir con las prestaciones que la ley contiene; un patrón obtendrá mayor rendimiento de trabajo por el esfuerzo del trabajador como consecuencia de cumplir con jornadas razonables, así como mantener las mejores condiciones de trabajo y atender la seguridad en instalaciones que garanticen salud y vida de sus empleados.

El Congreso de la Unión, estableció las bases de la organización de la administración pública federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo se auxiliará de dependencias de la administración pública con igualdad de jerarquía y sin preeminencia alguna, con funciones específicamente delimitadas en cada una de las ramas y con una competencia establecida en cada una de las áreas en que esto es necesario, para lograr el desarrollo del estado.

Es menester llevar cabo el estudio, la planeación y el despacho de los negocios propios de la administración pública, que constituye el actuar concreto del estado, a partir del fundamento de su actuar abstracto proyectado en la legislación, ésto es, el poder del estado a quien se encomienda la actividad ejecutiva del no reservada a la

jurisdicción; es la administración pública que a través de sus entidades va a hacer cumplir la ley en sus distintas materias, la administración presenta dos caracteres fundamentales de su actuar que son la lógica y la voluntad, en la actividad administrativa, la voluntad es un elemento predominante sobre la lógica, la administración pretende satisfacer un fin propio básico como parte de su naturaleza y razón de ser, pues tiene como objeto el cumplimiento de fines con tendencia al bien colectivo, el medio empleado para ello es el derecho (límite impuesto a su propio actuar), aún cuando la administración puede conducirse sin la existencia previa de una ley, atendiendo siempre al bien colectivo, ésto es la facultad discrecional con que cuenta todo órgano administrativo para resolver algún asunto de su competencia; una característica más que da su naturaleza a la actividad administrativa, es la posibilidad de revocar las resoluciones que emanen de ella.

#### 5.1.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD E HIGIENE Y SUS SANCIONES

La Constitución Federal sustento del sistema jurídico de nuestro estado de derecho, en el artículo 123 apartado "A" fracción XIV, atribuye responsabilidad por riesgo creado a los patrones tutelando la seguridad e higiene en el trabajo, al ordenar que los empresarios serán responsables frente a los trabajadores de toda lesión

orgánica, afección funcional o la muerte producto del ejercicio o con motivo de la actividad del trabajo, al igual que de todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que sea originada en función del trabajo o el medio en que se presten los servicios.

En la fracción XV, establece la obligación de todo patrón a cumplir con los preceptos legales sobre seguridad e higiene -de acuerdo con el tipo de negociación- en las instalaciones y 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 su establecimiento que ofrezca la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores; de igual forma, determina la existencia y procedencia de las sanciones por incumplimiento de lo que dicha sanción establece, dejando que la ley reglamentaria determine su facticidad. La Ley Federal del Trabajo en su artículo 994 fracción V, establece de manera genérica dichas sanciones.

5.1.2. REGULACION DE LA INSTITUCION INSPECTIVA  
EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Encontramos consagrada la existencia de la inspección del trabajo en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional. El día 8 de abril de 1970 se publicó en el

diario oficial de la federación la reforma al reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en que se creó la Dirección General de Inspección del Trabajo. En la Ley Federal del Trabajo en su título undécimo, que hace referencia a las autoridades del trabajo y servicios sociales, en su capítulo V articulado del 540 al 550 estipula las funciones, deberes, obligaciones y atribuciones de los funcionarios al servicio de la institución inspectiva.

Las funciones mas importantes de éstos son: vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, proporcionar información técnica, como asesoría a trabajadores y patronos, dar parte a la autoridad que corresponda de las deficiencias y abusos o violaciones de que tenga conocimiento en los centros laborales, practicar estudios y reunir datos que a solicitud de las autoridades sean necesarios para procurar la armonía de los centros de trabajo, los deberes del inspector de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo se dirigen especialmente a las que hacen referencia a los derechos de los trabajadores y obligaciones de los patronos, de igual forma las que tutelan el trabajo de las mujeres y los menores y en un apartado muy importante las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo y seguridad e higiene.

Para el cumplimiento de las funciones encomendadas a los inspectores, estos tienen los deberes y atribuciones de visitar las empresas y establecimientos, durante las horas de trabajo diurno o nocturno, habiéndose identificado plenamente; interrogar solos o ante testigos a los trabajadores o patronos sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo, exigir la presentación de libros, registros, u otros documentos que obliguen las normas laborales, sugerir que se corrijan los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo, cuando constituyan una violación o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores y la adopción de las medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente, examinar las sustancias y materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos.

Las obligaciones de los inspectores entre otras son: identificarse acreditando su carácter ante patronos y trabajadores, inspeccionar periódicamente las empresas y establecimientos, practicar inspecciones extraordinarias cuando sean requeridas; levantar acta circunstanciada de cada inspección que practiquen, con intervención de los trabajadores y el patrón haciendo constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo y de seguridad e higiene, entregar copia a las partes que intervienen y

turnarla a la autoridad correspondiente; por otra parte, existe la presunción de ser ciertos los hechos que certifique el inspector, mientras no se demuestre lo contrario, esto reconoce la fe pública en materia laboral que se les atribuye a los inspectores en ejercicio de sus funciones.

Estos, no pueden tener interés alguno en los establecimientos de trabajo sujetos a inspección, tienen prohibido revelar secretos industriales y comerciales, así como representar o patrocinar a los trabajadores o patrones en los conflictos de trabajo.

#### 5.1.3. COMPETENCIA FEDERAL DE LA INSPECCION DEL TRABAJO.

El congreso constituyente de 1916-1917, reconoció el valor social que representaba la materia laboral, por ello quiso respetar los principios federalistas y en principio se facultó a las legislaturas de las entidades federativas para normar jurídicamente en materia de trabajo, esto, en atención a la necesidad de legislar armónicamente con las características propias de cada localidad, de ahí el afán de facultar a los estados integrantes de la federación para ello, pero como resultado de las discordancias en los criterios entre las normas jurídicas que imperaban en las entidades y lo establecido

para los territorios federales, se produjo una gran inseguridad jurídica.

El 6 de Septiembre de 1929, se publicaron las reformas que modificaron el artículo 123 de la Constitución, del mismo modo se modificó la fracción X del artículo 73 del mismo ordenamiento jurídico. En atención a estas reformas se federalizó la facultad de legislar en materia de trabajo.

El artículo constitucional 123, consagra la competencia federal para legislar en materia laboral, al señalar que el Congreso de la Unión sin contravenir a las bases que el mismo numeral establece con respecto a la materia, deberá expedir leyes sobre el trabajo.

La fracción X del artículo 73 del mismo ordenamiento jurídico, consagra la federalización legislativa en materia del trabajo, al especificar que el congreso tiene facultad para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, juegos, apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

El 18 de noviembre de 1942, se adicionó la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, atribuyendo



competencia exclusiva a las autoridades federales en asuntos relativos a:

- a) Ramas industriales y servicios:
  - 1.- Textil;
  - 2.- Eléctrica;
  - 3.- Cinematográfica;
  - 4.- Hulera;
  - 5.- Azucarera;
  - 6.- Minera;
  - 7.- Metalúrgica y siderúrgica;
  - 8.- De hidrocarburos;
  - 9.- Petroquímica;
  - 10.- Cementera;
  - 11.- Calera;
  - 12.- Automotriz;
  - 13.- Química;
  - 14.- De celulosa y papel;
  - 15.- De aceites y grasas vegetales;
  - 16.- Productora de alimentos;
  - 17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas;
  - 18.- Ferrocarrilera;
  - 19.- Maderera básica;
  - 20.- Vidriera;
  - 21.- Tabacalera;

22.- Servicios de banca y crédito;

b) Empresas:

1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;

2.- Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

3.- Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales, o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

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

En ejercicio de la facultad que confiere al ejecutivo el artículo 89 en su fracción I del ordenamiento jurídico constitucional, quien con el fin de determinar las atribuciones de las unidades administrativas de cada secretaría de estado y para el mejor proveer de la Secretaría del Trabajo en lo que respecta al despacho de los asuntos que correspondan, como son vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas y derivadas del artículo 123 constitucional; expidió el reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el que en su artículo tercero señala que para auxiliar al secretario en el estudio y despacho de los asuntos que conforme a los ordenamientos legales relativos corresponde atender a la secretaría del Trabajo, la competencia de ésta se ejercerá a través de las unidades administrativas enlistadas en el mismo numeral, que especifica la existencia de la Dirección General de Inspección Federal del trabajo, a la que corresponde vigilar el cumplimiento de la legislación en la materia, contenida en la Constitución, Ley Federal del Trabajo, en los reglamentos, convenios, acuerdos y contratos de la Secretaría del Trabajo con base en sus atribuciones, dotar información técnica y asesorar a las partes en la relación laboral, informar a las autoridades de las condiciones de las empresas o establecimientos, practicar

estudios para lograr la armonía entre dichas partes, certificar padrones, vigilar el funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, participación de utilidades, cuadro general de antigüedades y de elaboración del reglamento interno y practicar todas aquellas acciones afines.

En fecha 10 de noviembre de 1982, fue publicado en el diario oficial de la federación el reglamento de Inspección Federal del Trabajo, en atención a la necesidad de contar con un ordenamiento que responda a las necesidades y circunstancias actuales y que regule con precisión así como de forma integral la inspección del trabajo. Dicho reglamento en su artículo primero, determina que las disposiciones del mismo son de orden público y rigen en todo el territorio nacional. En su artículo segundo especifica que la aplicación de dicho reglamento compete a la Secretaría del Trabajo.

La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se integrará por un Director General y por el número de unidades administrativas de apoyo y de Inspectores que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Para efectos de ser sujetos de Inspección Federal del trabajo, se entiende por patrón a toda persona física o

moral que utilice los servicios de uno o varios trabajadores, en la inteligencia de que si el trabajador por convenio o costumbre emplea los servicios de otros trabajadores se entenderá que el patrón de aquél lo será también de éstos, para los mismos efectos se considera como centro de trabajo a toda empresa o establecimiento, negociación o cualquier otra unidad independientemente de su denominación en que se realicen actividades de producción o comercialización de bienes o de prestación de servicios y en los cuales participen personas que sean sujetos de una relación de trabajo, de igual forma, se consideran centros de trabajo los establecimientos de producción de bienes y prestación de servicios pertenecientes a sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo.

Es una atribución de suma importancia del inspector del trabajo en materia de seguridad e higiene, sugerir se eliminen los defectos en instalaciones y sistemas de producción que atenten o vulneren la seguridad y salud del trabajador.

Para efectos de la vigilancia del cumplimiento de toda norma relativa a la seguridad e higiene en el trabajo, las autoridades de las entidades federativas auxiliarán a las del orden federal, cuando se trate de empresas o

establecimientos que en los demás aspectos derivados de las relaciones de trabajo estén sujetos a jurisdicción local.

Las autoridades locales deberán poner a disposición de las dependencias del ejecutivo federal competentes para aplicar la Ley Federal del Trabajo, la información que éstas les soliciten para estar en aptitud de cumplir sus funciones, asimismo reportar a la Secretaría del Trabajo las violaciones que cometan los particulares en materia de seguridad e higiene en el trabajo 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 de jurisdicción local.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Junio de 1978, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo rige en todo el territorio nacional y tiene por objeto proveer en la esfera administrativa a la observancia de la Ley Federal del trabajo en materia de seguridad e higiene y lograr de este modo disminuir los accidentes y enfermedades que se producen y originan en los centros de trabajo.

La aplicación de dicho reglamento corresponde a la Secretaría del Trabajo, las autoridades federales coordinarán sus acciones en materia de seguridad e higiene

con las autoridades de los estados y del Departamento del Distrito Federal, de igual manera se establecerá la coordinación necesaria para la expedición, actualización e interpretación de los instructivos y normas oficiales mexicanas relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo, quedando la Secretaría del Trabajo facultada para expedir con base en la reglamentación sobre seguridad e higiene los instructivos necesarios para desarrollar, hacer explícitas y determinar la forma en que deben cumplirse sus disposiciones.

5.2. FACULTADES Y DEBERES DEL INSPECTOR FEDERAL DEL TRABAJO.

Necesarias para el cumplimiento de su función, el Inspector Federal de trabajo, debe contar con atribuciones y obligaciones con respecto a su cargo, tales como la facultad de control, facultad de investigación, deber de asesoramiento, deber de información y la facultad para dictar medidas preventivas.

5.2.1. FACULTAD DE CONTROL.

El fin perseguido por la inspección del trabajo exige la intervención del estado para lograr la protección del trabajador, con la intención de lograr ese objetivo, se atribuye a los inspectores del trabajo la importantísima facultad de control.

La meta que en esencia persigue la institución inspectiva, se cristaliza cuando por medio de una investigación especializada y precisa en todo centro de trabajo que jurídicamente está sujeta a la inspección del trabajo se comprueba la correcta aplicación de las leyes y reglamentos correspondientes a las condiciones generales de trabajo y seguridad e higiene.

La facultad de control implica el derecho del inspector a tener acceso al centro de trabajo con el fin de cumplir con su función, asimismo le asiste el derecho a la investigación.

Para poder lograr el libre acceso del inspector al establecimiento sujeto a inspección y llevar a éxito su investigación es necesario que el inspector del trabajo se identifique con credencial debidamente autorizada ante los trabajadores y patrones, además de exhibir en cada caso la orden de inspección correspondiente expedida por las autoridades del trabajo, dichos funcionarios para poder practicar visitas de inspección, deberán estar provistos de ordenes escritas en las que se precise el centro de trabajo, su ubicación, el objeto de la inspección y el alcance de ésta. En virtud de los poderes y facultades que se le atribuyen al inspector, es necesario que éstos cuenten con documentación de identidad, que estarán



obligados a presentar siempre que les sea requerido.

En caso de ser necesario el inspector a su criterio podrá solicitar el auxilio de las comisiones mixtas cuya integración obliga la Ley Federal del Trabajo, o del personal de mayor experiencia en el propio centro de trabajo, en su caso, la intervención de expertos en la rama comercial, industrial o de servicios de que se trate según el caso, designados al efecto por la autoridad laboral competente.

La autoridad del trabajo, en este caso, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para mejor desahogo de la actividad inspectiva, practica las visitas mediante aviso previo, lleva a cabo las notificaciones de inspección programada dicha notificación se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal a falta de ambos se dejará citatorio con cualquier persona que jurídicamente en razón de la relación laboral obligue al patrón y que se encuentre en el domicilio para que se le espere al inspector en la fecha y hora que para tal efecto se señale.

El citatorio a que hacemos referencia, debe contener nombre, denominación o razón social y domicilio de la persona a quien haya de notificarse, los datos de la autoridad que ordena la notificación de que se trate, la

fecha y hora en que se pretenda llevar a cabo la diligencia en el respectivo centro de trabajo y en caso de no atender al citatorio la diligencia se atenderá con quien se encuentre y que jurídicamente obligue al patrón.

"Toda visita de inspección debe poder desahogarse a cualquier hora del día o de la noche, pues el trabajo nocturno es objeto de control por medio de la inspección en las mismas condiciones que el trabajo diurno."<sup>43</sup>

Los inspectores del trabajo deberán practicar visitas a los centros de trabajo durante las horas de labores, sin distinción de turnos, aunque en la práctica en condiciones ordinarias y realizando dichas visitas de inspección durante el turno diurno, el inspector tiene que salvar un sinnúmero de obstáculos y problemas para poder cumplir en términos satisfactorios su función, pretender llevar a cabo visitas nocturnas sería casi imposible.

Para la práctica de las correspondientes visitas, los inspectores se sujetarán a las instrucciones recibidas de las autoridades del trabajo en la orden que por escrito les será girada para tales efectos.

---

43. LOUIS DIAZ, Max. "Estudio sobre la Inspección del Trabajo". Revista Mexicana del Trabajo. S.T.P.S.; No. 3; Tomo III; Julio-Septiembre 1973. Séptima época. Pág. 23.

Las autoridades del trabajo harán la programación de las visitas iniciales, periódicas y de verificación que deben practicarse a los centros de trabajo, de igual forma las mismas autoridades podrán ordenar la práctica de visitas extraordinarias, de oficio o a petición de parte interesada.

"La declaración obligatoria de los establecimientos para su registro permite que las autoridades competentes los identifiquen, por consiguiente, desde el momento en que un establecimiento entra en la categoría de estos establecimientos, que de acuerdo con los criterios determinados por la ley, están sujetos a inspección, los inspectores deben tener libre acceso a él, en cualquier momento del día o de la noche sin restricción alguna.

Según los términos de todas las reglamentaciones nacionales, los inspectores tienen acceso, no solamente a los talleres en que se efectúa normalmente un trabajo, sino también a todos los locales o lugares de trabajo, inclusive los establecimientos anexos y otras dependencias de la empresa, donde exista la posibilidad de que se efectúe algún trabajo."<sup>44</sup>

---

44. Ibidem; Pág. 24.

Serán objeto de inspección materia del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, los centros de trabajo de jurisdicción federal en general, incluyendo aquellos lugares en donde se dediquen a la colocación de trabajadores, sin importar la denominación que a éstos se les dé, en los términos de la Ley Federal del Trabajo. Se exceptúan las casas habitación cuando no constituyan un establecimiento de los anteriormente considerados, en atención al principio de inviolabilidad del domicilio.

"Las violaciones que las legislaciones nacionales preveen para el caso de que se entorpezca a los inspectores del trabajo en el ejercicio de sus funciones constituyen una garantía del libre acceso.<sup>45</sup>"

Al respecto el artículo 994 de la Ley Federal del trabajo establece la sanción por obstruir la función inspectiva la cual es de 15 a 315 veces el salario mínimo general, al patrón que no permita la inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo practiquen en su establecimiento.

#### 5.2.2. FACULTAD DE INVESTIGACION.

El derecho a investigación que se atribuye al

---

45. Ibidem; Pág. 25.

inspector del trabajo debe estar precedido del ejercicio de la facultad de libre entrada del mismo funcionario, ya que ésta es condición indispensable y previa para practicar la facultad de control.

"Una vez que haya ingresado al establecimiento el inspector necesita gozar determinados derechos de investigación que le permitan apreciar personalmente si se cumple la ley y observar si existe cualquier peligro para la seguridad y salud de los trabajadores."<sup>46</sup>

El inspector está facultado para vigilar el cumplimiento de las normas del trabajo especialmente las que establecen los derechos de los trabajadores y las obligaciones de los patrones, las que regulan el trabajo de las mujeres y menores, las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, de la seguridad e higiene.

Al momento de llevarse a cabo una inspección tanto el patrón como sus representantes y los trabajadores deberán dar todo tipo de facilidades para que aquella se practique, así como proporcionar la información y documentación que le sea requerida por el inspector y a que obligan la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y demás

---

46. Idem.

disposiciones aplicables en la materia.

El inspector del trabajo podrá proceder a allegarse de cualquier prueba o exámen que considere necesarios para cumplir su misión.

El medio con que cuenta el inspector para perfeccionar su trabajo es la práctica de interrogatorios a los trabajadores, pues no puede basar su investigación exclusivamente en los análisis que practique a los registros y documentos con que la empresa cuenta, éste es un medio idóneo sobre todo cuando no se está obligado a llevar registros o si los que existen fueren imprecisos o incompletos.

Durante la visita el inspector deberá efectuar los interrogatorios que considere necesarios practicando éstos, solo o ante testigos, quedando facultado para retirar a las partes con objeto de evitar la posible influencia que éstas ejerzan sobre los interrogados, los resultados que se obtengan de los interrogatorios efectuados, se harán constar en el acta respectiva.

"Si las entrevistas se realizan en la empresa, el inspector debe hablar con un número suficientemente grande de trabajadores, de modo que si alguien le ha suministrado informaciones acerca de una violación, sea imposible

identificar al informante, evitando así posibles represalias.<sup>47</sup>"

Para alcanzar el cometido del derecho del trabajo, los empleadores están obligados jurídicamente a llevar y conservar libros, registros y documentos donde se asienten y existan como constancia el cumplimiento de las condiciones de trabajo, tales como el pago de salarios, aguinaldos, constancias de capacitación, jornadas extraordinarias, manuales de operación de maquinaria y equipo de manejo de sustancias tóxicas, corrosivas e irritantes, etc.

Con la práctica de examinar este tipo de documentos el inspector puede formarse convicción de las condiciones en que se encuentra el centro de trabajo materia de la inspección.

Los inspectores están debidamente autorizados para exigir la presentación de esa documentación como para que le sean proporcionadas copias o extractos de los mismos.

Los funcionarios de la inspección están facultados para recabar la información que sea necesaria

---

<sup>47</sup>. Ibidem; Pág 27.

para mantener actualizado el sistema estadístico laboral, además de estar obligados a vigilar que los centros de trabajo cuenten con las autorizaciones, permisos y licencias de funcionamiento que los trabajadores que así lo requieran, cuenten con las autorizaciones o constancias de habilidades correspondientes, expedidas por las autoridades correspondientes y si procede, dictar las medidas necesarias; vigilar que en cada centro laboral se encuentren integradas las comisiones a que se refiere la Ley Federal del Trabajo, así como su correcto funcionamiento, que los patrones den cumplimiento a las disposiciones aplicables al tipo de trabajo de su establecimiento, atendiendo a la rama comercial, industrial o de servicios a la que pertenezcan; el cumplimiento del contrato, el reglamento interior o el documento en que se establezcan las condiciones de trabajo realizando en su caso las observaciones que procedan.

El reglamento de inspección federal del trabajo, faculta a los inspectores para recabar y ser examinadas, muestras de las sustancias y materiales que utilizan los establecimientos durante los procesos de producción, cuando se trate de trabajos peligrosos; en la práctica, el inspector al observar la existencia de algún riesgo con respecto a este tipo de sustancias, establece como una medida de protección, la práctica de estudios periciales a



fin de determinar la existencia y concentración de sustancias peligrosas o condiciones negativas en el medio ambiente laboral, estudios que deberán practicarse con apego a lo establecido en las normas oficiales mexicanas correspondientes y remitir dichas evaluaciones a la dirección general de inspección federal del trabajo para su valoración; el patrón está obligado a cumplir con ello en razón de ser una disposición de carácter reglamentario.

#### 5.2.3. DEBER DE ASESORAMIENTO.

Es fundamental en toda misión del inspector, el deber de proporcionar información tanto a los trabajadores como a los empleadores, con respecto a los derechos y obligaciones consignadas en la ley, dicho funcionario deberá intervenir conciliatoriamente entre los factores de la producción cuando así lo soliciten éstos, a fin de buscar el equilibrio de sus intereses, lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones conferidas al respecto por la ley a otras autoridades.

Estos funcionarios tienen encomendado el deber de exponer los alcances de las normas del trabajo, las tendencias de éstas, sus pretensiones y la mejor manera de darles el debido cumplimiento para que ello redunde en beneficios; la experiencia de aquellos por su permanente trato con trabajadores y patronos facilita esta

función de asesoramiento proporcionando información técnica efectiva, así como hacer las recomendaciones que estime pertinentes, esta es una forma de dar cumplimiento a los preceptos legales y prevenir la sucesión de accidentes en el centro de trabajo, siempre con la tendencia de lograr un nivel de educación para salvaguardar la salud del trabajador, por lo que deberán adoptar toda medida conveniente para crear convicción de la utilidad práctica de la legislación así como de la función inspectiva.

Los inspectores del trabajo deberán colaborar con los trabajadores y empleadores en la difusión de las normas relativas a la prevención de accidentes de trabajo, seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento y demás materias del derecho laboral que por su importancia lo requieran, además están obligados a conminar a ambas partes para que lleven a cabo la integración de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, reparto de utilidades, cuadro de antigüedades y elaboradora del reglamento interior, con estos propósitos la inspección del trabajo no solo debe cumplir una función punitiva, sino que debe cumplir una misión preventiva.

El inspector ejerciendo su deber de asesoramiento, debe hacer del conocimiento del patrón,

cuales son las ventajas reales en el aspecto económico al no transgredir la ley y los principios de seguridad e higiene y evitar los inconvenientes y pérdidas por gastos imprevistos como resultado de esa transgresión, pretendiendo lograr ventajas derivadas del cumplimiento de la ley y de determinadas condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, en muchas ocasiones los accidentes de trabajo o las condiciones de insalubridad no atienden a la intención dolosa de violar la ley, son resultado de la falta de información o la deficiencia de ésta para motivar al trabajador para que adquiera convicción y se esfuerce por prevenir accidentes y mejorar las condiciones de salubridad.

"Del mismo modo por lo que hace a la capacitación, le compete al inspector la propuesta a las organizaciones laborales de inclusión en las convenciones colectivas de trabajo, de todas aquellas disposiciones que posibilitan, en primer lugar, condiciones más seguras de tareas; en segundo lugar, mejores condiciones de salubridad y en tercer lugar como una de las constantes que maneja la ley federal del trabajo, una creciente participación del trabajador en la formulación y operación de los sistemas que se establecen en las empresas para la prevención de accidentes y en los sistemas interiores de

capacitación."<sup>48</sup>

#### 5.2.4. DEBER DE INFORMACION.

El inspector del trabajo en el cumplimiento de su encargo, está obligado a analizar cualquier problema que pudiera hallar en la práctica laboral, en virtud de ser el único vínculo entre la secretaría del trabajo y la práctica del medio productivo, es la representación de la legislación laboral, en cuanto es, quien va a obligar su aplicación, de alguna forma le va a dar efectividad y un valor real. Dichos problemas esencialmente de naturaleza de política social, pueden ser de deficiencia en la legislación vigente, o el silencio de la misma con respecto a situaciones específicas, las prácticas abusivas no sujetas a control.

Todo inspector tiene la obligación de comunicar y denunciar estas situaciones y cualquiera otra que redunde en perjuicio de la clase trabajadora, pues al denunciarlas a la autoridad competente, ésta cuenta con la información básica que permita formular una nueva política y legislación con tendencia a subsanar todas esas

---

48. TANGELSON, Oscar; Ob cit; pág. 44.

situaciones concretas.

La inspección del trabajo tiene a su cargo informar a la autoridad que compete, las deficiencias y todo abuso que no se hayan específicamente comprendidos bajo la tutela de la legislación laboral vigente, para orientar las medidas técnicas a adoptar y valorar la conveniencia y posibilidades de aplicación. De igual manera están obligados los inspectores a denunciar ante el Ministerio Público los casos de omisión o falta de pago del salario mínimo a los trabajadores, procurarán que las actas de inspección que levanten y envíen a sus superiores, vayan acompañadas del contrato colectivo de trabajo y del reglamento interior respectivos que regulen las relaciones de trabajo en el centro laboral de que se trate, cuando aparezca que las violaciones se relacionan con disposiciones contractuales.

#### 5.2.5. FACULTAD PARA DICTAR MEDIDAS PREVENTIVAS.

Angulos de soporte y de gran influencia en la productividad, son sin duda alguna, la salud física y mental del trabajador, como su bienestar general, por lo que es de suma importancia y de interés absoluto para la colectividad, lograr una adecuación del trabajador a su labor profesional, de igual formá, alcanzar la mejor adaptación del trabajo a la condición humana para que

redunde en una mayor productividad y lograr una mejor condición del trabajador y su familia, para lo que es requerida una legislación que se adecue a las necesidades industriales que asegure la aplicación correcta de la legislación tutelar de la integridad del trabajador, para ello es necesaria la facultad para dictar disposiciones de carácter reglamentarias otorgadas al inspector para dirigir las condiciones en que se han de desempeñar los trabajos sin perjuicio de la salud del trabajador, este poder atribuido a los inspectores, es para dictar con el carácter de preventivas, medidas que salvaguarden al trabajador de cualquier accidente en el desempeño de su trabajo.

Es función de todo inspector, sugerir se eliminen defectos en instalaciones y métodos de trabajo que constituyan violación o peligro para la seguridad del trabajador y se adopten las medidas inmediatas necesarias.

A este respecto, el convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo tercero, determina que los inspectores estarán facultados para tomar medidas a fin de eliminar los defectos observados en la instalación, en el montaje o en los métodos de trabajo, que según ellos, constituyen razonablemente un peligro para la salud o la seguridad de los trabajadores. De esta forma se le atribuye al

inspector, la facultad de aplicar su criterio en la imposición de medidas ejecutivas de carácter preventivo.

Para que este funcionario aplique dichas medidas, encuentra apoyo en la legislación laboral para ordenar cualquier modificación necesaria; el reglamento de inspección federal del trabajo, ordena que cuando se trate de inspecciones tendientes a vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene, si el inspector encuentra deficiencias que impliquen un peligro inminente para la seguridad del centro de trabajo o para la seguridad o salud de las personas que se encuentran en él, deberá determinar la adopción de las medidas de aplicación inmediata que considere para evitar riesgos.

Con el propósito de salvaguardar la integridad del trabajador, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social hará practicar los estudios e investigaciones en los centros de trabajo, así como los exámenes que estimen convenientes a los trabajadores, utilizando para ello, los equipos necesarios y los medios que la ciencia y la tecnología emplean para identificar y valorar las posibles causas de accidentes y enfermedades de trabajo y para determinar las alteraciones de la salud en los trabajadores a fin de promover que mediante la expedición de las disposiciones correspondientes, se establezcan medidas de

seguridad e higiene.

Reconocida la facultad para dictar prescripciones tendientes a la prevención de accidentes y enfermedades profesionales, resultado de las condiciones precarias en las instalaciones de trabajo o en la maquinaria, estas prescripciones tienen el carácter de obligatorias, pues por su incumplimiento se genera una infracción a la ley y consecuentemente al transgresor se le atribuye la correspondiente sanción. Por tal motivo, la ley concede a las partes la garantía del procedimiento judicial.

### 5.3. FACULTADES PARA SANCIONAR.

El derecho del trabajo en cuanto a su observancia, está garantizado por el estado, por ello es característica de la estructura jurídica el poder coactivo, ésto no implica que siempre se tenga que usar dicho poder público, pues la mayor de las veces es cumplido voluntariamente, pero aquél si garantiza que cualquier violación pueda ser reparada de forma directa o indirecta, de aquí que se le imponga al estado "La función social de vigilar la aplicación de las normas a todas las prestaciones de trabajo, de poner en conocimiento de los empresarios las violaciones que hubiese encontrado, a fin de que las corrijan, y cuando la recomendación no sea



acatada, imponer las sanciones que autorice la ley".<sup>49</sup>

De esta forma, se hace efectiva la tutela del derecho del trabajo como protector de la clase trabajadora; es por medio de la institución inspectiva, que se ejercitan las funciones de vigilancia y una vez que se haya comprobado la existencia de algún tipo de deficiencia en el centro de trabajo o violación a la ley, se hará del conocimiento de la autoridad que compete, quién podrá aplicar la sanción que corresponda con fundamento en la legislación laboral, una vez que se haya cumplido con el procedimiento legal correspondiente.

Es encargo de la Secretaría del Trabajo, en ejercicio de su función de órgano de la administración pública, vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la constitución federal, en la ley federal del trabajo y en sus reglamentos; de igual manera estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento.

---

49. DE LA CUEVA Mario; El Nuevo derecho Mexicano del trabajo, Tomo I; Décima tercera edición; Ed. Porrúa; México; 1993; Pág. 101.

Con respecto a las medidas en comento, la autoridad laboral, al otorgar plazos a los patronos para que corrijan las deficiencias encontradas y efectúen las modificaciones necesarias, lo deberán hacer atendiendo a las características de las mismas, no pudiendo ser estos mayores de noventa días ni menores de quince, a excepción de las medidas de aplicación inmediata que se consideren necesarias para evitar un peligro inminente.

Una vez que el inspector pone en conocimiento de la autoridad las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo que observe en los centros de trabajo, se procederá a la valoración y calificación de las actas de inspección, las que serán turnadas a la autoridad competente para el efecto precedente; por otra parte, corresponde a la secretaría general de asuntos jurídicos de la misma secretaría, aplicar las sanciones correspondientes por violaciones a las normas laborales, a las de seguridad social y a las contractuales, así, como por violaciones a los tratados y convenciones internacionales en materia laboral.

La Ley Federal del Trabajo en su título decimosexto, establece la responsabilidad y las sanciones de los empleadores por incurrir en violaciones a la legislación laboral, a sus reglamentos, instructivos,

normas oficiales mexicanas, convenios, acuerdos y contratos; ordena que las violaciones a las normas de trabajo, cometidas por los patrones o por los trabajadores, serán sancionadas con apego a dicho título de la ley, esto con independencia de la responsabilidad que les corresponde por el incumplimiento de sus obligaciones.

La sanción imperante es de tipo económico, la multa y su cuantía asciende de acuerdo a la gravedad de la violación, su monto se determinará tomando en cuenta y como base de cálculo, la cuota diaria de salario mínimo general vigente, en el lugar y tiempo en que se cometa la violación. De acuerdo con el artículo 992 de la ley en comento, lo que se estableció fue con la pretensión de lograr los ajustes inmediatos al proceso inflacionario.

El legislador, en función de la importancia de los derechos tutelados, impuso sanciones en atención de las violaciones más graves y es tan extensa la protección a la integridad física del trabajador como a sus derechos, que consagró en el artículo 1002 de la ley federal del trabajo, un mandato general para sancionar violaciones a las normas de trabajo no sancionadas ni previstas, imponiendo al infractor multa por el equivalente de 3 a 315 veces el salario mínimo general, tomado en consideración la gravedad de la falta y las circunstancias del caso.

Si en el contenido de un acta de inspección constare que en el centro de trabajo visitado, las construcciones, instalaciones, maquinaria o equipo no se ajustan a las disposiciones de la ley federal del trabajo, de sus reglamentos o de los instructivos correspondientes, se le fijará un plazo al patrón para que efectúe las modificaciones necesarias. Si transcurrido el plazo a que se hace referencia el patrón no realizara las modificaciones, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social procederá a sancionarlo, apercibiéndolo de sanción mayor para el caso de que no cumpla la orden del nuevo plazo que le sea otorgado.

Si aplicadas dichas sanciones subsistiera la irregularidad, la secretaria, tomando en cuenta la naturaleza de las modificaciones ordenadas y el grado de riesgo, podrá clausurar parcial o totalmente el centro de trabajo hasta que se dé cumplimiento a la obligación respectiva, oyendo previamente la opinión de la comisión mixta de seguridad e higiene correspondiente, sin perjuicio de que la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con dicha obligación.

Las sanciones administrativas de que se trate, serán impuestas, en su caso, por el secretario del trabajo, por los gobernadores de los estados o por el jefe del

departamento del distrito federal, quienes podrán delegar el ejercicio de esta facultad en los funcionarios subordinados que estimen conveniente. Las sanciones son independientes de la responsabilidad que les corresponda por el incumplimiento de sus obligaciones.

Para la imposición de sanciones, la autoridad administrativa federal del trabajo, dispone del procedimiento y formalidades esenciales para la aplicación de dichas sanciones administrativas. Las autoridades locales del trabajo que detecten hechos violatorios a la ley federal del trabajo que no sean de su competencia, remitirán a las autoridades federales administrativas del trabajo las actas y documentación en que hagan constar tales hechos; recibidas de la inspección del trabajo o de cualquier otra autoridad competente el acta y la documentación correspondientes, las autoridades del trabajo procederán a su valoración y calificación. De las resoluciones, las autoridades administrativas del trabajo remitirán las copias necesarias con firmas autógrafas a la autoridad fiscal competente para que como autoridad facultada haga efectiva la multa impuesta. Estas autoridades administrativas sancionarán las violaciones a las normas del trabajo cometidas por los patrones independientemente de la responsabilidad que les corresponda por el incumplimiento de sus obligaciones y sin

perjuicio de las penas a que se hagan acreedores cuando sus actos u omisiones sean constitutivos de delitos. Cuando en un solo acto u omisión se afecte a varios trabajadores, se impondrá una sanción por cada uno de los afectados. Si con un solo acto u omisión se incurre en diversas infracciones se aplicarán las sanciones que correspondan a cada una de ellas.

5.3.1. NATURALEZA FISCAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo que tiene por objeto proveer en la esfera administrativa la observancia de la Ley Federal del Trabajo en materia de seguridad e higiene y lograr de ese modo disminuir los accidentes y enfermedades que se producen u originan en los centros de trabajo, de manera tal que las disposiciones contenidas en éste, se aplicarán en atención a las características propias de cada tipo de trabajo, así, la autoridad federal administrativa del trabajo practicará estudios e investigaciones que estime convenientes en los centros de trabajo a fin de determinar si se reúnen o no los requisitos necesarios de seguridad e higiene, si de ellos se desprende violación alguna a las disposiciones contenidas en el citado reglamento, en sus instructivos o en su caso, las normas oficiales mexicanas que tienen la

finalidad de especificar la manera de hacer cumplir de la mejor forma las disposiciones de dicho reglamento; sobre las sanciones administrativas aplicables por contravenir a sus lineamientos se asevera que toda multa o sanción se cuantificará y ejecutará según los términos del capítulo correspondiente a las sanciones de la Ley Federal del Trabajo, que lo constituyen los artículos del 992 al 1006, y que consigna que las sanciones pecuniarias se cuantificarán tomando como base de cálculo la cuota diaria de salario mínimo general vigente en el lugar y tiempo en que se cometa la violación, esto implica que las sanciones impuestas por violaciones al reglamento de seguridad e higiene serán de distinta cuantía dependiendo de la zona geográfica en que se cometa la violación y en función del salario mínimo que corresponda a dicha zona, de igual forma pretende actualizar el monto de las sanciones a la par que se presenta el fenómeno inflacionario.

Es importante resaltar, que el Reglamento de Seguridad e Higiene carece de efectos en su capítulo correspondiente a las sanciones y su forma de aplicación, pues éste fue derogado con la promulgación del reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la ley federal del trabajo y a los reglamentos de la misma, publicado el día 17 de junio de 1983 en el diario oficial de la

federación (entrando en vigor al día siguiente) en el que se establece en su tercer artículo transitorio: "Quedan derogadas todas aquellas disposiciones en materia de aplicación de sanciones en lo que se opongan al presente reglamento."

Habiéndose resuelto la imposición de alguna multa por parte de la autoridad y en atención de las circunstancias, gravedad, perjuicios ocasionados, capacidad económica del sujeto sancionado y reincidencia en su caso, del auto en que conste la resolución definitiva la Dirección General de asuntos jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, facultada para aplicar las sanciones que correspondan a la violación de las normas laborales de seguridad e higiene, así como las contractuales, remitirá esta autoridad administrativa del trabajo las copias con firmas autógrafas necesarias a la autoridad que compete para que en ejercicio de sus atribuciones y competencia haga efectiva la multa impuesta.

Analizando la naturaleza de este tipo de sanciones administrativas debemos atender a su concepción pues éstas adquieren el carácter de aprovechamientos en materia fiscal, ya que los mismos son ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público distintos de los impuestos, de los ingresos derivados de financiamientos,



y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización que se aplique en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza, por ello la ejecución de este tipo de sanciones es competencia de la materia fiscal y la autoridad competente para hacerlas efectivas es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece esta facultad al consignar: "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracción II.- Cobrar los impuesto, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes"; estas sanciones adquieren la calidad de contribuciones con el carácter de aprovechamientos, mismas que cumplirán la función de cubrir los presupuestos estatales así como los gastos públicos; la recaudación proveniente de todos los ingresos de la federación aún cuando se destinen a fin específico se hará por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha secretaría autorize.

Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios, así como aquellos a los que las leyes den ese

carácter y el estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

Identificadas como actos administrativos, la Inspección Federal del Trabajo y la aplicación de sanciones económicas resultado de aquélla; con respecto al presupuesto de legalidad necesario para su existencia jurídica, éste lo encontramos en el conjunto de normas de derecho laboral en todos sus niveles de jerarquía, origen de ello la Constitución Política de la Nación, en orden decreciente se encuentra la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos que consagran la regulación específica de las dos figuras referidas, determinan las formas y procedimientos a los que debe sujetarse la autoridad para intervenir de forma lícita a la esfera jurídica de los particulares o para obligar a respetar el orden público fundamental de un estado de derecho, por lo que todo acto emitido o ejercitado por la Autoridad, debe surgir con apego a las atribuciones expresamente establecidas por la estructura normativa; pues sin dicha normatividad jurídica no podría tenerse por existentes a las figuras citadas, pues éstas requieren de la compleja estructura reguladora de dichos conceptos, desde la tutela social la protección física del trabajador, hasta la ubicación de las multas en materia fiscal por atribuirles la misma ley dicha naturaleza.

C A P I T U L O 6

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS  
EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE

- 6.1. - LAS SANCIONES DERIVADAS DE LA INSPECCION  
FEDERAL DEL TRABAJO COMO ACTO  
ADMINISTRATIVO.
- 6.2. - INAPLICABILIDAD DEL CAPITULO IV DEL  
REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL  
TRABAJO
  - 6.2.1.- INEXISTENCIA JURIDICA DEL RECURSO  
ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD
  - 6.2.2.- ESTADO DE INDEFENSION.
- 6.3. - FACULTAD ECONOMICO COACTIVA.
- 6.4. - CARGAS TRIBUTARIAS.

C A P I T U L O 6

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS  
EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE.**

**6.1 LAS SANCIONES DERIVADAS DE LA INSPECCION  
FEDERAL DEL TRABAJO COMO ACTO ADMINISTRATIVO.**

El Estado no solo tiene la función de crear normas jurídicas e intervenir cuando éstas sean transgredidas, pues tiene a su cargo la tarea de ejecutar las leyes dando lugar a la competencia de la función administrativa; el mismo estado creo la legislación del trabajo para asegurar las relaciones laborales, creando un órgano de la administración para vigilar el cumplimiento de la ley, éste es, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

La inspección del trabajo participa de la naturaleza del derecho laboral, los inspectores del trabajo actúan en razón de la facultad que la administración pública les confiere. La función encomendada al cuerpo inspectivo del trabajo no es en esencia punitiva, el fin de la actividad inspectiva es en realidad de naturaleza preventiva, no puede ser el inspector un funcionario

dedicado a reprimir infracciones, no es esa la esencia e intención con que se creó dicho órgano; la función de los mismos no se limita a la tarea de exigir el cumplimiento de la legislación laboral, en efecto, reviste particular importancia la labor de asesoramiento y el llevar a buen término las relaciones laborales ejercitando sus atribuciones de investigación, prevención y asesoría.

Es fundamental la intervención del estado por conducto de la institución inspectiva, en virtud del carácter público e irrenunciable del derecho del trabajo creándose relaciones jurídicas entre patrones y trabajadores y entre aquellos y el estado, toda vez que el derecho en comento se encuentra ajeno del campo de la autonomía de la voluntad.

Es pues, el fin último de la inspección del trabajo, la protección social, su fundamento, la Ley Federal del Trabajo Reglamentaria del Artículo 123 apartado A de la Constitución Política; su actuar se regula específicamente por el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo y el General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, siendo éste un órgano de la Secretaría del Trabajo, quien a su vez forma parte de la Administración Pública Federal.

Todo acto administrativo es ejercicio que emana del poder público, tratándose de la inspección federal

produce efectos jurídicos de manera unilateral y ejecutiva como acto de administración con tendencia a cumplir fines del estado que consagra la legislación.

En la inspección como en cualquier acto administrativo para lograr su perfección, es necesaria la concurrencia de elementos que la ley exige para que la práctica de la inspección pueda producir sus efectos jurídicos y pueda crear una situación jurídica. Entre esos elementos encontramos al sujeto, éste, es el órgano de la administración que cuenta con la competencia fundada en derecho de la misma naturaleza y la investidura legal del titular, la que faculta para producir el acto en los límites de su competencia y capacidad; este órgano de la administración pública que como sujeto puede actuar en materia de inspección es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La decisión de la administración es de naturaleza plural y colegial, es producto de un proceso en que intervienen agentes de distintos niveles, esto implica una organización de facultades, competencias y servicios para lograr armonía entre sí, de tal manera que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral, cargo que lleva a cabo por conducto de la Dirección General

de Inspección Federal del Trabajo en concertación con la Dirección General de Programación Organización y Evaluación a la que corresponde formular el programa de la secretaría, estudiar y analizar los aspectos de organización y sistemas administrativos de la secretaría y proponer los cambios que se requieran para su buen funcionamiento; la Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo a la que incumbe establecer la debida coordinación entre las delegaciones, subdelegaciones y oficinas generales del trabajo, supervisando la intervención del personal foráneo en los programas establecidos; Dirección General de Asuntos Jurídicos, a la que corresponde evaluar las actas de inspección en la materia, aplicar las sanciones correspondientes por violaciones a las normas de trabajo, a las de seguridad e higiene, a las contractuales así como por violaciones a los tratados y convenciones internacionales en materia laboral, de las resoluciones emitidas remitirán las copias necesarias a la autoridad fiscal competente para hacer efectiva la multa impuesta.

Los funcionarios no son propietarios de su función, su acción está en plano inferior pues lo fundamental es la misión que el estado encarga a éstos, toda conducta administrativa es impersonal pero para lograr la actividad administrativa se requiere la existencia y manifestación de voluntad del órgano administrativo, el

titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social delegando atribuciones en el Director General de Inspección Federal del Trabajo, quien facultado para ello emite la voluntad con tendencia a cumplir los fines del estado competencia de la administración pública circunscripta a la legislación vigente, pues todo acto administrativo tiene en su esencia un origen voluntario, dicha voluntad debe ser manifestada sin vicios, error, dolo o violencia para producir sus efectos jurídicos normales para dar nacimiento a la actividad inspectiva como acto administrativo, la que es emitida a través de la orden escrita de inspección debidamente fundada y motivada, señalando el contenido y alcance de dicha inspección debiendo ir rubricada por el titular de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo investido para ejercer dicha atribución, haciendo cargo de practicar las visitas al cuerpo de funcionarios con facultades inspectivas.

El objeto perseguido por la administración pública a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y su Dirección General de Inspección está dominado por el interés general y por la utilidad pública, dicho objeto (sustancia que determina el actuar de la administración pública) es el efecto práctico producido inmediata o directamente por el acto, el contenido de todo acto de la administración es la consecuencia que se



pretende obtener en la Inspección Federal del Trabajo, éstas, lograr que todo patrón sujeto a su competencia cumpla con las condiciones generales de trabajo consignadas en la legislación laboral así como pretender las mejores condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo practicando visitas a los domicilios de los centros de trabajo previa orden emitida en términos de ley.

El inspector en ejercicio de sus facultades, lleva a cabo investigaciones directas con que se pretende comprobar el cumplimiento de las obligaciones patronales con respecto a las condiciones de trabajo, analizando entre otros puntos: el tipo de contratación, reglamento interior de trabajo, nóminas, jornadas de trabajo y tiempo extraordinario, pago de aguinaldos, vacaciones, fondos de ahorro, prima dominical, participación de utilidades, pagos hechos al IMSS, INFONAVIT, SAR, capacitación y adiestramiento, etc; de igual forma con respecto a condiciones generales de seguridad e higiene se analizan los puntos como: actividad de la empresa, rama industrial, clase y grado de riesgo, tipo de establecimiento, dimensiones, número de trabajadores, proceso productivo, materias primas utilizadas, maquinaria, productos y subproductos obtenidos, reportes de accidentes, médico de la empresa, exámenes médicos, autorizaciones y licencias, condiciones ambientales, equipo contra incendio, las

instalaciones para detectar actividades o condiciones inseguras, procedimiento para el transporte manejo y almacenamiento de sustancias corrosivas irritantes y tóxicas, manuales de trabajos peligrosos, procedimiento de estiba y desestiba, primeros auxilios, instalación, operación y procedimiento de seguridad para el uso y mantenimiento de la maquinaria entre otros, además de dictar todo tipo de medidas preventivas para garantizar la seguridad de los trabajadores cuando ello sea necesario, medidas que deberán ser cumplidas en el término señalado por la autoridad.

En ejercicio de sus facultades, pretenden conocer la situación real en que se encuentra cualquier empresa frente a sus obligaciones derivadas de la legislación laboral; con miras al interés general sancionan cualquier violación para motivar el cumplimiento de la ley, objeto que debe estar determinado en la norma jurídica para cada una de sus facultades y actos en todo caso concreto; los actos del inspector y el efecto práctico producto inmediato de su actuación no puede ser impreciso, absurdo ni imposible.

De acuerdo a estas características del objeto de la Inspección Federal del Trabajo, es como la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y

Previsión Social habiendo sido valoradas y calificadas las actas de inspección y si derivan de ello hechos violatorios, una vez que la autoridad resuelve al respecto, remite copias de dicha resolución a la autoridad fiscal competente para hacer efectiva cualquier multa impuesta por la Secretaría del Trabajo.

La motivación del actuar del órgano inspectivo es la base razonada de convicción que provoca y funda su ejercicio como antecedente, ya sea de hecho como en el caso de denuncia hecha por parte de los trabajadores o sindicatos, o de derecho como lo fundamenta la ley respectiva que ordena llevar a cabo en el número que sea necesario, las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo en los centros de trabajo de jurisdicción federal a cargo de la Secretaría del Trabajo.

El objeto que pretende la Inspección Federal del Trabajo es que sean cumplidas las normas de la materia contenidas en la Constitución Política, en la Ley Federal del Trabajo, en los reglamentos, convenios, acuerdos y contratos de trabajo, así como todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría del Trabajo con base en sus atribuciones, para lograr un equilibrio entre los factores de la producción conveniente para el interés general; se

pretenden lograr fines genéricos de utilidad social.

Los elementos y características externas y objetivas necesarias para la validez de los actos ejercitados por los funcionarios de la Inspección del Trabajo, se encuentran consagrados principalmente en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo, en el Reglamento General de Inspección Federal del Trabajo así, como en el reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del trabajo.

Cuando los actos practicados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (desde ordenar la inspección, llevarla a cabo y aplicar la sanción que corresponda) han cumplido con los elementos y requisitos necesarios para su formación, se puede considerar que son perfectos, adquieren entonces fuerza obligatoria, validéz e imponen la creación de una situación de derecho como restringir la esfera jurídica de los particulares.

Las sanciones administrativas derivadas de la Inspección Federal del Trabajo en materia de seguridad e higiene, por su naturaleza son actos jurídicos que crean consecuencias de derecho, por las voluntades que crean estos actos administrativos, son un acto complejo, ya que para ser efectivas las citadas sanciones, intervienen en

ello distintos organismos de la administración pública como la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Hacienda.

En virtud de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, la aplicación de las mencionadas sanciones es acto obligatorio, reglado o vinculado, en el caso de la Inspección del Trabajo además de ser un acto reglado concurre la discrecionalidad; en función a su radio de acción, este tipo de actos son actos externos pues no se producen únicamente en el interior de la Secretaría del Trabajo; por su fin, la inspección es un acto preliminar y de procedimiento, pues esta actividad proporciona instrumentos y medios para que la administración pública alcance un último fin; además concurre la característica de desembocar en actos de resolución y de ejecución, al resolver y decidir sobre las violaciones y perseguir el cumplimiento forzoso de sus resoluciones y decisiones administrativas cuando el gobernado que resulta obligado no lo hace voluntariamente, tal es el caso de la facultad económica coactiva que se aplica para el cobro forzoso de créditos fiscales; atendiendo a su contenido, las sanciones y los actos de ejecución son actos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares.

6.2. INAPLICABILIDAD DEL CAPITULO IV DEL  
REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL  
TRABAJO

Como hemos insistido, el capítulo IV del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo es inaplicable en virtud de que el mismo fue derogado al entrar en vigor el Reglamento que Establece el Procedimiento Sancionador por Violaciones a la Ley Federal del trabajo y sus reglamentos de fecha 18 de junio de 1983 el que en su artículo tercero transitorio indica "quedarán derogadas todas aquellas disposiciones en materia de aplicación de sanciones en lo que se oponga al presente reglamento".

El capítulo mencionado de igual forma que los capítulos II y III del título décimo tercero del multicitado reglamento de seguridad e higiene denominado "Procedimientos Administrativos" quedaron sin efecto, dado que el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, contempla y regula los aspectos que en los capítulos referidos del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo tenían vigencia.

Las multas son cuantificadas e impuestas por la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto en el título dieciséis de la Ley Federal del Trabajo denominado

"Responsabilidades y Sanciones", el que además de establecer las bases para el cálculo del monto en que habrán de imponerse las multas en general y las reglas para el cumplimiento de las obligaciones inobservadas por los infractores, indica en forma genérica en la fracción V del artículo 994 las sanciones aplicables en materia de seguridad e higiene.

Con respecto al capítulo III, al que corresponde el rubro "El procedimiento para aplicar sanciones" del Reglamento de Seguridad e Higiene, se encuentra normado por el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, que contempla aspectos procedimentales mas técnicos que aquél, por ello es que al emitir alguna resolución sancionadora en materia de seguridad e higiene claramente podemos observar que la substanciación de tal procedimiento, no se fundamenta en ninguno de los preceptos del capítulo III del referido Reglamento de Seguridad e Higiene.

Ahora bien, el capítulo IV del multireferido Reglamento de Seguridad e Higiene que se titula "De los Recursos Administrativos", consagra un recurso administrativo para impugnar las sanciones condenatorias que correspondan a la materia, mismo que debe tener como

finalidad el reconsiderar en estudio y análisis el asunto recurrido, pudiendo la autoridad en atribución a sus facultades modificarlo, revocarlo o confirmarlo, mientras que el Reglamento que Establece el Procedimiento para Aplicar Sanciones Administrativas, derogó todas las disposiciones existentes en cuanto a la aplicación de sanciones que se opusieran al mismo y como éste no contempla ningún medio de defensa contra las resoluciones sancionadoras el gobernado estará en situación gravosa frente a la autoridad administrativa.

Dicha consideración encuentra sustento en la Jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que a la letra dice:

REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.  
INAPLICABILIDAD DEL CAPITULO IV QUE REGULA EL RECURSO ADMINISTRATIVO PARA IMPUGNAR SANCIONES AL.- No es exacto que exista obligación de agotar, previamente al juicio de nulidad, el recurso administrativo que prevé el capítulo IV del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1983, para impugnar sanciones impuesta por violación a leyes laborales, en orden a que el artículo 3o. transitorio del Reglamento que establece el Procedimiento



para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, de vigencia posterior, que señala que: "Quedan derogadas todas aquellas disposiciones en materia de aplicación de sanciones en lo que se opongan al presente reglamento", lo deroga, pues como este último reglamento no contempla ningún recurso para combatir tales sanciones, es de concluirse que el capítulo IV del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, al regular un medio de defensa respecto de esa materia, si se opone a aquél y, en consecuencia, está derogado.

Amparo directo 911/89.- Borg & Beck de México, S.A. de C.V.- 6 de julio de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Luis María Aguilar Morales Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Amparo directo 1241/89.- Industrial Mónaco, S.A.- 25 de julio de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcán.- Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo directo 1541/89.- Sistemas de Alimentos Rápidos, S. de R.L. de C.V.- 11 de octubre de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcán.- Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo directo 1591/89.- Elásticos Abogado, S.A. de C.V.- 11 de octubre de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca.- Secretario: Margarito Medina Villafaña.

Amparo directo 1761/89.- Materias Primas, S.A. de C.V.- 23 de noviembre de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente Samuel Hernández Viazcán.- Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

De tal manera que si las autoridades laborales o contencioso administrativas, determinan que los patrones sancionados deben observar lo dispuesto en el referido capítulo IV del Reglamento de Seguridad e Higiene y agotar el recurso administrativo previsto en el mismo, previamente a la impugnación de la resolución impuesta por violar la normatividad laboral, en especial la de seguridad e higiene, se le condena a un estado de indefensión y por consecuencia se violan las garantías constitucionales al apoyar sus resoluciones en preceptos inaplicables. Lo anterior comulga con el sentido de la Jurisprudencia sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la Gaceta 46, en octubre de 1991, página 46, bajo el rubro de RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN

PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, al determinar: "... La potestad reglamentaria que deriva de la fracción I del artículo 89 de la Constitución de la República, conferida al titular del ejecutivo, otorga la facultad a dicho órgano para mejor proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes, dicte aquellas normas que faciliten a los particulares la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas (características en la ley), las que en nuestro sistema jurídico toman el nombre de reglamentos administrativos, teniendo como límites naturales, específicamente, los mismos de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la Ley que reglamenta, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando entonces permitido que a través de la facultad reglamentaria, una disposición de esa naturaleza otorgue mayores alcances o imponga distintas limitantes que la propia ley ha de reglamentar, por ejemplo, creando un recurso administrativo cuando la ley que reglamenta nada previene al respecto."

6.2.1. INEXISTENCIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD

El recurso administrativo, es un medio de defensa que debe otorgar la ley a los gobernados, como derecho

subjetivo público de excepción en contra de la acción administrativa que culmina con el acto gubernativo definitivo que afecta los derechos del administrado, con el objeto de que al ser revisado por la autoridad a quien compete, lo revoque, anule o modifique.

Una de las características primordiales de dichos medios de impugnación, lo constituye el hecho de que su existencia se encuentre específicamente determinada en la ley, condición vital para que su observancia vincule eficazmente a los gobernados, por lo que no habrá recurso administrativo sin ley que lo establezca.

Cuando el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación reconoce como definitivas a las resoluciones que no admitan ya recurso administrativo o cualquier medio de defensa, significa indudablemente que ese medio defensivo ha de estar contenido precisamente en una ley, es decir, en un ordenamiento formal y materialmente legislativo. Un recurso administrativo tendrá vida plena en el mundo jurídico, cuando sea precisamente la ley reglamentada, el ordenamiento que contemple su existencia, aún en lo genérico y no como en el caso del Reglamento de Seguridad e Higiene, que a título propio, establece la procedencia de un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta, en este caso

la Ley Federal del Trabajo, no prevee su existencia.

En efecto, la ley laboral vigente no dispone de medios ordinarios de defensa que genérica o específicamente estén a disposición de los particulares que resultan afectados por la disposición de sanciones motivadas por infracciones a dicha ley o a sus reglamentos.

El ejercicio de la facultad reglamentaria por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, ésto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley de que derivan, siendo necesariamente ahí donde se pueden y deben expedir reglamentos que prevean su exacta observancia. De tal manera, que a la ley le corresponde la determinación del qué, quién, donde y cuando de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, correspondiendo al reglamento de ejecución establecer el como de esos mismos supuestos jurídicos.

Por ello, si el reglamento únicamente señala el cómo, sus disposiciones podrán referirse al qué, quién, cuándo y dónde, siempre que dichos cuestionamientos hayan sido resueltos por la ley, en otras palabras, el reglamento desenvuelve o desarrolla su obligatoriedad a partir de un

principio definido por la ley y no puede ir más allá de ella ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, ésto es, que solo puede concretarse a indicar los medios para impugnarla. En atención a ello, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas, ni para reformar la ley; de tal manera que no se les puede atribuir valor jurídico a los recursos ordinarios o medios de defensa que previstos en los reglamentos administrativos no se encuentran contemplados en las leyes.

Al imponer el criterio de las autoridades laborales, en el sentido de considerar obligatorio un recurso que se encuentra rebasado jurídica y socialmente por un ordenamiento posterior y vigente, se vulnera el principio de definitividad que es fundamental para hacer más expedita la impartición de justicia.

#### 6.2.2. ESTADO DE INDEFENSION

Las normas que establecen el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por infracciones a la legislación laboral, conforme a los cuales se sigue el procedimiento sancionador en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a las negociaciones del orden federal que cometen violaciones a dicha normatividad, entre las que se

encuentran desde luego la materia de seguridad e higiene, no establecen medio de impugnación alguno en contra de las resoluciones que con fundamento en ellas se dictan, aún cuando las violaciones consignadas por la autoridad en materia de seguridad e higiene se encuentran tuteladas específicamente por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo; ahora bien, el ordenamiento primeramente mencionado no es el que rige el acto a combatir y por ello no resulta aplicable.

En efecto, si tratándose de violaciones a las normas de seguridad e higiene se abre un procedimiento administrativo que precisamente encuentra su fundamento o causa legal en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones en la materia, entre cuyas disposiciones no existe recurso legal alguno que establezca un procedimiento para impugnar las sanciones que con base en él se impusieron, luego entonces, si dentro del procedimiento administrativo sancionador se llegase a determinar alguna violación en la materia, no resulta eficaz jurídicamente el procedimiento administrativo de inconformidad contenido en el Reglamento General de Seguridad e Higiene toda vez que el procedimiento sancionador no se está siguiendo con base a ningún otro, sino en forma exclusiva al Reglamento que establece el procedimiento antes citado, que es el que funda y motiva la

causa legal de dicho procedimiento.

La autoridad sancionadora podría castigar a los infractores siguiendo el procedimiento establecido en el propio Reglamento de Seguridad e Higiene, sin embargo no sucede así, porque dicha autoridad está conciente de que este reglamento en su parte relativa carece de vigencia, es cierto que la conducta infractora surge de la violación a ese ordenamiento, pero para imponer las multas correspondientes se aplica el reglamento que establece el procedimiento para ello, las violaciones constituyen el fondo en tanto que la sanción y el recurso constituyen el procedimiento.

De acuerdo a lo estatuido en el artículo 14 constitucional, según el cual se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, se hace notar que la propia constitución establece que los procedimientos se regirán conforme a las leyes y no así acorde a lo que disponga el ejecutivo federal a través de los reglamentos.

Con respecto al recurso contenido en el multicitado Reglamento de Seguridad e Higiene en contra de resoluciones que contengan sanciones por infracciones en la materia, resulta inexistente, pues le faltan los elementos esenciales de cualquier medio de defensa; para esto



encontramos apoyo en la siguiente jurisprudencia:

REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO QUE ESTABLECEN SUS ARTICULOS 266 A 271, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD FISCAL.- Para los efectos de la procedencia del juicio de nulidad fiscal, normalmente el particular está obligado a agotar los recursos previstos en la ley, que es la que contiene el principio de definitividad y a la que le corresponde establecer las excepciones, defensas y medios de impugnación de carácter administrativo. En otras palabras, los medios de defensa han de estar contenidos en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, características que debe reunir toda ley, lo que debe ser consecuencia de un acto formal y materialmente legislativo, es decir, debe emanar del Congreso de la Unión; de tal manera que solamente así puede ser obligatoria su interposición, como una condición previa para agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Jurisprudencia 4/92, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 16 de la la gaceta número 56, publicada en agosto de 1992.

De hecho, se puede afirmar que la existencia jurídica de un recurso administrativo resulta del todo

cuestionable en tanto que no corresponde a la naturaleza jurídica de tal ordenamiento, que solo pretende instrumentar lo contenido en la propia ley de la que emana.

En tratándose de la garantía de justicia consagrada como tal en el artículo 14 constitucional en cuanto se refiere a "mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos..." se ha hecho alusión a que no es necesario que todo procedimiento que afecte derechos individuales, deba desarrollarse obligatoriamente ante un tribunal jurisdiccional, pues se ha reconocido atribución a toda autoridad que esté facultada legalmente para declarar o resolver el derecho, facultad que otorgan las leyes a los organismos de la administración pública para resolver situaciones controvertidas.

Así, se reconoce que no es el órgano con jurisdicción, el facultado para resolver únicamente en materia de afectación de derechos de particulares, pues se han manifestado la doctrina y la autoridad misma por reconocer como "juicio", al conjunto de medios consignados en la leyes para resolver los conflictos y declarar el derecho en cada caso concreto de manera impersonal, legal y equitativa, pasando por alto los principios y caracteres del derecho, en cuanto a la jurisdicción.

Reconociendo la facultad de la autoridad

administrativa para declarar el derecho, ésta se encuentra obligada a dar la oportunidad a los afectados para ser oídos en defensa, con la condición de respetar las formalidades esenciales del procedimiento en todas sus etapas procesales, notificación, etapa probatoria, alegatos y resolución.

Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado el 25 de marzo de 1950 por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, que a la letra determina:

ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, GARANTIA DE.- Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo, puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse.

De tal manera que la autoridad administrativa

considera que es equivalente a un juicio, el conceder la intervención en el procedimiento al afectado; pero ello no es suficiente, pues no basta dar a éste, la oportunidad de ser oído, es indispensable darle a conocer los datos que le permitan rendir pruebas en su defensa, así, es también obligación de la autoridad legislativa el cumplir el expreso mandato constitucional al consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y estén en posibilidad de defenderse.

A este respecto, se puede citar el criterio sustentado por nuestros tribunales colegiados y que a la letra dice:

AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTIA DE.- No obstante, que la ley que rige el acto reclamado no establezca la garantía de audiencia, existe la obligación por parte de las autoridades responsables, de concederla, para no incurrir en la violación del artículo 14 Constitucional, que rige dicha garantía en relación con todos los gobernados sin excepción. Además, para determinar el justo alcance de la garantía de audiencia, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares, no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales sino también frente a la

autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se le dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.

Puede concluirse, que la autoridad administrativa al imponer sanciones económicas por violar el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aplicando el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, viola contundentemente la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional al no existir en el segundo de los reglamentos citados y de acuerdo al cual se aplican las sanciones, un procedimiento administrativo de defensa frente a la autoridad ejecutora traducido en llamamiento a juicio, lo que significa el derecho de previa audiencia y el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

### 6.3. FACULTAD ECONOMICO COACTIVA

Practicada la inspección en cuanto a las condiciones de seguridad e higiene, se constituye en acto de la administración, el que será perfecto al quedar integrado en sus componentes, válido con respecto a la

ley, esto es, que cumple con las condiciones de legalidad, y eficaz pues posee la cualidad para producir efectos jurídicos.

La Inspección del Trabajo es un acto administrativo de carácter preeliminar pues está conformada por actos que proporcionan instrumentos o medios para que la administración pública alcance su último fin; si este acto de la administración es perfecto al quedar integrado en sus componentes, válido al cumplir con las condiciones de legalidad y eficaz al tener la cualidad para producir efectos jurídicos, da nacimiento a otro acto administrativo con el carácter de decisivo o resolutivo, esto es, la sanción administrativa que deriva de la inspección como acto preeliminar.

Cuando ambos actos de la administración son perfectos, válidos y eficaces, conceden al acto administrativo la condición específica de ejecutoriedad, lo que da origen a su potencialidad jurídica de realización, es decir, nace su fuerza obligatoria, constituyéndose la figura jurídica de la ejecución forzosa.

Las condiciones para que exista la ejecutoriedad de un acto administrativo son: la producción de un acto administrativo, que el acto reúna todos sus elementos de perfección, validéz y eficacia, así como ordenar de forma

positiva o negativa al particular sin que este cumpla de manera voluntaria.

La ejecutoriedad, facultad propia de la administración pública para hacer cumplir sus determinaciones, se practica con medios como el apremio sobre el patrimonio, la acción sobre la persona afectada, la ejecución subsidiaria, la ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado, aplicación de sanciones administrativas, apremios del régimen de policía, el lanzamiento administrativo y el uso de la fuerza pública.

El medio que la autoridad administrativa en este caso las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y Crédito Público emplean para hacer cumplir sus mandamientos es el apremio sobre el patrimonio, procedimiento de que dispone la Administración Pública para el cobro de los créditos consistentes en cantidad líquida a su favor, éste es el caso de las multas impuestas por la autoridad del trabajo a los patrones por violar las normas reguladoras de la seguridad e higiene en el trabajo o por incumplir las medidas dictadas por aquella para lograr el máximo de seguridad en los centros de trabajo.

El apremio sobre el patrimonio se emplea para el cobro de las deudas con el carácter de contribuciones "La realización del acto por la propia administración pública,

es una especie de autotutela, ya que sin intervención de otras autoridades se ejecuta o exige el acto.<sup>50</sup>"

Se han considerado como fundamentos de la ejecutoriedad de dichos actos, uno de naturaleza política, que surge de la conveniencia de cumplir con las necesidades colectivas que están a cargo de la administración y que no pueden ser demoradas pues dichos intereses generales no aceptan retraso en su satisfacción; otro, es el jurídico que consiste en la presunción de legitimidad del acto, presunción que admite prueba en contrario.

Cuando se trata de resoluciones administrativas que emanan de la esfera del derecho público, la administración está capacitada para proceder de manera directa en función de la ejecutoriedad, que "... es propia de aquellos actos que imponen deberes positivos o negativos, cuyo cumplimiento pueda no ser voluntariamente aceptado por el obligado."<sup>51</sup>

El procedimiento económico coactivo consiste en admitir capacidad a la administración pública para proceder

---

50. OLIVERA TORO, Jorge; Manual de Derecho Administrativo; Quinta Edición; Ed. Porrúa; México; 1988; Pág. 188.

51. GARRIDO FALLA, Fernando; Tratado de Derecho Administrativo; Vol. I; Décima edición; Ed. Tecnos; España; 1989; Pág. 466.



sin la intervención de los tribunales, aplicando coacción contra las personas o propiedades con un fin jurídico.

Esta capacidad administrativa encuentra soporte para su fundamento en el artículo 16 constitucional, al hacer referencia a que nadie puede ser molestado en su persona ni en sus bienes, sino mediante orden de autoridad competente, hace referencia a la competencia que la constitución les atribuye a cada uno de los poderes, forma de distribuir entre los diversos órganos del poder público, las tareas encomendadas a la administración pública, de tal forma que es una cuestión de división del trabajo y de determinación de funciones.

La facultad económico coactiva no se encuentra consagrada de manera expresa entre las facultades del ejecutivo, y su procedencia depende de la compatibilidad que presente con el orden constitucional. Por lo que respecta al artículo 17 que aparentemente lo rechaza al referir que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho, es ya establecido que no puede considerarse como violencia el ejercicio de las facultades que la ley concede a las autoridades.

El argumento derivado del artículo 14 constitucional nadie puede ser privado de sus propiedades,

posiciones o derechos sino por tribunales previamente establecidos, en principio esta disposición se refiere a los asuntos de naturaleza penal y civil y no es absoluto, pues al reconocer la constitución misma, la autorización para practicar la privación en el caso de la expropiación (artículo 27), en los casos de los conflictos de trabajo (artículo 23), en los de expulsión de extranjeros (artículo 33) y en los casos de salud general (artículo 73 fracción XVI), "estas limitaciones a la aplicación del artículo 14 son por sí solas bastantes para dejar un amplio campo a la acción directa del poder administrativo en la ejecución de sus propias resoluciones..."<sup>52</sup>, además de que el poder judicial carece de facultades para intervenir en la ejecución de los actos administrativos y sería inútil la creación del poder ejecutivo si este no puede llevar adelante sus propias resoluciones si no es a través del poder judicial.

La facultad de la administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro poder, encuentra origen y fundamento en el contenido del artículo 89 fracción I de la constitución, pues concede al ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expida el congreso de

---

52. FRAGA, Gabino; Ob cit; Pág. 285.

la unión, dicha ejecución se ejercita por conducto de los actos administrativos, el propio poder es competente para imponer el cumplimiento de dichos actos, para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Con respecto a las sanciones económicas derivadas de la Inspección Federal del Trabajo, por transgredir la legislación en materia de seguridad e higiene en el trabajo, ya sea de forma directa violando las disposiciones del multicitado reglamento de seguridad e higiene ó, indirectamente, al desobedecer incumpliendo las medidas dictadas por la autoridad laboral (que son ejercicio de la facultad discrecional de esta autoridad) para eliminar los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo que constituyen un peligro para los trabajadores, es esencial identificar su naturaleza de carácter contributivo que deriva del reconocimiento que la legislación fiscal les atribuye al concederles el valor jurídico como carga tributaria con la naturaleza de aprovechamientos, pues define a éstos, como los ingresos que el estado percibe por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

#### 6.4. CARGAS TRIBUTARIAS

En función de lo apuntado con anterioridad, debemos reconocer a dichas multas como cargas tributarias, y estando estas cargas consignadas en la Constitución Política Nacional en su artículo 31 que determina como obligaciones de los mexicanos en su fracción IV: contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El poder tributario del estado, está sujeto a limitaciones establecidas en la misma constitución política y algunas de las limitaciones que establece la constitución, tienen la naturaleza de garantías individuales constituyendo limitaciones al estado en sus competencias legislativa y ejecutiva.

Los límites a que hacemos referencia, podemos encontrarlos de forma objetiva en la fórmula que debe lograrse para que las cargas tributarias sean constitucionalmente viables, misma que especifica en el artículo 31 constitucional en la fracción IV, que la manera de contribuir para los gastos públicos debe ser de forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La necesidad de que existan los requisitos de

legalidad, proporcionalidad y equitatividad como límites de las contribuciones, encuentran apoyo en la siguiente jurisprudencia:

IMPUESTO, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS.- De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos.

También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinado que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad.

Tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, 7A Epoca, Volumen 187-192, Primera parte, Página 111.

En tratándose de la fracción IV de dicha disposición, no representa ningún problema reconocer el principio o garantía de legalidad contenido en sí, al referir que las contribuciones que se tiene obligación de pagar para los gastos públicos deben estar establecidos por las leyes. Esto significa, que la ley que establece las contribuciones, debe definir los elementos y supuestos de la obligación fiscal, ello no puede estar al arbitrio de

la autoridad administrativa.

Por cuanto hace a los elementos de proporcionalidad y equidad como requisitos fundamentales de toda contribución, es indispensable analizar el significado que contienen los términos "proporcional y equitativa" como contenido del fundamento constitucional de tributar; existen dos tendencias al respecto, pues hay quien afirma que "... bien puede sustentarse que son dos conceptos y no uno solo los que contienen las palabras "proporcional y equitativa", que un tributo sea proporcional, significa que comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia; que sea equitativa, significa que su impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación."<sup>53</sup>

Como se puede observar, en esta teoría se admiten como términos distintos con valor y contenido propio, en contraposición a la idea de interpretar los términos "proporcional y equitativa" como intención de justicia; con respecto a ello en la doctrina existe también la corriente de que "en el precepto constitucional encontramos

---

<sup>53</sup>. Cit. por CARRASCO IRIARTE, Hugo; Derecho Fiscal Constitucional; Ed. Harla; México; 1993; Pág. 156.

la exigencia de justicia en materia tributaria acentuada mediante una expresión pleonástica por su idéntico contenido conceptual<sup>54</sup>", lo que significa, que aún cuando se utilizan los términos "proporcional y equitativa", (vinculados por la conjunción "y") se pretende un mismo contenido y significación; de manera que, ya sea que se les de un valor contradictorio excluyente o se reconozca que la expresión "proporcional y equitativa" solo persigue la justicia de las contribuciones como concepto único derivado del concepto de equidad en la primera de las posturas y del término de justicia de la segunda; las contribuciones deben cumplir con el principio de generalidad, ésto es, que todos aquellos que tienen la capacidad de contribuir, lo hagan, debiendo dicha contribución, gravar a todos los sujetos que se encuentren en situación coincidente con lo que la ley consigna como hecho generador del crédito fiscal.

La equidad, implica la tutela de los principios de generalidad e igualdad, pues obliga a no proyectarse sobre persona o situación concreta, ya que atiende en formulación genérica, a las hipótesis que en la ley se

---

54. Cit. por DE LA GARZA, Sergio Francisco; Derecho Financiero Mexicano; Décimo quinta edición; Ed. Porrúa; México; 1988; Pág. 272.



presentan y previenen, asimismo, implica tratar a los iguales de manera igual.

Dichas consideraciones derivan de la tesis jurisprudencial que se describe a continuación:

**PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.-** Son requisitos de naturaleza distinta con los cuales deben cumplir las leyes fiscales. La proporcionalidad y equidad que deben cumplir las leyes fiscales, conforme a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, 8A Epoca, Tomo VII, Febrero, Página 60.

En cuanto a la justicia tributaria, impera la justicia distributiva, que exige, en cuanto a la distribución de las cargas tributarias, tratar a los iguales como iguales; el principio de equidad, radica esencialmente en la igualdad ante la misma ley de todos los sujetos pasivos de una misma contribución, pues en esas

condiciones deben recibir un tratamiento idéntico con respecto a la hipótesis de causación; la obligatoriedad jurídica de las manifestaciones anteriores la encontramos en la Jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que bajo el título de IMPUESTO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS, apunta:"... El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula". Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Parte Primera, 7A Epoca, Página 144.

Reconociendo la naturaleza fiscal de las sanciones económicas impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por violar disposiciones en materia de seguridad e higiene, éstas deben cumplir con una

serie de requisitos legales para que puedan proceder; un elemento fundamental de ellas como contribuciones, es el principio de generalidad de las cargas tributarias, pues dichas sanciones al concederles la naturaleza de contribución con el concepto de aprovechamientos, da origen a una obligación frente al estado, dicho principio de generalidad hace referencia al carácter extensivo de la tributación; ésto es, que las sanciones económicas reconocidas como aprovechamientos por la legislación fiscal, siendo una carga tributaria, deben establecerse en la ley de manera tal que para cualquier patrón, cuyo supuesto de causación coincida, el impacto de la contribución sea el mismo encontrándose en la misma hipótesis. Se debe aplicar en forma general a todos los que se encuentran en la misma situación tributaria "el principio de equidad concede universalidad al tributo; el impacto que este origen debe ser el mismo para todos los implicados en la misma situación"<sup>55</sup>.

El principio de generalidad, así como el de igualdad, son implícitos del concepto de equidad a que hace referencia el artículo 31 fracción IV contitucional, siendo

---

55. DELGADILLO RUIZ, Humberto; Principios de Derecho Tributario; Tercera Edición; Ed. Limusa; México; 1988; Pág. 72.

este concepto un requisito de constitucionalidad de toda contribución, además del de proporcionalidad, así como la destinación a gastos públicos "si falta alguno de tales requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la constitución ya que no concedió una facultad omnimoda para establecer las exacciones que a juicio del estado fueren convenientes, sino una facultad limitada precisamente por esos tres requisitos."<sup>56</sup>

El principio de generalidad de las cargas tributarias, contiene inmerso en si, el principio de igualdad que se consolida como una garantía "La igualdad es una circunstancia que se traduce en el hecho de que varias personas en número indeterminado que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho Estado".<sup>57</sup>

La legislación laboral como mecanismo jurídico regulador, en este caso, la Ley Federal del Trabajo, el

---

<sup>56</sup>. QUINTA VALTIERRA, Jesús y Jorge Rojas Yáñez; Derecho Tributario Mexicano; Segunda Edición; Ed. Trillas; México; 1994; Pág. 55-56.  
<sup>57</sup>. BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Las Garantías Individuales; Ed. Porrúa; Tercera edición; México; 1961; Pág. 195.

Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a las Ley Federal del Trabajo, tienen como ámbito normativo, las relaciones entre trabajadores y patrones y de éstos frente al estado; al imponer dichos ordenamientos los mismos derechos y las mismas obligaciones a cualquier patrón colocado en una situación jurídica por ellos sancionada, deben estar presentes los presupuestos lógicos y principios racionales que en administración se derivan de las mismas normas jurídicas y son principios de derecho.

El Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo que en su título décimo tercero, capítulo II de las sanciones administrativas, III del procedimiento para aplicar las sanciones, así como el capítulo IV de los recursos administrativos, se encuentra derogado por el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de las Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, dicho reglamento en su artículo primero señala que éste tiene por objeto establecer el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, en su artículo 15 especifica que para cuantificar las sanciones, las autoridades del trabajo se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 992 al 1006 de

la Ley laboral, de acuerdo al citado artículo 992, las sanciones pecuniarias se establecerán tomando como base de cálculo la cuota diaria del salario mínimo general vigente en el lugar y tiempo en que se cometa la violación.

El reglamento normador del procedimiento sancionador, al establecer sanciones económicas cuantificadas en función del salario mínimo general para cada una de las zonas geográficas en que se divide la nación, estará imponiendo cargas desiguales a patrones que se encuentren en una misma situación prevenida por la ley como violatoria de ésta, con lo que se vulnera o transgrede de manera absoluta el principio de generalidad de las cargas tributarias, toda vez que el territorio nacional, se encuentra dividido en distintas zonas geográficas en las que el salario mínimo general vigente para cada una de ellas es distinto en su monto. Dicho reglamento y la Ley Federal del Trabajo respecto a su articulado regulador de las sanciones, deben tener un carácter de aplicación general y abstracto, debiendo sancionar sin diferencias todos los supuestos iguales que prevean de manera idéntica, pues si el artículo 992 de la Ley Federal del Trabajo como precepto jurídico sancionador, carece de esas características, atenta contra el principio de generalidad, no puede considerarse ley porque adolece de un elemento de su esencia, la generalidad, de manera tal que vulnera y

transgrede la constitucionalidad, fundamento del estado de derecho.

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

PRIMERA.- La Inspección del Trabajo, institución creada por el legislativo como medio de control administrativo, para garantizar la aplicación de la legislación laboral, obliga a la Administración Pública a proporcionar a los servidores públicos integrantes de su cuerpo inspectivo capacitación integral acorde a las exigencias de su misión, pues en sus manos está la seguridad de los trabajadores, además de ser el vínculo directo entre la planta productiva y la Secretaría del Trabajo, por lo que deben tener capacitación permanente en cada una de las áreas de que conoce la inspección del trabajo para maximizar la calidad de la inspección.

SEGUNDA.- La inspección, reporta una mayor importancia en cuanto a sus fines a largo plazo, esto es, el mejoramiento de las condiciones en que los trabajadores día con día durante su jornada de trabajo desempeñan su actividad, lo que se pretende alcanzar con apoyo en las facultades y los deberes atribuidos por ley al Inspector del Trabajo; la más importante y en torno a la cual debe



girar el actuar de éste, es la función de asesoramiento; la autoridad laboral, está obligada a visualizar este deber de asesoramiento como la solución al problema de las deficiencias y violaciones en los centros de trabajo y no apoyarse de forma absoluta en la facultad sancionadora.

TERCERA.- Las sanciones administrativas que se imponen en materia de seguridad e higiene, por violaciones a los ordenamientos en la materia, consisten en multas que son fijadas en monto equivalente al salario mínimo general vigente de la zona en que se comete la infracción, de acuerdo con lo establecido en el título dieciséis de la Ley Federal del Trabajo.

CUARTA.- Es necesario reformar el artículo 992 de la Ley Federal del Trabajo que establece la manera de cuantificar las sanciones en la materia, de manera que sea único para todo el territorio nacional, el salario base de cuantificación de multas, única y exclusivamente para ello, sea cual fuera de los distintos de las zonas geográficas en que se divide el territorio nacional, evitándose transgredir el principio de generalidad de la constitución.

QUINTA.- No es socialmente útil que se consignent en la ley sanciones a los infractores de la normatividad laboral, si la autoridad, no dirige esfuerzos para otorgar ordenamientos técnico legales a la adecuada aplicación de

las funciones inspectivas, que permitan alcanzar el ideal en cuanto a condiciones de seguridad en los establecimientos de trabajo, para evitar prácticas nocivas que afecten la fuerza laboral perjudicando los medios de producción, sobre todo, deteriorando las condiciones en que los propios trabajadores desarrollan su actividad, principalmente, en aquellas áreas donde las medidas de seguridad e higiene son prioritarias.

SEXTA.- A efecto de no transgredir el principio de justicia, debe reestructurarse primeramente, la Ley Federal del Trabajo, para que contemple un recurso administrativo de defensa aplicable en general frente al actuar de la autoridad en ejercicio de su facultad sancionadora, el que deberá ser reglamentado por el Ejecutivo e instrumento lo establecido en la ley respecto a dicho recurso, reformando o reforzando armónicamente, lo establecido por el Reglamento que Establece el Procedimiento para Aplicar Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

SEPTIMA.- El recurso administrativo contenido en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo es ineficaz, al estar derogado por el Reglamento que Establece el Procedimiento para Aplicar Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del

Trabajo; ambos reglamentos, aún cuando contemplaren recurso administrativo de defensa alguno no podrán ser válidos en virtud de carecer de los elementos esenciales para su existencia jurídica plena, ya que no se encuentran previstos como cualquier medio de defensa en un ordenamiento general, imperativo y abstracto emanado del poder legislativo, que le conceda el derecho de audiencia a la parte afectada, lo que produce un estado de indefensión a los gobernados.

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

L I B R O S

- 1.- ACOSTA ROMERO Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1983.
- 2.- ARMIENTA HERNANDEZ Gonzálo.  
Tratado Teórico Práctico de los Tratados Administrativos  
Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1991.
- 3.- BARAJAS MONTES DE OCA Santiago.  
Manual de Derecho Administrativo del Trabajo.  
Ed. Porrúa, México, 1985.
- 4.- BORREL NAVARRO Miguel.  
Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo.  
Tercera edición, Ed. Sista, México, 1992.
- 5.- BURGOA ORIHUELA Ignacio.  
El Juicio de Amparo.  
Vigésima novena edición, Porrúa, México, 1992.
- 6.- BURGOA ORIHUELA Ignacio.  
Las Garantías Individuales.  
Tercera edición, Porrúa, México, 1961.
- 7.- CARRASCO IRIARTE Hugo.  
Derecho Fiscal Constitucional.  
Ed. Harla, México, 1993.
- 8.- CARRILLO FLORES Antonio.  
La Justicia Federal y la administración pública.  
Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1973.

- 9.- CARRILLO FLORES Antonio.  
Estudio de Derecho administrativo y constitucional.  
U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México,  
1987
- 10.- CASTRO JUVENTINO V.  
Garantías y Amparo.  
Sexta edición, Ed. Porrúa, México, 1989.
- 11.- CUEVA Mario de la.  
Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II.  
Ed. Porrúa, México, 1960.
- 12.- CUEVA Mario de la.  
El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II.  
Décima tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1993.
- 13.- DELGADILLO GUTIERREZ Humberto.  
Principios de Derecho Tributario.  
Tercera edición, Ed. Limusa, México, 1988.
- 14.- FRAGA Gabino.  
Derecho Administrativo.  
Trigésima segunda edición, Porrúa, México, 1984.
- 15.- GARCIA MAYNEZ Eduardo.  
Introducción al estudio del Derecho.  
Cuadragésima edición, Porrúa, México, 1989.
- 16.- GARRIDO FALLA Fernando.  
Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I  
Décima edición, Ed. Técnos, España, 1989.
- 17.- GARRONE Jose Alberto.  
Diccionario Jurídico Abeledo Perrot. Tomo II.  
Ed. Abeledo Perrot, Argentina, 1986.
- 18.- GARZA Sergio Francisco de la.  
Derecho Financiero Mexicano.  
Décima quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1988.

- 19.- GOMEZ LARA Cipriano.  
Teoría General del Proceso.  
Octava edición, Ed. Harla, México, 1990.
- 20.- HELLER Herman.  
Teoría del Estado.  
Décima segunda edición, Tr. Luis Tobio. Ed. Fondo  
de Cultura Económica, México, 1987.
- 21.- MANRESA Y NAVARRO José María.  
Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV.  
Quinta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas  
U.N.A.M., Ed. Porrúa, México, 1992.
- 22.- MARIENHOFF Miguel.  
Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II.  
Tercera edición, Ed. Abeledo Perrot, Argentina, 1981.
- 23.- OLIVERA TORO Jorge.  
Manual de Derecho Administrativo.  
Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1988.
- 24.- PELLISE PRATS Buenaventura.  
Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo II.  
Ed. Seix, España, 1987.
- 25.- QUINTA VALTIERRA Jesús.  
Derecho Tributario Mexicano.  
Segunda edición, Ed. Trillas, México, 1994.
- 26.- RAMIREZ REYNOSO Braulio.  
Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V.  
Instituto de investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Ed.  
Porrúa, Mexico, 1984.
- 27.- SERRA ROJAS Andrés.  
Derecho Administrativo. Tomo I.  
Décimo quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1983.
- 28.- VILLEGAS Hector.  
Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario.  
Quinta edición, Ed. de Palma, Argentina, 1992.

L E G I S L A C I O N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésima segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
- 2.- Ley Federal del Trabajo. Tematizada y sistematizada, comentada por Baltazar Cavazos. Vigésima sexta edición, Ed. Trillas, México, 1992.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Sista, México, 1995.
- 4.- Nueva Legislación de Amparo Reformada. Quincuagésima octava edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
- 5.- Código Fiscal de la Federación. Cuadragésima séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1995.
- 6.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Quincuagésima séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1995.
- 7.- Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Junio de 1978.
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Junio de 1978.
- 9.- Reglamento de Inspección Federal del Trabajo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Noviembre de 1982.
- 10.- Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del trabajo.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Junio de 1983.

J U R I S P R U D E N C I A

- 1.- REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. INAPLICABILIDAD DEL CAPITULO IV QUE REGULA EL RECURSO ADMINISTRATIVO PARA IMPUGNAR SANCIONES AL. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 1989, Pág. 39.
- 2.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Semanario Judicial de la Federación, Octava época, Tomo VIII, Pág. 109.
- 3.- REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO QUE ESTABLECEN SUS ARTICULOS 266 A 271, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD FISCAL. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, No. 56, Agosto 1992, Pág. 16.
- 4.- ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, GARANTIA DE. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Marzo 1950, Pág. 2838.
- 5.- AUDIENCIA ALCANCE DE LA GARANTIA DE. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octubre 1964, Pág. 30.
- 6.- IMPUESTOS VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS. Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, Volumen 187-192, Pág. 111.



- 7.- PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.  
Semanao Judicial de la Federaci3n, Octava 3poca, Tomo VII, Febrero, P3g. 60.

H E M E R O G R A F I A

- 1.- LOUIS DIAZ Max.  
"Estudio sobre la Inspecci3n del Trabajo".  
Revista Mexicana del Trabajo.  
S.T.P.S., No. 3, Tomo III, Julio-Septiembre,  
S3ptima 3poca, M3xico, 1973.
- 2.- SARACHO ZAPATA Antonio.  
"Desarrollo de la Inspecci3n del Trabajo en M3xico".  
Revista del Instituto T3cnico Adminsitrativo del Trabajo.  
S.T.P.S., No. 9, M3xico, 1959.
- 3.- TANGELSON Oscar.  
"El Inspector del Trabajo como Asesor".  
Revista Mexicana del Trabajo.  
Tomo II y III, No. 3, Julio-Septiembre,  
S3ptima 3poca, M3xico, 1973.