

162
2 es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

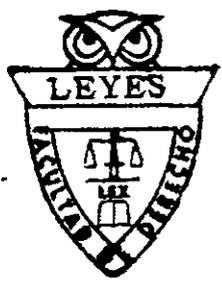
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

LA INSPECCION LABORAL EN LA MODERNIZACION
DE LA PLANTA PRODUCTIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRO CORTES ABURTO

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MARTHA RODRIGUEZ ORTIZ



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA.

1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

268184



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres

Por darme todo el amor, consejos y principios para la formación intelectual y profesional, que redundaron en mi desarrollo y desempeño por el bien de mi familia y sociedad.

A mis hermanos

Por compartir todos los momentos, brindando lo mejor de ellos, alentándome para lograr mis cometidos.

A mi esposa e hijos

En quienes gracias a Dios encuentro la luz que ilumina el camino de mi vida, y me hace sentir con fuerza para librar los obstáculos y encontrar la felicidad.

**A mi maestra
Lic. Martha Rodríguez Ortiz**

Tengo la oportunidad de expresarle mi agradecimiento por su asesoría y atenciones, para disipar y esclarecer toda duda del presente estudio, para llegar al objetivo propuesto.

A mi Universidad

Alma Mater, por los años que me acogió en sus aulas, para mi formación profesional a través de los conocimientos que de mis maestros he adquirido para servir a la sociedad.

Al Ing. Humberto Domínguez Pastrana y familia.

Por el interés y apoyo que me brindaron en cada momento del desarrollo de este trabajo.

A mis amigos y compañeros

Por los momentos que hemos compartido y la ayuda que me han brindado desinteresadamente.

**LA INSPECCION LABORAL EN LA
MODERNIZACION DE LA PLANTA PRODUCTIVA**

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I.- PRINCIPIOS BASICOS.	PAG
1.1.- LA INSPECCION DEL TRABAJO.	1
1.2.- AMBITO DE COMPETENCIA.	9
1.3.- LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.	19
1.4.- LOS RIESGOS DE TRABAJO.	30

CAPITULO II.- MARCO JURIDICO QUE REGULA LA INSPECCION DEL TRABAJO.

2.1.- CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.	40
2.2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	44
2.3.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	47
2.4.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.	50
2.5.- REGLAMENTOS.	53

CAPITULO III- LA IMPORTANCIA DE LA INSPECCION LABORAL.

3.1- SALVAGUARDA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO.	62
3.2- MEJORAMIENTO DE LAS INSTALACIONES DE LOS CENTROS DE TRABAJO	73
3.3-INCREMENTO DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	87
3.4- CONCIENTIZACION DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCION	93
3.5-BISMINUCION DE LOS RIESGOS DE TRABAJO	99

CAPITULO IV- PROPUESTAS SOBRE LA MODERNIZACION LABORAL

4.1- PROPUESTAS DEL SECTOR EMPRESARIAL	112
4.2- PROPUESTAS DEL SECTOR OBRERO.	117
4.3- LA CONCERTACION SOCIAL Y LA MODERNIZACION LABORAL	123
4.4- EL NUEVO REGLAMENTO DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO:	128
4.5- DERECHO COMPARADO.	135
CONCLUSIONES.	145
BIBLIOGRAFIA.	148

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Al tomar la determinación de realizar el presente estudio, muchas fueron las causas que lo motivaron. No obstante ello, la principal es el haber podido observar desde el ámbito laboral al desempeñarme como Inspector Federal del Trabajo, que a la mayor parte de las empresas se les dictaminan por la autoridad laboral medidas correctivas respecto de la normatividad que deben observar en lo referente a condiciones de trabajo y condiciones de seguridad e higiene.

Esto significa salvaguardar el cumplimiento a lo establecido en las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, los Contratos y Reglamentos, por parte de los patrones y trabajadores.

Durante el tiempo que desempeñe la función inspectiva, pude constatar que los centros de trabajo, en particular aquellos que están destinados para la producción industrial, han sufrido verdaderas transformaciones. Como resultado del proceso de industrialización operado en México y de los conocimientos y recursos técnicos que ahora se dispone.

Además del incremento de las actividades económicas y la consecuente multiplicación y complejidad de estas empresas, implican la necesidad de ampliar el área que cubre las disposiciones y normas técnicas en materia de seguridad e higiene, así como lograr un mejor canal de actividades a la función de inspección y vigilancia que realizan las autoridades federales y locales en ellas.

Se enunciará el comportamiento de los riesgos de trabajo entre 1985 y 1994, con los cuatro sistemas de registro y de reportes operados por: la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Petróleos Mexicanos.

Las ideas y planteamientos que presento en esta tesis significan la abrogación del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, revela sólo la eliminación o anulación de algunas disposiciones legales del reglamento, la creación y subsistencia de otras.

Ahora bien, con los argumentos que contendrá el presente estudio, espero contribuir en dilucidar aspectos de un tema que ofrece importantes inquietudes y es necesario ser analizado y actualizarlo, teniendo presentes las propuestas que se plantean.

Así pues, adentrémonos en el estudio de lo que se ha intitulado: “ **LA INSPECCION LABORAL EN LA MODERNIZACION DE LA PLANTA PRODUCTIVA**”.

Haremos mención de los principios básicos que contiene la inspección de trabajo, su marco jurídico, la importancia de esta actividad, así como las propuestas sobre la modernización laboral, integrando su análisis en cuatro capítulos.

ALEJANDRO CORTES ABURTO

CAPITULO 1.- PRINCIPIOS BASICOS.

1.1 LA INSPECCION DEL TRABAJO.

El origen de la legislación del trabajo se da con la revolución industrial, se le ubica a fines del siglo XVIII, que tiene lugar en Europa y permanece a lo largo de todo el siglo XIX. Así tenemos que la Inspección del Trabajo se crea y se desarrolla para velar por la aplicación de las primeras normas reguladoras y protectoras de las relaciones laborales de la época.

Todo inicio en Gran Bretaña, sin duda es en este país donde se presentan los primeros conflictos laborales y donde hizo falta encontrar soluciones prácticas congruentes.

"A fines del siglo XVIII y en unos pocos decenios se asiste a una evolución extraordinaria. El país se dota de numerosas fábricas y una nueva economía industrial se desarrolla paralelamente a la economía tradicional, hasta entonces en gran parte agrícola y basada, por lo demás, en una multitud de talleres artesanales agrupados en gremios. El crecimiento del producto nacional es espectacular".¹

Al mismo tiempo nace una transformación del cuerpo social: la población, que en 1801 era todavía en su mayoría rural, radica cincuenta años más tarde, en más de la mitad, en las ciudades.

Las demandas de cambio aumentan en las ciudades con gran rapidez, y ordinariamente toman la forma de demandas de industrialización. El fenómeno del aumento rápido de la producción nacional y de transformación profunda de las estructuras sociales aparece, con algunas variantes, en Francia, Alemania y los países bajos. La doctrina liberal defendida por los economistas de la época

¹ _LAFOUGERE, Michel; Manual de Educación Obrera. Oficina Internacional del Trabajo. Suiza. 1986, p.1.

indujo a una dura competencia, con ello se establecieron salarios miserables para los obreros de las fábricas, condiciones de trabajo cada vez más penosas y, en momentos de crisis, la perspectivas del paro sin ayuda alguna.

En las nuevas fábricas se exigen muy pocas calificaciones, o cualidades para desempeñar algún trabajo, recordemos que se emplea en ella a mujeres y niños, lo que permite el abuso del empleador al pagarles unos salarios bajos. La jornada de trabajo que oscilaba entre 13 a 14 horas se consideraban normales, y los obreros hacen a veces hasta 15 o 16 horas, trabajando de seis a siete días por semana, ya que el descanso dominical por tradición religiosa no siempre se respeta.

También tenemos que: "debido a la falta de dispositivos de seguridad, los accidentes son frecuentes: incumbe al obrero hacer el esfuerzo necesario para adquirir la destreza manual que permita evitar el accidente y seguir al ritmo de la máquina".²

En Gran Bretaña con la ley de 22 de junio de 1802 se adoptan las primeras medidas para proteger la salud física y moral de los aprendices y otros obreros empleados en las fábricas de hilados y tejidos. Se designa a comisiones benévolas que agrupan a personalidades locales, entre las cuales figuran eclesiásticos, magistrados e industriales retirados de negocios; el control de aplicación de esta ley.

No obstante que contempla los primeros servicios de Inspección facultativa: porque quedaba a criterio de las personas designadas el cumplimiento de la ley, respecto de horas de trabajo y fijaba niveles mínimo para la higiene y educación de los trabajadores, por todo tipo de motivos, la aplicación de esta ley fue un fracaso.

² _ Ibidem. p.2.

En 1833 el Gobierno confía su control a personas de alto rango (cuatro para todo el país) a cada uno de ellos se les encomienda una región y verdaderas funciones de Inspección del Trabajo, cuyas funciones eran vigilar y dictar las reglas que estimaran necesarias para la aplicación de las leyes y decidir sobre reclamaciones de los trabajadores por motivos de violaciones a la ley. Es hasta 1844 cuando se incrementan el número de regiones, y los "inspectores" pasan a ser funcionarios de la administración del Estado.

Funciones específicas de la Inspección:

A) La de vigilancia, consisten para entrar en todos los establecimientos fabriles, con autorización para dictar medidas o disposiciones que juzgaran convenientes para la mejor observancia de las leyes.

B) La de decisión: sobre reclamaciones obreras, con motivo de infracciones.

En Francia, se aprueba la primera ley protectora el 22 de marzo de 1841, se otorga a comisiones locales la verificación de la aplicación de la ley: sobre el trabajo de los niños en las manufacturas y las fábricas que emplean a más de veinte obreros reunidos en un taller.

En Alemania, las comisiones creadas para vigilar la aplicación del reglamento de 9 de marzo de 1839 relativo al trabajo de los niños en fábricas, integradas también por personalidades, que colaboran a título benévolo con las autoridades locales de policía, tienen el escollo de una viva resistencia y fracasan. Es hasta 1853 como resultado de varios informes administrativos, se constituye un sistema análogo al de los inspectores de fábrica de Gran Bretaña.

Se confirma que: "las primeras leyes sobre trabajo fueron consecuencia de esas condiciones; en primer término se establecieron disposiciones protectoras al trabajo de las mujeres y los menores; pero esas leyes no

resultaban efectivas sino establecieron sistemas para la vigilancia de su cumplimiento. En principio la inspección fue facultativa, es decir, quedaba al criterio de las personas designadas para vigilar el cumplimiento de la ley. No era posible aún establecer la inspección obligatoria, debido a la abstención del Estado en la producción".³

Para el mundo obrero, fue una larga espera el tiempo transcurrido entre el inicio de la revolución industrial, la aprobación de las primeras leyes protectoras y el establecimiento de las inspecciones del trabajo, así como la intervención del Estado en la reglamentación de las condiciones de trabajo y en su control.

En los demás países europeos fueron surgiendo sucesivamente normas protectoras de los trabajadores, que hicieron necesaria la creación de órganos del Estado encargados de la vigilancia de su cumplimiento, estas autoridades constituye el antecedente de la Inspección del Trabajo, que actualmente existe en todos los países.

También es de importancia el Derecho Internacional del Trabajo para el nacimiento de la inspección. Con el Tratado de Versalles se estableció en su artículo 427 que cada Estado organizara un servicio de inspección, en el que participaran las mujeres a fin de velar por la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.

Ahora bien: los negociadores del tratado de paz que puso fin a la guerra de 1914-1918, fundaron al mismo tiempo que la Sociedad de Naciones, destinada a prevenir los riesgos de inminentes conflictos - una organización permanente para la protección y el mejoramiento de la situación de los trabajadores. Nace el 28 de junio de 1919, la Organización Internacional del

³ Manual del Inspector Federal del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México 1982, p 9.

Trabajo (O.I.T) como consecuencia de lo acordado en la parte XIII del Tratado de Versalles, que a la postre se convirtió en la Constitución de la O.I.T.

El Tratado establecía que era importante que cada Estado organice un servicio de inspección... con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores. En 1946 después de la Segunda Guerra Mundial, al desintegrarse la Sociedad de Naciones, es la O.I.T el único organismo internacional que permaneció, al sustituirse por las Naciones Unidas. La O.I.T ingresa a la O.N.U. en diciembre de 1946 para existir hasta hoy en día.

En efecto como cita el maestro Néstor de Buen: "El Tratado de Versalles, por vez primera se atribuye importancia internacional al problema social y se intenta ponerle remedio, tanto mediante recomendaciones a las naciones signantes, como mediante el establecimiento de un organismo, la Organización Internacional del Trabajo que tendría a su cargo la creación de unas normas reguladoras de los derechos de los trabajadores".⁴

En el ámbito de las normas internacionales del trabajo, el sistema de Inspección de Trabajo debe estar encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas tanto a las remuneraciones, las horas de trabajo y, en general a las condiciones de trabajo, como a las de higiene y seguridad ocupacionales (CONVENIO NUM-81 ARTICULO 3.1.a) de 1947 aplicable a la industria y al comercio, el que ha servido de modelo a la mayor parte de las

⁴- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, T.I. Octava Edición. Porrúa. México 1991, p.192.

legislaciones. Otros instrumentos jurídicos son: el Convenio sobre la Inspección de Trabajo (Agricultura), 1969 (NUM-129), y dos recomendaciones, la Recomendación NUM-81 y la Recomendación NUM-133, que completan respectivamente el primero y el segundo de esos Convenios, materia de estudio posterior.

Como antecedente de la inspección de trabajo en México, tenemos la Convención que en 1946, se celebró en este país, bajo el nombre de Tercera Conferencia de los Estados Americanos miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

La Convención, además de reproducir, amplió los principios básicos de la recomendación de 1923 para obtener mayor competencia técnica de los inspectores, moralidad e imparcialidad en el servicio, efectividad en las visitas, colaboración de trabajadores y patrones para la mejor realización de sus funciones y un mejor conocimiento de las condiciones de trabajo, mediante informes adecuados de los inspectores. Aquí también fue aprobada una Recomendación para extender los servicios de inspección de trabajo a la agricultura.

Nuestra legislación laboral, contiene dentro de las autoridades para la aplicación y vigilancia correctas de las normas de trabajo: a la Inspección de Trabajo, regulada en los artículos 540 al 550 de la Ley Federal del Trabajo. En estos preceptos encontramos disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de la Inspección del Trabajo, así como los deberes y atribuciones de la misma y especialmente, los requisitos que deben cumplirse en las visitas de inspección a las empresas y para el levantamiento de las actas correspondientes. Se alude a que los hechos certificados por los inspectores del trabajo en ejercicio de sus funciones, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario.

Se precisan los lineamientos para su integración y requisitos que deben satisfacer los inspectores del trabajo. Es de importancia mencionar el sentido de responsabilidad, ético y jurídico de la misión de los inspectores, por ello también se establecen normas determinadoras para los casos de responsabilidad, de las sanciones y el procedimiento para aplicarlas.

De manera más objetiva, podemos mencionar que la Inspección de Trabajo, es una actividad que tiene como funciones:

a) Velar por el cumplimiento de disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre las horas de trabajo, salarios, seguridad e higiene y bienestar, empleo de menores, capacitación y adiestramiento y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones.

b) Facilitar información y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales existentes.

c) Poner de conocimiento de la autoridad competente las deficiencias a los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

d) Las demás que le confieran las leyes.

La Inspección de Trabajo tiene su actuación, por medio de los inspectores del trabajo que son autoridades administrativas, federales o locales, que vigilan también el cumplimiento de los contratos de trabajo, de la Ley y sus reglamentos, aplicados al caso concreto, visitando los centros de trabajo e investigando previamente las condiciones en que se cumplen dichas disposiciones.

La Inspección del Trabajo, es un órgano administrativo, realiza funciones importantes, debido a que previene y soluciona conflictos laborales en su parte preliminar, es decir es una autoridad administrativa y al mismo tiempo una autoridad judicial, porque puede actuar como autoridad suprema en las juntas federales de conciliación.

La Ley de la materia faculta a los inspectores de trabajo en el artículo 541, visitar, previa identificación, durante las horas de trabajo, diurno o nocturno, las empresas o establecimientos, podrán interrogar al personal, sin la presencia de testigos y exigir la presentación de libros, registros u otros documentos a que obliguen las normas de trabajo; sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones de trabajo y se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos del trabajo, cuando constituyan una violación de normas legales o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores.

La Inspección del Trabajo, tiene la posibilidad de convertir la legislación positiva, abstracta y general a la realidad, desde el momento de la observancia de la misma, y exigir la aplicación al caso concreto u anomalía detectada. No es recomendable el empleo exclusivo de sanciones, porque esto podría crear y mantener entre los patrones un sentimiento de hostilidad contra el servicio de inspección y contra la legislación, evidentemente perjudicial, que podría constituir una fuente de discordia entre las relaciones obrero-patronal.

Para actuar con la máxima eficacia, el inspector debe esforzarse especialmente para fomentar el cumplimiento de las condiciones razonables de trabajo, y de las disposiciones legales e informar y asesorar a los patrones y trabajadores acerca de los medios más efectivos de cumplir las obligaciones legales. Como hemos mencionado la inspección es en realidad el más antiguo método de prevención y tuvo su origen al iniciarse el movimiento de seguridad e

higiene en las industrias, llegando a ser en la actualidad una actividad muy importante en las fuentes productivas.

En realidad, tiene un interés social y dada su naturaleza tiende a mejorar las condiciones de trabajo, lo que sólo puede lograrse con el cumplimiento de las disposiciones protectoras de los trabajadores, siendo el Estado el que se va encargar de vigilar su cumplimiento a través del órgano competente.

1.2. AMBITO DE COMPETENCIA.

Siendo la Inspección del Trabajo una de las instituciones básicas para la aplicación y vigilancia de las normas de trabajo, es menester decir que tiene fines específicos y, jurisdicción que le señalan las leyes.

En México, el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo establece que la aplicación de las normas de trabajo compete en sus respectivas jurisdicciones:

- I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública.
- III. A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo;
- IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;
- V. Al Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento;
- VI. A la Inspección del Trabajo
- VII. A la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;
- VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los trabajadores en las Utilidades de las Empresas.
- IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;

- X A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.
- XII. Al Jurado de Responsabilidades".

Al ser nuestra organización política de tipo federal, el Estado Mexicano, esta integrado por Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero pertenecientes a una Federación, cuyas facultades y esfera de competencia establece la propia Constitución Mexicana, los servicios de Inspección del Trabajo están a cargo de las autoridades federales y locales, pero bajo una reglamentación similar, en virtud de que su regulación fundamental proviene de la Ley Federal del Trabajo, en su Título Once, Capítulo V, artículos 540 a 550.

De lo anterior, se deduce que en nuestro País existen normas jurídicas que son aplicables en toda la República (Federal) y, que se denominan federales y otras normas que sólo se aplican en los límites de cada Estado, miembro de la Federación y se les llama locales.

Tenemos entonces autoridades que son federales y otras locales, ya sea por su origen, o bien por la naturaleza de sus funciones.

El tratadista Ignacio Burgoa O. refiriéndose al concepto de autoridad alude: "es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o prácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa"⁵

⁵ _ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Décima Primera Edición. Porrúa S.A. México, 1977. p.190.

En palabras del Jurista Mario de la Cueva, las autoridades del trabajo son: "órganos del Estado a los que les corresponde contribuir al desenvolvimiento del derecho del trabajo, como vigilar su cumplimiento en las empresas y demás centros de trabajo y conocer y resolver los conflictos de trabajo".⁶

Del concepto de autoridad que previamente citamos, podemos decir que es aplicable en lo particular para el Derecho Laboral, debiéndose entender por autoridades del trabajo: "son aquellas que, de conformidad con las disposiciones jurídicas, tienen la facultad de vigilar y procurar el cumplimiento y observancia de las normas laborales, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y de acuerdo con las funciones que las propias leyes les confieren".⁷

La enumeración de autoridades del artículo 523 precitado, podemos dividirlo, en autoridades federales y autoridades locales:

Siendo las primeras: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, la Procuraduría (federal) de la Defensa del Trabajo, el Servicio Público del Empleo, la Inspección (federal) del Trabajo, La Comisión Nacional y de los Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, las Juntas Federales de Conciliación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Jurado (federal) de Responsabilidades, el Instituto del Trabajo y el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, así como la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

⁶ _ DE LA CUEVA, Mario. Panorama del Derecho Mexicano. Instituto de Derecho Comparado. México 1965. p.105.

⁷ _ GUZMAN GUERRERO, Josué. Las Autoridades del Trabajo y su Desarrollo Histórico. Editorial Popular de los Trabajadores. México, 1981. p. 37.

Como locales quedan las restantes, o sea: las Autoridades de las Entidades Federativas y sus Direcciones o Departamentos de Trabajo, la Procuraduría (local) de la Defensa del Trabajo, la Inspección (local) del Trabajo, las Juntas Locales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje y el Jurado (local) de Responsabilidades.

De forma global se puede decir que las funciones de las autoridades del trabajo, como las autoridades administrativas y las jurisdiccionales, tienen el deber según su competencia, funciones y atribuciones, de vigilar el cumplimiento, aplicación y observancia de las normas laborales, con la finalidad de conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones laborales con el objeto de armonizar los derechos del capital y del trabajo.

La Inspección del Trabajo puede ser federal o local, de acuerdo a lo que dispone al efecto los artículos 527, 528 y 529 de la Ley Federal del Trabajo, en armonía con la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución, en su apartado "A". En el orden señalado de aplicación de la leyes de trabajo, corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a determinadas ramas industriales, empresas y materias.

"Ramas Industriales:

Textil;

Eléctrica;

Cinematografía;

Hulera;

Azucarera;

Minera;

Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

De hidrocarburos;

Petroquímica;

Cementera;

Calera;

Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas y eléctricas;

Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

De celulosa y papel;

De aceites y grasas vegetales;

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

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

Ferrocarrilera;

Madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la producción de vidrio plano, liso o labrado, o de envase de vidrio;

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

Servicio de Banca y Crédito.

Empresas:

Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal de las industrias que le sean conexas, y

Aquellas 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.

Materias:

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; igualmente en las obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley, y de Capacitación y Adiestramiento de sus trabajadores, así como de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales”.

Así la Ley Federal del Trabajo alude a las autoridades competentes que deben conocer de la materia de capacitación y adiestramiento, como de seguridad e higiene. Así tenemos que el artículo 527-A establece: En la aplicación de las normas de trabajo referentes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores y las relativas a seguridad e higiene en el trabajo, las autoridades de la Federación serán auxiliadas por las locales, tratándose de empresas o establecimientos que, en los demás aspectos derivados en las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de estas últimas.

Es decir las autoridades de las Entidades Federativas deberán:

I. Poner a disposición de las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para aplicar esta Ley, la información que estas le soliciten para estar en aptitud de cumplir sus funciones.

II. Participar en la integración y funcionamiento del respectivo consejo consultivo estatal de capacitación y adiestramiento.

III. Participar en la integración y funcionamiento de la correspondiente comisión consultiva estatal de seguridad e higiene.

En consecuencia, la aplicación de las leyes de trabajo se presenta en la dualidad de funciones, entre Autoridades Federales y las de las Entidades Federativas. La norma laboral esta en apego a lo establecido por el artículo 124 de la Constitución.

Así también, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, el 1o de noviembre de 1982. Se deriva de las facultades y obligaciones conferidas al Ejecutivo Federal en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 13, 27 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 550 de la Ley Federal del Trabajo, abrogando el antecedente inmediato que fue el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1934.

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1990 tenemos que el artículo 21 menciona las diferentes

funciones y atribuciones de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, que es considerada dentro de la Subsecretaría "A", de esta misma Secretaría de Estado, y la que a su vez emana directamente de los artículos 18 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo este Reglamento Interior expedido para su funcionamiento y aplicación, asimismo faculta a la Inspección Federal del Trabajo, para su correcta actuación protegiendo los derechos laborales, la funcionalidad y seguridad en los centros de trabajo.

Para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, la estructura orgánica de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, cuenta con dos Direcciones de área, cuatro Subdirecciones, dos unidades y ocho Departamentos que son los siguientes:

1. Dirección General.

- 1.1. Unidad de Control y Gestión.
- 1.2. Coordinación Administrativa.

2. Dirección de Inspección y Programación.

- 2.1. Subdirección de Programación y Control.
- 2.2. Departamento de Inspección y de Registro de ordenes de Inspección.
- 2.3. Departamento del Directorio Nacional de Empresas.
- 2.4. Subdirección de Inspección de avenimiento y padrones de trabajadores.
- 2.5. Departamento Inspectivo del Valle de México.
- 2.6. Departamento Inspectivo foráneo.

3. Dirección de Normas de Trabajo.

- 3.1. Subdirección de Información y Orientación.
- 3.2. Departamento de Asesoría y Orientación.
- 3.3. Departamento de Coordinación y Divulgación.
- 3.4. Departamento de Dictamen y Emplazamiento.
- 3.5. Subdirección de trabajo de menores.
- 3.6. Departamento de trabajos especiales.

La Inspección del trabajo se ejerce en el ámbito federal por conducto de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

La Dirección General coordina la ejecución de todo el proceso de Inspección mediante las dos direcciones de área, por una parte, la Dirección de Inspección y Programación lleva a cabo las funciones operativas de la Inspección en las Empresas de Jurisdicción Federal localizadas en el Valle de México, programando y ejecutando las visitas de Inspección, y evaluando los programas de Inspección que se realizan en las 31 Delegaciones Federales del Trabajo ubicadas en cada uno de los Estados, por conducto de su departamento de Inspección Foránea.

La Dirección de Normas del Trabajo es el área responsable de estudiar, planear y normar las actividades relacionadas con la Inspección.

Adicionalmente se encarga de la capacitación del personal inspectivo que presta asesoría e información a Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, y a las agrupaciones de trabajadores y empresarios, recopila y conforma estadísticas que se derivan de las inspecciones, elabora estudios y recomendaciones, estudia y controla el trabajo de menores y los trabajos especiales, asimismo difunde las normas de inspección.

Mediante este órgano se pretende básicamente uniformar los procedimientos y criterios de inspección.

Para el ejercicio de esa función en asuntos de competencia federal en los Estados de la República, se cuenta con las Delegaciones Federales del Trabajo y órganos desconcentrados que dependen administrativamente de la Dirección General de las Delegaciones Federales del Trabajo, y que de conformidad con los artículos 30, 31 y 32 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tienen a su cargo la representación de la Secretaría en las Entidades Federativas.

En materia de Inspección según lo dispuesto por el acuerdo No. 01-1769 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de abril de 1979, están facultados para programar y ordenar visitas a los centros de trabajo de la circunscripción que le corresponda, así como realizarlas por conducto de inspectores federales del trabajo, adscritos a cada Delegación, es necesario señalar que la facultad normativa en esta materia radica en la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

Tenemos que los Inspectores del Trabajo, según sus funciones se refieran a materia de una u otra jurisdicción se establecen de la siguiente forma:

Los Inspectores Federales del Trabajo son designados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los Inspectores Locales por los gobernadores de las Entidades Federativas y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal (Ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal).

1.3 LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Habida cuenta de que la capacitación es al mismo tiempo un derecho y una obligación, conviene destacar en la fuente misma de nuestro derecho positivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el planteamiento inserto en su artículo 123, apartado "A", que referencia aspectos fundamentales en su inciso XIII, la obligación de las empresas en proporcionar a sus trabajadores, capacitación y adiestramiento para el trabajo; considerando que la ley reglamentaria determinara los sistemas, métodos y procedimientos a los cuales los patrones deberán apegarse para cumplir con dicha obligación.

Actualmente el derecho a la capacitación, forma parte de la Declaración de Derechos Sociales, por consiguiente, es una norma básica de nuestra vida jurídica, intocable por los poderes estatales, así también es parte integrante de los principios del derecho del trabajo, comparte con este sus caracteres: es un derecho de y para la clase trabajadora, norma imperativa, y destinada a perfeccionar el equilibrio de la justicia social en las relaciones trabajo-capital.

"La capacitación es la acción y efecto de capacitarse (hacer a uno apto, habilitarlo para alguna cosa). Adiestramiento es la acción y efecto de adiestrar o adiestrarse (hacer, instruir, guiar, encaminar)".⁸

La Ley Federal del Trabajo en México, contiene una serie de acciones, para el cumplimiento de capacitar y adiestrar a los trabajadores, explicaremos los diferentes requisitos administrativos y condiciones de organización y ejecución de este proceso.

⁸ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.; Espasa-Calpe, Décima Novena Edición. Madrid, España. 1970. pp. 26 y 250.

Sobre el propósito de la capacitación, que tiende a elevar el nivel de vida y la productividad del trabajador (art. 153-A) así como actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, proporcionarle información; sobre nueva tecnología, prepararlo para una nueva vacante; y prevenir riesgos de trabajo; e incrementar la productividad (art.153-F), así como la obligación patronal y el derecho del trabajador a la capacitación y adiestramiento, las empresas del País deben ajustarse a los siguientes lineamientos:

A) En cada empresa deben constituirse comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento (art.153-I), las cuales vigilan, supervisan, autentifican y examinan las acciones que sobre la materia se realizan dentro de cada una de ellas.

Referente a la obligación que tienen los patrones (art.132 fracc.XV), constituye a su vez un derecho y también una obligación de los trabajadores, que redundará en beneficio de las propias empresas.

El reconocido jurista Mario de la Cueva alude: "entendemos por capacitación o adiestramiento la enseñanza teórica y práctica que prepara a los hombres para desarrollar su actividad con el grado mayor de eficiencia la cual, a su vez, será la fuerza que los lance a la conquista de los más altos niveles en la escala de las profesiones y oficios".⁹

Continúa apuntando el Doctor de la Cueva : "Tenemos que lo importante no es la diferencia entre las dos palabras, sino el propósito de la institución, es decir, que se prepare a los hombres para desarrollar sus aptitudes y cumplir sus actividades con mayor eficiencia".¹⁰

⁹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Séptima Edición, Pomúa. México 1993, p.82.

¹⁰ Ibidem. P.84.

B) Las autoridades laborales cuidarán que las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, se integren y funcionen oportunamente y normalmente, vigilando el cumplimiento de esta obligación patronal (art.153-J).

Es importante que el legislador haya designado a un organismo, quien se encargara de la vigilancia total de la importación de capacitación y adiestramiento. Toda vez, de no haberlo legislado, las unidades productivas caerían, una vez más, en la arbitrariedad de violar los derechos que le corresponden al trabajador.

C) Las empresas deben formular planes y programas específicos de capacitación y adiestramiento y presentarlos ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su aprobación (art.153-N y 153-O). Los planes y programas que se hayan acordado establecer, o en su caso, las modificaciones que se hayan convenido de los planes y programas ya implantados, deberán presentarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dentro de los 15 días siguientes a la celebración (art.391 fracc.VII), revisión o prórroga del contrato colectivo de trabajo cuando este rija en la empresa. Cuando rija contratación individual, deberán de incluir en las condiciones de trabajo puntos referentes a capacitación (art.25 fracc.VIII), deberán presentarse dentro de los primeros sesenta días de los años impares.

El tener directrices establecidas para un fin es indispensable para lograrlos, por lo que es positivo que se haya establecido esta obligación patronal. Los términos establecidos en la Ley en ambos casos son suficientes para poder presentar los planes y programas estar en posibilidad de cumplir con estas disposiciones.

El registro que trata el precitado artículo 153-N, se otorgará a las personas o instituciones que satisfagan los requisitos siguientes:

A) Comprobar que quiénes capacitaran o adiestraran a los trabajadores, están preparados profesionalmente en la rama industrial o actividad en que han de impartir sus conocimientos.

B) Acreditar satisfactoriamente, a juicio de la Dirección General de Capacitación y Productividad, tener conocimientos bastantes sobre los procedimientos tecnológicos propios de la rama industrial o actividad en la que pretendan impartir dicha capacitación o adiestramiento.

C) No estar ligadas con personas o instituciones que propaguen algún credo religioso, en los términos de la prohibición establecida por la fracción IV del artículo 3o. Constitucional.

D) La capacitación y adiestramiento debe impartirse durante el tiempo que comprende la jornada de trabajo, salvo que atendiendo a la naturaleza de los servicios, convenga el patrón y trabajador hacerlo de forma mixta o fuera de ella y, cuando el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la que desempeña, esta instrucción será fuera de la jornada laboral (art.153-E).

En la práctica se presenta en la mayoría de las empresas, que imparten la capacitación fuera de la jornada de trabajo establecida.

E) Todo trabajador sujeto a capacitación y adiestramiento una vez concluida esta, debe recibir su constancia de habilidades laborales, con la cual acreditará que cumplió y aprobó el curso de capacitación. Dicha constancia es expedida por el capacitador, y la empresa esta obligada a enviar listas de ellas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su registro y control (art.153-V).

F) La capacitación y adiestramiento puede proporcionarse dentro de la empresa o fuera de ella, con personal propio (instructores internos habilitados y especializados) o personal externo (instructores independientes o instituciones capacitadoras) y/o mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan (art.153-B).

Consideramos que no es muy conveniente que el capacitador sea un trabajador de la misma empresa, debido a que este impartirá sólo su experiencia, prescindiendo de los conocimientos técnico actuales, además de no contar con la didáctica o técnicas para impartir enseñanza.

G) Los trabajadores que reciban capacitación, tienen la obligación de asistir puntualmente a los cursos y demás actividades que se realicen, atendiendo a los instructores, para cumplir con los programas y presentar los exámenes de evaluación que se requieren (art.153-H).

No obstante, que esta obligación otorga un beneficio al trabajador, en realidad no se logra el objetivo deseado, debido a la apatía y falta de interés de algunos de los trabajadores por capacitarse.

H) Si un trabajador no desea recibir capacitación por considerarse apto para el desempeño del puesto, deberá acreditarse documentalmente dicha capacidad o presentar y aprobar un examen de suficiencia ante la entidad instructora que señal la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (art.153-U).

I) En los contratos colectivos de trabajo deberán incluirse cláusulas de capacitación y adiestramiento de los trabajadores que ya laboren en la empresa y, además el procedimiento en la materia para aquellos que pretendan ingresar a ella (art.153-M).

En la práctica previamente la empresa le comunica al sindicato, las vacantes que se han presentado y este las **boletina** para que aquellos trabajadores que tengan el derecho lo acrediten y cumplan con los requisitos para ocuparlas.

En nuestro País la educación de los trabajadores, su salud, su capacitación y adiestramiento, han sido preocupaciones permanentes del legislador, se explica esto por la elevación a norma constitucional de la obligación patronal de dar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento.

"La reforma a la fracción XIII del artículo 123 constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de enero de 1978. Un capítulo adicional completo, de la Ley Federal del Trabajo, el III Bis del Título IV ha sido dedicado a reglamentar el derecho a la capacitación y el adiestramiento. Incluye los artículos 153-A a 153-X".¹¹

Han existido otras reformas a la Ley Federal del Trabajo, en relación con la capacitación y adiestramiento; que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1978, que reformaron varios artículos entre ellos el artículo 3o indicando que es de interés social promover y vigilar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. El artículo 25 relativo al contenido que deben de tener los contratos individuales de trabajo, el cual en su fracción VIII, indica que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos, o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Para este efecto intervienen las partes de la relación de trabajo, es decir patrón y trabajador, así como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como autoridad administrativa que tiene a su cargo supervisar y aprobar los

¹¹ _ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo. Editorial Porrúa. México 1984, p.163.

convenios y los programas respectivos. También la Secretaría de Educación Pública es una dependencia auxiliar para el cumplimiento de estos objetivos, además para que los promueva y vigile.

En lo que respecta a la estructura del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, tenemos que se divide en 4 niveles que son:

I. Donde se ubican las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento. (153-J)

II. Donde se encuentran los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento. (153-K)

III. Donde se integran los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento y el Consejo Consultivo Nacional; y (539-A) (539-B)

IV. Dirección de Capacitación y Adiestramiento.

La estructura en los cuatro niveles citados representa una base participativa fundamental entre los trabajadores, de los patrones y el Estado, que presupone la posibilidad de una política integradora, vinculada con los objetivos del desarrollo del nacional en lo que corresponde a la producción y productividad que tienda a crear una armonía entre los factores de la producción capital y trabajo, pero ahora con la intervención equilibradora del Estado con la aplicación de estos ordenamientos legales en el campo del Derecho del Trabajo.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1990, en el artículo 15 enuncia como funciones de la Dirección General de Capacitación y Productividad las siguientes:

- I. Coordinar conjuntamente con la Dirección General de Empleo, el Sistema Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento;
- II. Organizar, promover, supervisar y asesorar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores;
- III. Proponer la coordinación con las dependencias y entidades de los sectores para la ejecución y evaluación de los programas de trabajo derivados del Plan Nacional de Desarrollo en las materias de capacitación y productividad;
- IV. Promover y divulgar el conocimiento, desarrollo y aplicación de métodos y sistemas de organización, operación y administración de capacitación y productividad;
- V. Promover la vinculación entre los procesos de capacitación para y en el trabajo con los requerimientos del aparato productivo;
- VI. Realizar las investigaciones y análisis que sean necesarios en materia de capacitación para orientarla conforme a las prioridades existentes;
- VII. Cuidar de la oportuna constitución y el correcto funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento;
- VIII. Establecer los criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento en relación con cada rama industrial o actividad; para ello escuchara la opinión de los Consejos Consultivos y Comités Nacionales correspondientes;
- IX. Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación y adiestramiento que presenten los patrones, llevar los registros que correspondan;
- X. Promover, autorizar y dar la asistencia técnica necesaria para el establecimiento de sistemas generales de capacitación y adiestramiento por rama de actividad económica que permitan capacitar y adiestrar a los trabajadores conforme al procedimiento de adhesión convencional establecido por la Ley;
- XI. Promover planes y programas de capacitación y adiestramiento para el trabajo, así como la expedición de certificados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, los ordenamientos educativos y demás disposiciones

en vigor, en base a la coordinación aprobada por la Secretaría de Educación Pública;

XII. Llevar registros actualizados de las constancias relativas a la capacitación y el adiestramiento recibidos por los trabajadores en cada una de las ramas de la actividad económica;

XIII. Practicar los exámenes de suficiencia a los trabajadores de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

XIV. Autorizar y registrar en términos de las disposiciones legales aplicables, a las instituciones o personas físicas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores, supervisar su correcto desempeño y, en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido;

XV. Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III bis del Título IV de la Ley Federal del Trabajo, y comunicar el dictamen a la autoridad encargada de imponer la sanción;

XVI. Organizar e impartir cursos de formación especializada en materias de capacitación y productividad;

XVII. Estudiar y expedir convocatorias, en su caso, para integrar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento en las ramas de la actividad económica nacional que juzgue conveniente, así como fijar las bases relativas a la integración, organización y funcionamiento de dichos comités;

XVIII. Promover el establecimiento y la operación de Consejos Consultivos de Capacitación y Adiestramiento en los niveles nacional y por entidad federativa para apoyar la ejecución de programas de trabajo en su ámbito geográfico de competencia;

XIX. Realizar programas de investigación de la productividad vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, así como estudiar los elementos principales que inciden en su evolución en los sectores;

XX. Diseñar y proponer lineamientos para incrementar la productividad, así como promover la ejecución de programas específicos en la materia”.

Ha sido necesario mencionar las actividades y funciones que corresponden a la Dirección de Capacitación y Productividad, unidad administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para tener presentes los mecanismos jurídicos adecuados, para que las empresas cumplan con su obligación en esta materia.

Así también, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en su artículo 21 establece que corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo:

“Fracción IX. Proponer el apoyo que las autoridades de la entidades federativas deben prestar a la inspección federal en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y de seguridad e higiene”.

De lo anterior se deduce que la competencia de las autoridades federales es expresa y, la que no se establece en favor de estas corresponde a las autoridades locales.

Se observa, en consecuencia, que la Inspección Federal del Trabajo, es la autoridad responsable de verificar que se cumplan las disposiciones relativas a capacitación y adiestramiento que se han mencionado con anterioridad. Es su obligación velar por el cumplimiento de los contratos de trabajo, de la Ley y sus reglamentos, así como orientar, o bien asesorar en la forma más correcta de como llevar a cabo los distintos tramites ante la unidad administrativa correspondiente.

El incumplimiento de esta obligación de capacitar o adiestrar a sus trabajadores se encuentra sancionada por el artículo 994, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, el que dispone: se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente de 15 a 315 veces el salario

mínimo general, al patrón que no cumpla con lo dispuesto en la fracción XV del artículo 132. La multa se duplicará si la irregularidad no se subsana dentro del plazo que se concede para su cumplimiento.

La función social de la inspección es proteccionista y reivindicatoria al proteger y tutelar los derechos de los trabajadores, pero es necesaria la colaboración activa de los trabajadores e inspectores del trabajo, como factor importante en vigilar que dentro de las empresas se cumpla con la normatividad laboral y la relacionada con la capacitación y adiestramiento.

Para conseguir los objetivos y fines de la capacitación y adiestramiento, "corresponde al empeño de los trabajadores, a la sensatez de los patrones y a la seriedad de las autoridades del trabajo hacer que este derecho rinda los frutos generosos, que imaginaron aquellos que lucharon por su incorporación en los más altos niveles normativos".¹²

Existen en la realidad otros factores por los cuales muchos patrones no cumplen con esta obligación, entre ellas que el inspector del trabajo se deja sobornar por los patrones, cuando ambos sólo ven su beneficio económico, sin darse cuenta, o ignorando el perjuicio que recae en las relaciones obrero patronales, y aun más en una de las instituciones más importantes del Derecho Mexicano del Trabajo.

Podemos afirmar que a través de la capacitación y adiestramiento, el trabajador logra la superación personal y mejora su nivel de vida, así también de manera positiva se refleja en la productividad, desarrollo y progreso del País.

¹² _ DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Cuarta Edición. I Porrúa. México, 1992. p.286.

1.4 LOS RIESGOS DE TRABAJO.

El concepto de riesgo de trabajo esta contenido en el artículo 473 de la Ley Federal del Trabajo que señala: "Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo". Se acepta por un lado los accidentes y por otro las enfermedades de trabajo.

La definición de accidente se contiene en el artículo 474 de la Ley citada, y en el artículo 49 de la Ley del Seguro Social que a la letra dice: "Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste".

"Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo y de este a aquel".

Este concepto de accidente evidentemente no resulta muy convincente. Al respecto puede decirse que esta definición confunde el accidente con sus consecuencias, el accidente no es ni una lesión orgánica, ni una perturbación funcional, ni la muerte, estas son consecuencias del accidente, y por lo tanto, de los riesgos de trabajo.

El accidente es simplemente una acción o suceso eventual, del cual resulta un daño para personas o cosas. Lo eventual resulta que dentro del proceso normal del trabajo, no esta previsto el acontecimiento fortuito que

constituye el accidente, que podrá producir una lesión orgánica, la perturbación funcional o la muerte.

Para ahondar más en este aspecto, hacemos notar que los accidentes se pueden producir esencialmente por dos causas como son: condiciones inseguras y actos inseguros que conllevan la acción eventual que ha de producir el daño. Para la Inspección del Trabajo es de gran importancia establecer la diferencia entre estas dos especies de sucesos.

Las condiciones inseguras, son las causas que derivan del medio en que los trabajadores realizan sus labores (ambiente de trabajo), se refieren al grado de inseguridad que pueden tener los locales, la maquinaria, el equipo y los puntos de operación.

Las condiciones inseguras más frecuentes son:

- A) Estructuras o instalaciones de los edificios y locales deterioradas o impropriadamente diseñadas, construidas o instaladas.
- B) Instalación en la maquinaria o equipo impropriadamente diseñada, construida, armada o en mal estado de mantenimiento.
- C) Falta de medidas de prevención y protección contra incendio.
- D) Protección inadecuada, deficiente o inexistente en la maquinaria, en el equipo o en las instalaciones eléctricas.
- E) Herramientas manuales, eléctricas, neumáticas y portátiles defectuosas o inadecuadas.
- F) Equipo de protección personal defectuoso, inadecuado o faltante.
- G) Falta de orden y limpieza.
- H) Avisos o señales de seguridad e higiene insuficientes o faltantes.

Ahora bien, los actos inseguros son las causas que dependen del propio trabajador y que pueden dar como resultado un accidente.

Los actos inseguros más frecuentes son:

- A) Llevar a cabo operaciones o maniobras sin previo adiestramiento.
- B) Operar equipo sin autorización.
- C) Ejecutar el trabajo a velocidad no permisible.
- D) Bloquear o quitar dispositivos de seguridad.
- E) Limpiar, engrasar o reparar la maquinaria cuando se encuentra en movimiento.
- F) Trabajar en maquinaria parada sin que haya aviso que se encuentra energizada.
- G) Trabajar en líneas o equipo eléctrico energizado, sin cumplir las indicaciones de seguridad.
- H) Viajar sin autorización en vehículos o mecanismos.
- I) Transitar por áreas peligrosas.
- J) Sobrecargar plataformas, carros, montacargas, etc.
- K) Usar herramientas inadecuadas.
- L) Trabajar sin equipo de protección en lugares peligrosos.
- M) Hacer bromas en el centro de trabajo.

Los factores principales que pueden dar origen a un acto inseguro son:

1.- La falta de capacitación y adiestramiento para el puesto de trabajo, el desconocimiento de las medidas preventivas de accidentes laborales y la carencia de hábitos de seguridad en el trabajo.

2.- Características personales: la confianza excesiva, la actitud de incumplimiento a normas y procedimientos de trabajo establecidos como seguros, la irresponsabilidad, la fatiga y la disminución, por cualquier motivo de la habilidad para el trabajo.

En base a esto sería conveniente que la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social se modificará en este sentido, diciendo que accidente de trabajo es el suceso o la acción que derivan del ejercicio o con motivo del trabajo y producen una lesión orgánica o una perturbación funcional o la muerte, inmediata o posterior a ellos, cualesquiera que sean tiempo y lugar en que se preste el trabajo.

En relación al párrafo anterior, dichos accidentes también son conocidos como accidentes in itinere, y son los ocurridos en el trayecto del trabajador, de su domicilio al trabajo o del trabajo a su domicilio.

El problema de la calificación de un accidente en el trayecto no es una situación sencilla. Debido a que no puede limitarse el concepto sólo al hecho de trasladarse del o al domicilio, pudiera presentarse el accidente, fuera del lugar de trabajo, sin que sean en el trayecto al domicilio, basta con que se produzca al momento de ir a tomar los alimentos. Además, porque es necesario medir el tiempo y lugar del trayecto, para determinar si hubo alguna desviación que excluya la profesionalidad del riesgo.

Es pertinente mencionar, a propósito de la responsabilidad patronal en particular en la esfera de la seguridad social, que los accidentes en trayecto no implican un incremento del grado de riesgos en las empresas, para los efectos de pago de cuotas que cubren el seguro de accidentes de trabajo, según se establece en el segundo y último párrafo del artículo 82 de la Ley del Seguro Social.

De gran importancia resulta esa obligación, ya que permite a las distintas autoridades y organismos a las que se da aviso, el poder llevar a cabo una estadística sobre accidentes y enfermedades de trabajo (Artículo 504-VII, L.F.T.).

La enfermedad de trabajo es el segundo elemento del concepto de riesgos de trabajo, se encuentra definido en el artículo 475 de la Ley: como "todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios". Se contiene también en el artículo 50 de la Ley del Seguro Social, esta disposición.

Serán consideradas enfermedades de trabajo, las enunciadas en la tabla del artículo 513 de la Ley, que es amplia en su contenido, y no limitativa.

Para la inspección del trabajo es sumamente importante conocer los factores que intervienen en las enfermedades de trabajo, para dictar medidas de seguridad e higiene y prevenir estos riesgos en los centros de trabajo.

Estos factores podemos incluirlos en tres grupos:

A) Los que corresponden a los agentes contaminantes que resultan del proceso productivo de trabajo. Se subdividen en: agentes físicos como son el ruido, las vibraciones, las radiaciones, etc. Los agentes químicos como son polvos, humos, gases, vapores. Agentes biológicos son virus, hongos, bacterias, gérmenes entre otros.

B) Los que se relacionan con las condiciones en las que un trabajador realiza sus labores. Pueden ser el tiempo en que está expuesto al agente físico, químico o biológico, las variaciones o características de esa exposición, el no uso del equipo de protección personal.

C) Los que se derivan del ambiente en que se encuentra el trabajador. El lugar en el que presta sus servicios: la temperatura, la velocidad y humedad del aire, la iluminación y ventilación inadecuadas, las temperaturas extremas, y el desorden y falta de limpieza.

Los mecanismos de producción de las enfermedades son:

- 1) Contacto del agente causal con el organismo humano.
- 2) La forma de entrada o vía de introducción del agente contaminante en el organismo humano.
- 3) Intensidad del contacto o acción continuada por periodos prolongados.
- 4) Toxicidad, virulencia o grado de intensidad, según se trate de agentes químicos, biológicos o físicos, respectivamente.

La doctrina ha hecho una distinción entre enfermedades profesionales y enfermedades de trabajo. La enfermedad profesional es aquella que surge de ejercer una profesión que la origina directamente, ya sea por las sustancias que se manipulan o por el esfuerzo especial que ella requiera, es evidente que determinadas actividades o profesiones producen determinadas enfermedades.

En cambio la enfermedad de trabajo puede estar ocasionadas por la realización del mismo o por origen totalmente distinto a él, no es forzoso, por ejemplo un taller con mala ventilación.

Consideramos que nuestra ley federal del trabajo, ha hecho a un lado esta división, por la forma en que define a los riesgos de trabajo y remite a la tabla de enfermedades ya citada, importándole únicamente que su origen este motivado por el trabajo o las condiciones en que se presta.

Además encontramos que en la ley de 1931, se utilizaba la expresión "riesgos profesionales", y en la ley actual cambia por la de "riesgos de trabajo".

En nuestra legislación mexicana, las normas violadas que dan lugar a la responsabilidad patronal, son las que establecen las obligaciones patronales en

materia de higiene y seguridad, como son las contenidas en los artículos 132, fracciones XVI y XVII, 509 y 512 de la Ley.

Ante el incumplimiento de la obligación de observar en los centros de trabajo, las normas de seguridad e higiene o las medidas legales para prevenir riesgos de trabajo, o bien, que el patrón no permita la inspección y vigilancia que las autoridades de trabajo practiquen en su establecimiento, se hará acreedor a una sanción de carácter económico de 15 a 315 veces el salario mínimo general, esta multa se duplicará, si la irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda para ello. (artículo 994 fracción V).

Cuando un trabajador sufre un riesgo de trabajo, tiene derecho a prestaciones de carácter médico y económico. Artículos 478-480, 483,487 fracciones I a VI, 491, 492, 495, 496, 499, 504 fracciones I a IV, 507, 508.

Tiene además conexión directa con el Capítulo VII, Título Décimo Primero del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que nos habla de los informes y estadísticas de accidentes y enfermedades de trabajo.

Dicho Reglamento obliga a las autoridades del trabajo a llevar una estadística nacional de accidentes y enfermedades de trabajo, debiendo difundir los resultados a las organizaciones obreras y patronales.

Estas estadísticas se integran en los reportes de los riesgos ocurridos, situación por la cual es de vital importancia el cumplimiento de la obligación patronal de dar aviso, ya que para poder llevar a cabo un plan de seguridad e higiene, se necesita conocer las causas que las producen, su frecuencia, motivo o razones. Sin un conocimiento adecuado del número total de accidentes y enfermedades de trabajo resulta imposible adoptar medidas de seguridad e higiene.

Para lograr una prevención de riesgos de trabajo, es necesario que los trabajadores reciban la siguiente información:

- A) Políticas de la empresa sobre seguridad e higiene.
- B) Proceso de trabajo, materias primas usadas y productos elaborados en la empresa.
- C) Adiestramiento sobre los procedimientos de trabajo seguros.
- D) Agentes a que están expuestos los trabajadores, tanto en aspectos de accidentes de trabajo como de enfermedades de trabajo.
- E) Métodos de prevención de los riesgos existentes y uso de equipo de protección personal.
- F) Reglamento Interior de Trabajo.
- G) Uso de extintores e hidrantes y formas de proceder en caso de incendio (simulacros).
- H) Salidas de emergencia.
- I) Tipos de accidentes que ocurren con más frecuencia y por último,
- J) Primeros auxilios y localización de botiquines.

La responsabilidad de la seguridad y la higiene en el trabajo corresponde tanto a las autoridades como a los trabajadores y patrones, en los términos que establecen las disposiciones legales, así lo establece el artículo 188 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así también encontramos en los artículos 189, 190 y 191 otras disposiciones en relación con la organización de la seguridad e higiene en el trabajo.

Respecto de las autoridades de trabajo principalmente tenemos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, a la Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con sus respectivos reglamentos. Existiendo otra autoridad auxiliar, que es la Secretaría de Salud, así como el propio Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.) a través de su ley reglamentaria.

Por nuestra parte, diremos que la Inspección del Trabajo, es una actividad y un órgano estatal que se gesta de la naturaleza misma del Derecho del Trabajo, nos permite afirmar que las relaciones jurídicas de trabajo, no solamente la conforman el patrón y el trabajador, sino que el tercer sujeto que interviene es el interés social, es decir, la sociedad representada por el Estado, con el objeto de velar por que se cumplan las normas laborales por parte de los patronos y trabajadores, y conlleve a una modernización plena en el campo de las relaciones laborales.

En el desarrollo de la actividad inspectiva, los sindicatos tienen un papel muy importante al formar parte de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, y velar también por el cumplimiento de las normas de trabajo.

Así también tenemos que la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional, y los artículos 527 y 529 de la Ley Federal del Trabajo, establecen la competencia de las autoridades federales del trabajo, y por exclusión se determina en que ramas industriales y actividades no pueden intervenir las autoridades locales del trabajo para vigilar el cumplimiento y aplicación de las normas laborales.

Es menester aclarar que las autoridades locales pueden intervenir en cuestiones de carácter federal, como es el caso de la capacitación y adiestramiento y la seguridad e higiene, solamente en su carácter de auxiliares de las autoridades federales del trabajo, en los términos y condiciones citadas por las disposiciones aplicables.

**CAPITULO II.- MARCO JURIDICO QUE
REGULA LA INSPECCION DEL TRABAJO**

2.1 CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA O.I.T.

Los Convenios son acuerdos internacionales que establecen objetivos a las políticas nacionales o fijan normas de trabajo. Equivalen a un tratado celebrado entre los Estados miembros quienes deben someterlos a las autoridades nacionales competentes, para que en principio se ratifiquen y posteriormente se formule un proyecto de Ley. En nuestro país se requiere de la aprobación del senado, y será condición esencial que este acorde con la Constitución Política (art.133), sin contrariar al artículo 123 del mismo ordenamiento.

Las Recomendaciones precisan en general los métodos mediante los cuales se pueden alcanzar los objetivos o aplicar normas establecidas por los convenios. Las Recomendaciones no se someten a ratificación.

Al respecto el ilustre jurista Mario de la Cueva establece la diferencia entre ambos al decir: "el convenio ratificado por el órgano competente del Estado, deviene automáticamente en derecho positivo, en tanto la recomendación necesita una Ley posterior que positivice sus principios".¹³

Como lo hemos señalado el artículo 427, cifra 9, de la parte XIII del Tratado de Versalles, que creo la O.I.T., prevé la cuestión de la Inspección del Trabajo al establecer que cada Estado deberá organizar un servicio de inspección, que comprenderá las mujeres, con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección a los trabajadores.

¹³ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.L. Décima Tercera Edición. Porrúa México, 1994. pp. 36-37.

Así también la Organización Internacional del Trabajo, desde su creación en 1919, otorga al rubro de la Inspección del Trabajo una parte importante de sus principios y programas, como ya lo citamos con antelación.

Por ello en su primera reunión (1919) (NUM-5), la Conferencia adoptó la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (servicios de higiene), que señalaba un sistema de inspección encargado de vigilar la salud de los obreros.

Posteriormente la Conferencia consagraba el único punto del orden del día a los principios generales para la organización de la inspección del trabajo. Producto de ello fue la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo, 1923 (NUM-20), el cual anunciaba en más de una disposición el futuro Convenio NUM-81.

Se tuvieron otras recomendaciones sobre la inspección del trabajo, entre ellas la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (gente del mar), 1926 (NUM-28), y la Recomendación sobre la inspección (construcción), 1937 (NUM-54). La necesidad de un Convenio sobre la inspección del trabajo era necesario, porque solo con un texto obligatorio podía otorgar a la acción normativa de la O.I.T. en este rubro toda la eficacia y apremiante misión.

La cuestión de la inspección del trabajo, a tratar en el orden del día de la 26a reunión de la Conferencia (1940), no fue posible analizar debido a la guerra hasta 1947, fecha en la que se adoptó el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (NUM-81), así como las Recomendaciones sobre la Inspección del Trabajo (NUM-81) y sobre la Inspección del Trabajo (minas y transporte) (NUM-82). En la misma actuación, la Conferencia adoptó el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (NUM-85).

De importancia es el Convenio NUM-81 lo complementa la Recomendación Num-81; que trata, además de la misión preventiva de los

servicios de inspección y de la acción educativa continuada de los trabajadores y empleadores. El Convenio NUM-81 prevé un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales con facultad para cubrir o no las minas, los transportes y los establecimientos comerciales. Sus diversas disposiciones tratan de la organización y del funcionamiento de los servicios de inspección, de los efectivos, de la formación y del estatuto personal, del equipo, de las visitas de inspección, así como de los informes sobre las actividades de inspección. Otras disposiciones se ocupan de la función de los inspectores de trabajo, al igual que de sus facultades y obligaciones.

El Convenio NUM-81 no se refiere más que a la industria y al comercio, pero no a la agricultura. Fue así, en su estudio general de 1966, la Comisión de expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones estimaba, que sería conveniente que la Conferencia Internacional del Trabajo pudiera examinar la cuestión de la inspección del trabajo en la agricultura, con la finalidad de adoptar un instrumento que sirviera de complemento al Convenio Num-81.

Lo anterior, en atención al hecho de que una gran parte de la población mundial esta ocupada en la agricultura, y debido también a la creciente mecanización de este sector de la actividad económica.

Esta decisión fue tomada más tarde por el Consejo de Administración en su 167a reunión (noviembre de 1966), lo que dio lugar a la adopción por la Conferencia, en 1969, del Convenio NUM-129 y la Recomendación NUM-133 sobre la Inspección del Trabajo (agricultura).

El Convenio NUM-129 y la Recomendación 133 se inspiran en gran parte en disposiciones y normas establecidas en 1947 para la industria y el comercio.

El Convenio prevé la extensión facultativa del sistema de inspección a varias categorías de trabajadores o de personas no asalariadas: como los arrendatarios, aparceros y otras categorías análogas de trabajadores, miembros de una cooperativa; miembros de la familia del productor.(artículo 5, párrafo 1 del Convenio NUM-129). El Convenio permite, la inclusión en el sistema de inspección del trabajo de agentes o representantes de las organizaciones profesionales bajo ciertas condiciones.

Entre otras innovaciones hacen referencia a la colaboración con los empleadores y los trabajadores, al efectuar las visitas de inspección, a la participación de los servicios de inspección del trabajo en las investigaciones sobre el terreno relativas a las causas de los accidentes del trabajo o de las enfermedades profesionales más graves; a la vigilancia preventiva de nuevos procedimientos, instalaciones y sustancias susceptibles de constituir una amenaza para la salud y la seguridad.

En cuanto a la Recomendación NUM-133, aporta ciertos objetivos sobre el funcionamiento de la inspección, en particular sobre la formación de los inspectores, la vigilancia preventiva y los informes anuales de inspección.

El Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (NUM-81), y el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (agricultura), 1969 (NUM-129), así como las Recomendaciones que los acompañan (Recomendaciones NUMS-81 y 133), que hemos considerado fundamentales al referirnos al análisis de nuestro estudio, se anexan debido a que aluden específicamente a la Inspección del Trabajo.

No obstante, existen numerosas resoluciones y conclusiones que sobre inspección del trabajo se han adoptado por diversas conferencias y comisiones de la O.I.T.

2.2. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Ley fundamental de 1917, que estructura la famosa Declaración de Derechos Sociales en el originario artículo 123, del cual las normas de carácter social y económico, aún subsisten en los textos vigentes con el que se dio la esencia suprema a los derechos de los trabajadores, en cuanto a la creación de preceptos protectores y reivindicatorios.

El tratadista Alberto Trueba Urbina apunta: "Los preceptos sobre Trabajo y Previsión Social del artículo 123 de la Constitución, así como los principios que derivan del mismo, son fuentes jurídicas del derecho administrativo laboral para los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general para todo prestador de servicios, empleados de las Entidades Federativas y de los Municipios; también para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito a efecto de que se cumpla con las disposiciones específicas que protegen al trabajo y la seguridad social. También son fuentes de obligaciones para los patrones".¹⁴

Respecto de la aplicación de la Ley o norma, o inclusive la Constitución, deberá considerarse la que proteja mejor o reivindique los derechos del trabajador, en acorde con la regla de interpretación consignada en el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo.

En relación a nuestro estudio que realizamos, tenemos que el artículo 123 de la Constitución, no habla específicamente de la Inspección del Trabajo, pero presupone su creación y existencia; al referirse en su fracción II, a la prohibición tanto para los menores, como para las mujeres del trabajo nocturno

¹⁴ _ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. T.I. Segunda Edición. Porrúa México, 1979. p. 144.

industrial, así como de las labores insalubres y peligrosas, también la fracción XIV del precepto citado al establecer responsabilidad al patrón de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales del trabajo, con motivo del trabajo que desempeñan, así como, por lo enunciado en la fracción XV del mismo precepto, señalar la obligación que tiene el patrón de observar de sus instalaciones, las disposiciones legales sobre higiene y seguridad, para prevenir los riesgos de trabajo.

De lo anterior, se deduce que los preceptos legales que reglamenta a la Inspección del Trabajo en la Nueva Ley Federal del Trabajo, su fundamento Constitucional derivan de las fracciones II, XIV y XV del artículo 123 Constitucional.

Hemos mencionado el ámbito de competencia de la Inspección del Trabajo, y en lo que respecta a la competencia federal tenemos que del texto de la fracción XXXI, del apartado A del artículo 123 Constitucional, obedecen a varias razones de las cuales el Maestro Néstor de Buen deduce las siguientes:

- *a) Trascendencia de la rama industrial;
- b) Intervención del Estado en la empresa bien mediante su administración directa, bien mediante su administración centralizada;
- c) Existencia de un contrato o concesión federal;
- d) Ejecución de 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.
- e) Conflictos que afectan a dos o más Entidades Federativas;
- f) Conflictos derivados de contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa;
- g) Obligaciones patronales en materia educativa;
- h) Obligaciones patronales en materia de Capacitación y Adiestramiento de sus trabajadores;

i) Obligaciones patronales en materia de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo".¹⁵

Esta disposición jurídica determina la competencia de las autoridades de la Federación, donde la función de inspección esta atribuida a la Dirección de Inspección Federal del Trabajo, mientras a las Delegaciones Federales del Trabajo es atribuido el ámbito local, constituido por las demás actividades no comprendidas en el párrafo anterior. La función la ejercen las autoridades de los Estados de la República y del Departamento del Distrito Federal.

Así también, el constituyente de 1917 dispuso que para la aplicación de las leyes del trabajo correspondiera a la Federación y a los Estados de la República. Por ello hemos señalado que existen autoridades, federales y locales. Así tenemos en la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, que ha sido aceptada la aplicación de la legislación laboral a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, siendo de la competencia federal propia de las autoridades federales el conocimiento de asuntos relacionados con ramas industriales y empresas a las que hemos aludido en nuestro primer capítulo del presente estudio.

Es extensiva la competencia de las autoridades federales en la aplicación de las normas de trabajo en 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 (contratos ley) y las obligaciones patronales en materia educativa en los términos de ley, específicamente las derivadas de la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. Se incluye además lo relacionado con la seguridad e higiene en los centros de trabajo, para esto contarán con el auxilio de las autoridades estatales cuando se trate de la competencia de ramas o actividades de jurisdicción local

¹⁵ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México, 1990. pp. 187-188.

2.3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Siendo la administración pública una estructura político-jurídica reconocida en la Constitución, y amplia en su ámbito de competencia, por lo que el maestro Andrés Serra Rojas alude que: "es una entidad constituida por diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".¹⁶

En materia de trabajo a partir de 1977 se asignaron a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social nuevas atribuciones que han sido plasmadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y podemos señalar en los siguientes rubros:

"A) Tiene a su cargo vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional, de las normas constitucionales que le sean conexas, de la ley federal del trabajo y en sus reglamentos.

B) La Secretaría del Trabajo debe procurar, sobre todo, el equilibrio entre los factores de la producción, capital y trabajo, de conformidad con las disposiciones legales relativas. En otro aspecto intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar servicios en el extranjero (braceros), así como coordinar la formalicen y promulgación de los contratos ley de trabajo, llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal y de las cooperativas.

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo.** . Décima Quinta Edición. Porrúa. México, 1992. p. 79.

C) Tiene a su cargo la formulación de los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Presidente de la República respecto de los asuntos de su competencia. Propone las reformas o adiciones a la ley federal del trabajo, a los reglamentos administrativos y las que, correspondiendo en materia de atribuciones a otras dependencias administrativas guarden relación con el trabajo.

D) Analizar y formular las estadísticas generales sobre materia de trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este aspecto la Secretaría se coordina en la redacción de formularios y documentación (cuadros, análisis, gráficas, publicaciones, etcétera) con la Dirección Nacional de Geografía y Estadística.

E) La Secretaría esta facultada para formular su reglamento interior, expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 18 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, están determinadas las atribuciones y funciones a desempeñar por cada una de sus unidades administrativas, y las formas en que podrán ser suplidos los titulares en sus ausencias.

F) Participa en reuniones donde se ventilan asuntos de su competencia, y en las comisiones intersecretariales, transitorias o permanentes cuando así lo disponga el Presidente de la República.

G) Por último, realiza todos los actos administrativos de control y funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal, cuyos planes de desarrollo debe formular, coordinar y evaluar, en los términos de las disposiciones legales aplicables (artículos 12 a 25 y 40 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Cabe aclarar que las diversas funciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 40, difieren en la realidad respecto del interés puesto en juego por cada titular del Ejecutivo Federal o al interés interpretativo de algunos Secretarios del Trabajo.

La Inspección del Trabajo, en el ámbito federal administrativamente ha sido desempeñada por el órgano del Ejecutivo Federal, y que ha sido competente en las funciones que ahora realiza la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y que anteriormente era la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; posteriormente a partir del 30 de noviembre de 1932, el Departamento Autónomo del Trabajo y finalmente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a partir de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 31 de diciembre de 1940.

El doctor Trueba Urbina reconoce que "en efecto, incumbe a la Administración Pública por medio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Direcciones Locales del Trabajo e Inspección del Trabajo, el ejercicio de actividades encaminadas a la tutela procesal inmediata de los trabajadores, cuando los patrones o empresarios violen las normas protectoras sobre jornada, descansos, salarios, vacaciones, higiene y seguridad social, vivienda, así como las medidas preventivas de riesgos profesionales, u otras normas de previsión social".¹⁷

Como se ha indicado en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se tiene, la intervención de varias dependencias del ejecutivo federal en asuntos de trabajo. Dicha Ley Orgánica otorga a las Secretarías de Gobernación, Comercio y Fomento Industrial, Energía y Minas y Empresas Paraestatales, y Relaciones Exteriores atribuciones específicas a efecto de integrar la administración del trabajo. La

¹⁷ _ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. T.II. Segunda edición. Porrúa. México, 1979. p. 1785.

Ley Federal del Trabajo ha señalado como autoridades auxiliares en la materia a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salud.

El Lic. Santiago Barajas Montes de Oca argumenta: "se ha considerado a los órganos gubernamentales de cada país los apropiados para encargarse de la inspección del trabajo, incluidas todas las actividades aleatorias que a la misma competen, independientemente de que alguna otra autoridad administrativa tenga a su cargo funciones adicionales como pueden serlo las de salud en el terreno de las instalaciones sanitarias o las destinadas a otorgar licencias de construcción o funcionamiento en las empresas o comercios, en particular las negociaciones cuya operación pueda producir perjuicios ambientales, o las propiamente fiscales".¹⁸

Se deduce que: en toda administración del trabajo la función jurídica más importante, debe ser la de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos u ordenes del Poder Ejecutivo o del órgano del cual corresponda respecto de los asuntos de su competencia

2.4 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Mencionaremos como antecedente, que las funciones de la Inspección contenidas en la Ley de 1931, fueron ampliadas posteriormente en el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo de 1934, que establecía como objeto de la Inspección: vigilar que en todos los centros de trabajo de jurisdicción federal se cumplan las leyes y disposiciones del ramo.

¹⁸ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México, 1985. p. 137.

Evitar los conflictos entre trabajadores y patrones, o los que surjan entre estos o aquellos solamente ya sea previéndolos o procurando un arreglo.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 definía claramente en un capítulo especial las funciones de la Inspección del Trabajo, y los deberes y atribuciones de los inspectores del trabajo y de los requisitos para desempeñar dicho cargo. En otras disposiciones se establecen funciones especiales, pero fundamentalmente es darle efectividad a las normas laborales para procurar su eficaz cumplimiento.

Así también, enuncia que los inspectores federales del trabajo tienen como función general, la vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo, en la observancia de las relaciones obrero-patronales, especialmente aquellas que establecen derechos y obligaciones de los trabajadores y los patrones de las que reglamentan en el trabajo de las mujeres y de los menores, y de las que determinan medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene, así como también la facultad de poder visitar a cualquier hora las empresas o establecimiento con la única condición de presentar la orden de visita y previa identificación.

Tenemos que los artículos 511 y 541 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con los artículos que comprenden del 10 al 16 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, conforman los deberes y atribuciones de los inspectores del trabajo que enunciaremos en forma más concreta al analizar el reglamento citado.

Haremos mención de las prohibiciones para los inspectores que consigna el artículo 544 de la Ley Federal del Trabajo, ellas son:

Tener interés directo o indirecto en las empresas o establecimientos sujetos a vigilancia.

Revelar los secretos industriales o comerciales y los procedimientos de fabricación y explotación, de que se enteren en el ejercicio de sus funciones.

Representar o patrocinar a los trabajadores o a los patrones en conflictos de trabajo.

Las causas especiales de responsabilidad, que comprende el artículo 547 de la Ley precitada son:

Dejar de practicar con oportunidad las inspecciones ordenadas por sus superiores.

Asentar hechos falsos en las actas que levanten.

Tener interés directo o indirecto en las empresas o establecimientos que inspeccionen.

Revelar secretos industriales, comerciales o de fabricación de que se enteren en ejercicio de sus funciones.

Representar o patrocinar trabajadores a patrones en conflictos de trabajo.

Recibir directa o indirectamente cualquier dádiva de trabajadores, patrones, sus representantes, gestores o apoderados.

Abstenerse de denunciar o hacer la ratificación de la denuncia ante el ministerio público, del patrón de una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que omita el pago o haya dejado de pagar el salario mínimo general a un trabajador a su servicio.

Retardar sin justificación alguna la práctica de alguna inspección, o retener indebidamente la documentación correspondiente, sin dejar cuenta del resultado de la diligencia, a sus superiores jerárquicos.

Abstenerse de hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes, los delitos cometidos en contra de los patrones o trabajadores.

Omitir asentar en el acta correspondiente las incidencias que durante la diligencia se hubiesen presentado.

Cualquier otra que determine la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones aplicables en la materia.

2.5 REGLAMENTOS:

- A) Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- B) Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

A) Hemos reiterado que las normas que regulan la Inspección Federal del Trabajo son diversas, y particularmente la Ley Federal del Trabajo incluye un capítulo de aplicación en esta materia.

Así como los reglamentos administrativos del trabajo que expresan el espíritu de esta autoridad laboral.

Citaremos del actual Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990, su artículo 21 que alude a las funciones y atribuciones que corresponden a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, las cuales son:

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

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

III. Vigilar y asesorar a los patrones para que contribuyan al fomento de las actividades educativas, culturales y deportivas entre sus trabajadores y proporcionar a estos los equipos y útiles indispensables para el desarrollo de tales actividades;

IV. Programar y practicar las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo en el establecimiento y centros de trabajo, de patrones sujetos a la competencia de las autoridades federales del trabajo;

V. Realizar estudios, investigaciones y acopiar los datos que les soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para procurar la armonía entre los trabajadores y patrones;

VI. Certificar por medio de los inspectores federales del trabajo, los padrones relacionados con las elecciones de representantes obreros patronales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y de otras elecciones que requieran esa formalidad;

VII. Vigilar el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo;

VIII. Señalar los plazos en que deban cumplirse las medidas de seguridad e higiene contenidas en las actas levantadas por los inspectores y formular los emplazamientos a través de los cuales se comunica a las empresas el tiempo en que deberán llevar a cabo las medidas ordenadas;

IX. Proponer el apoyo que las autoridades de las entidades federativas deben prestar a la inspección federal del trabajo en las materias de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y de la seguridad e higiene;

X. Proteger y vigilar de manera especial el trabajo en las materias de los mayores de catorce años y menores de dieciséis; expedirles las autorizaciones que señala la Ley Federal del Trabajo; verificar que cuente con sus certificados médicos de aptitud para el trabajo y ordenar los exámenes médicos periódicos a los que deben someterse;

XI. Vigilar el cumplimiento de las normas que reglamenten el trabajo de las mujeres; y

XII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que se susciten o se conozcan con motivo de las diligencias inspectivas, cuando los mismos pueden configurar la existencia de un delito”.

B) Posteriormente a la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, y tomando en consideración la relevante función social de que es depositaria la Inspección Federal del Trabajo, el 3 de noviembre de 1934, se publicó el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, abrogado posteriormente por el publicado Diario Oficial de la Federación del 10 de noviembre de 1982, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 406 de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Locales, expidieran los reglamentos respectivos a que se sujetarían, los inspectores del trabajo en la correspondiente jurisdicción, para el desempeño de su cargo.

En cumplimiento a la disposición anterior y con fundamento en la fracción I del artículo 89 Constitucional, el Ejecutivo Federal expidió el precitado Reglamento, el cual, según opinión del Dr. Mario de la Cueva: “Los reglamentos según los preceptos citados, tienen por objeto que el Poder Ejecutivo provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, lo que quiere decir que es un acto que tiene que corresponder a la autoridad ejecutora, pues, de otra suerte, dicha autoridad se convertiría en un mero ejecutor de las disposiciones de otro”.¹⁹

El Reglamento de Inspección Federal hace énfasis en la primordial actividad permanente de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente las que establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones, las que reglamentan el trabajo de mujeres y menores,

¹⁹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. II. Quinta Edición. Porrúa. México, 1982. p. 106.

las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, de seguridad e higiene y aquellos que regulan la capacitación y adiestramiento.

La inspección del trabajo tendrá a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia de trabajo, de la Ley Federal del Trabajo, de sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Se enuncian los requisitos para ser inspector federal del trabajo, así como sus funciones y atribuciones, entre otras intervenir conciliatoriamente entre los factores de la producción, cuando así se lo soliciten estos a fin de buscar el equilibrio de sus intereses, sin perjuicio de las atribuciones conferidas al respecto por la ley a otras autoridades.

Así como recabar la información necesaria para mantener actualizado el sistema estadístico laboral, actividad que se desarrollará con la participación de la correspondiente unidad administrativa o entidad paraestatal. Todo mediante el levantamiento de las actas en las que se asiente el resultado de las inspecciones efectuadas.

Ahora bien, el susodicho reglamento alude a las obligaciones de los inspectores, quienes deberán identificarse con credencial debidamente autorizada, así como exhibir en cada caso la orden de inspección correspondiente, expedida por las autoridades de trabajo.

Los inspectores del trabajo practicarán las inspecciones que se les ordene en su lugar de adscripción. También participan con los trabajadores y patrones en la difusión de las normas relativas a: prevención de riesgos de trabajo, seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento; y demás materias del derecho del trabajo que por su importancia así lo requieran.

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

Se tienen plasmadas en dicho ordenamiento las prohibiciones que deben observar los inspectores del trabajo, las cuales hemos citado con anterioridad.

En otro rubro el Reglamento enuncia cuales son objeto de notificaciones a cargo de los inspectores del trabajo; les corresponde entre otras: las comunicaciones por virtud de las cuales se conceden plazos a los patrones para que adopten las medidas procedentes respecto de violaciones a la legislación vigente, en materia de seguridad e higiene, y capacitación y adiestramiento. Los requerimientos que la autoridad laboral formule a los patrones, a efecto de que estos justifiquen el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones aplicables en la materia. Las resoluciones por las cuales la autoridad administrativa imponga la sanción correspondiente a las violaciones en que hayan incurrido los patrones, o en su caso las resoluciones absolutorias.

Por último el Reglamento hace referencia a las responsabilidades y sanciones a los inspectores del trabajo. Al respecto señala que las violaciones a las disposiciones contenidas en este reglamento, cometidas por los inspectores del trabajo se sancionarán de la siguiente manera, sin perjuicio de la que según dispongan las leyes penales: amonestación, suspensión hasta por tres meses; destitución.

Para la imposición de sanciones a los inspectores que incurran en responsabilidades, las autoridades del trabajo deberán practicar las

investigaciones que procedan, tomando en consideración las circunstancias y los antecedentes del funcionario, a fin de determinar la responsabilidad en que se haya incurrido, respetando el derecho de audiencia del inspector

Podemos afirmar que el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo vigente, regula con precisión y en forma integral la inspección del trabajo, además de ser acorde con las necesidades y circunstancias del momento.

De trascendencia es que la Inspección Federal del Trabajo tenga a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia de trabajo, de la Ley Federal del Trabajo, de sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables.

En el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que específicamente, regula las medidas preventivas de accidentes y enfermedades, que deben establecerse en aquellos centros de trabajo donde, con motivo del desempeño de su trabajo, el trabajador esta expuesto a que su salud resulte dañada y aun sufrir la pérdida de la vida, por lo que las normas jurídicas deben regir en lo conducente a la instalación y funcionamiento óptimo.

Cabe mencionar que la actual reglamentación en materia de inspección del trabajo, data de hace varias décadas, durante las cuales el marco jurídico laboral ha venido modificándose de acuerdo con el desarrollo y las necesidades económicas del país, y en el transcurso de ese tiempo, México a suscrito varios convenios y recomendaciones internacionales, originados con la Organización Internacional del Trabajo, y es importante decir que su contenido ha sido necesario incorporarlo en nuestra legislación en diversos preceptos legales, con la finalidad de que faciliten en mayor grado su cumplimiento.

Las normas de la inspección del trabajo, no prescinden del carácter obligatorio y general, por lo que la autoridad laboral correspondiente esta investida de autonomía técnica y administrativa, y sus actos de autoridad cumplen con los requisitos de legalidad.

Es positivo recomendarle a los inspectores del trabajo que cumplan con la asesoría jurídica tanto a los patrones como a los trabajadores, para terminar con las asesorías improvisadas que se dan en la práctica, solo en el momento de las inspecciones, donde muchas de las veces el inspector deja de cumplir con sus obligaciones, a cambio de una **significante** cantidad económica para sus bolsillos.

Es pertinente decir que la autoridad laboral cumple con realizar cursos de orientación y asesoría a los representantes de sindicatos, respecto del contenido de las normas de trabajo que deben observar, con la finalidad de mantener el equilibrio entre los factores de la producción, se llevan a cabo por parte de las Direcciones correspondientes, como puede ser la de Capacitación y Productividad, o de Seguridad e Higiene, así como la de Inspección Federal del Trabajo.

**CAPITULO III.- LA IMPORTANCIA DE LA
INSPECCION LABORAL**

3.1. SALVAGUARDA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO.

Tan importante es la Inspección del Trabajo como la autoridad laboral, que hemos reiterado que tiene como finalidad asegurar la eficacia de las normas y disposiciones de los distintos ordenamientos que la regulan. A la vez nace un cuestionamiento relevante: ¿En realidad los mecanismos creados por la legislación para observar y vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, son eficientes en cuanto a su aplicación?

Se ha generalizado el criterio de que no se carece de normas en materia laboral, que la ley es buena. Debido al cariz protector de los ordenamientos laborales respecto de: la jornada máxima, los descansos semanales y vacaciones, el salario suficiente y remunerador, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la prima de antigüedad, la carga de la prueba al patrón, la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador, higiene y seguridad, capacitación y adiestramiento. etc.

En realidad la eficiencia para aplicar estas normas depende mucho de la voluntad y capacidad de las autoridades laborales, las cuales deberían adecuarse a la realidad cotidiana que se puede observar en los centros de trabajo, para velar por el cumplimiento de estas disposiciones y proponer medidas que mejoren las condiciones de trabajo, y por ende se cumpla con la misión de la Inspección del Trabajo.

Tradicionalmente, la definición del término **condiciones de trabajo** se refería al ambiente físico del trabajador, en particular a la higiene y seguridad en el trabajo. Las condiciones y el medio ambiente de trabajo comprenden tanto el medio físico de trabajo y la dotación de la maquinaria e instrumentos de

producción, como la duración y el acondicionamiento del tiempo, la organización y el contenido del trabajo, ya la vez el conjunto de factores que influyen sobre el bienestar físico y mental de los trabajadores.

El procedimiento que establece la autoridad laboral, en lo que respecta a la **Inspección de Condiciones Generales de Trabajo**, en los centros de trabajo comprende los siguientes rubros a señalar en el acta de inspección:

1.- **ACTA CONSTITUTIVA:** La empresa mostrará la escritura notarial al inspector del trabajo, quien asentará en el acta el número del documento, lugar y fecha ante quien fue protocolizado, número de notario público, objeto social, capital social, giro y actividad real.

2.- **ACTIVIDAD REAL:** Es la actividad propia de la empresa y que se encuentra especificada en el formato de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.- **REGISTROS:** Estos comprenden los otorgados por diferentes instituciones tales como registro federal de causantes, a cargo de la Secretaría de Hacienda, registro patronal ante el IMSS con clase y grado de riesgo, así como altas y bajas de trabajadores ante el Instituto, además se revisa el último pago bimestral y se cita el número de trabajadores que ampara. Infonavit, número de expediente, apago efectuado por este concepto y fecha en que se realizó. Fonacot, cantidad de créditos y pagos efectuados.

4.- **RELACIÓN DE TRABAJADORES:** Número de trabajadores que laboran en la Empresa sujeta a inspección, desglosando a hombres y mujeres, sindicalizados y no sindicalizados o de confianza, menores de edad, en caso de existir presentarán un permiso otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así también se observara si laboran mujeres embarazadas o en periodo

de lactancia, en caso de que así sea, dicha situación se ajustara a lo que determine la Ley laboral.

5.- TIPO DE CONTRATACIÓN: La contratación puede ser mediante contrato colectivo y/o individual, o contrato ley, presentarlo al inspector y hacer mención cual es el que rige en la empresa. También se observará que contenga alguna cláusula referente a la capacitación y adiestramiento.

6.- REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO: Presentar el documento de integración de la Comisión que lo formuló, firmado por los representantes de cada parte (patrón -trabajador), y exhibir el Reglamento debidamente presentado y registrado ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

7.- SALARIOS: Aquí se revisarán las nóminas y recibos de pago durante los últimos seis meses, comprobando que se pague conforme a la Ley, cada trabajador tendrá un expediente integrado con sus respectivos recibos de vacaciones y prima vacacional, así como los días disfrutados y firmados de conformidad. El pago de aguinaldo, contendrá el recibo el número de días otorgados por ese concepto y fecha en que se efectuó el pago. El tiempo extraordinario, deberá otorgarse conforme a la ley; anotando en nomina el número de horas extras laboradas, y el monto a que equivale cada una de ellas.

8.- REPARTO DE UTILIDADES: El patrón mostrará la última carátula de la declaración anual global, observando la cantidad a repartir, exhibiendo los recibos de pago correspondientes que contendrá; días laborados, salarios devengados, periodo fiscal, fecha y cantidad a recibir el trabajador, así como su firma de conformidad, además presentará el acta de integración de la Comisión revisora del reparto de utilidades.

9.- JORNADA DE TRABAJO: Se asentará en el acta de inspección los diferentes turnos que comprenden las jornadas de trabajo en la empresa sujeta a

inspección, así como la hora de entrada y salida entre uno y otro, horario de tomar alimentos, manifestando si se hace dentro o fuera del centro laboral.

10.- CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO: La empresa mostrará el acta constitutiva de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, en la que aparecen los representantes por cada parte, número de registro otorgado por la Dirección General de Capacitación y Productividad; en lo que respecta a planes y programas de capacitación, se revisa el número de folio otorgado por la misma dirección, vigencia del plan, número de etapa; números de trabajadores a capacitar, por instructores internos y/o externos con su nombramiento, las constancias de habilidades laborales se presentaran mediante oficio emitido por la Dirección ya citada.

11.- CUADRO GENERAL DE ANTIGÜEDADES: Presentará el documento que contenga la integración de una Comisión Mixta, la cual formulará un cuadro general de antigüedades en lugar visible por los trabajadores y que contendrá: fecha, nombre, Registro. Federal de Contribuyentes, puesto, fecha de ingreso, sueldo, y firma de cada trabajador y de quienes integran la Comisión.

12.- BECAS: Esta prestación es otorgada en razón del número de trabajadores que laboren en el establecimiento, siendo obligación de los patrones otorgarla conforme a la Ley laboral.

13.- ACTIVIDADES CULTURALES Y DEPORTIVAS: En la empresa deberán llevar a cabo actividades culturales y deportivas, consiguiendo apoyo económico para tales actos, comprobando por medio de recibos o comprobantes de pago de uniformes, teatros, espectáculos, etc., o mediante algún otro documento que lo acredite.

Ahora citaremos los puntos que corresponden al acta de **Inspección de Condiciones Generales de Trabajo y Seguridad e Higiene:**

1.- GENERALES DE LA EMPRESA: Tales como acta constitutiva de la empresa, actividad real, registros, relación de trabajadores.

2.- **DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PRODUCTIVO:** Es de suma importancia describir correctamente las etapas del proceso de producción, ya que por una parte, esto nos permitirá determinar si es aplicable al centro de trabajo visitado el fundamento para aplicar la diligencia de inspección. Esto es, solo si el proceso mencionado esta subordinado a algunos de los supuestos establecidos en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, además se cita la materia prima que se utiliza, así como los productos y subproductos obtenidos.

3.- **COMISIÓN MIXTA DE SEGURIDAD E HIGIENE:** Presentar integración de la Comisión Mixta representada por igual número de trabajadores y patrones, contenida en una solicitud de integración de la comisión mixta presentada, ante la Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, quien procederá a otorgarle un número de registro, esta comisión tendrá como función primordial el realizar recorridos mensuales a las instalaciones de la empresa y dictar medidas necesarias, para mejorar las instalaciones y prevenir accidentes.

4.- **ACCIDENTES DE TRABAJO:** Aquí se manifestara si existieron accidentes de trabajo de un año a la fecha, y si se dio aviso a la Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

5.- **MEDICO:** La empresa contara con un libro de registro médico autorizado por la Dirección correspondiente, en el cual se anotarán los exámenes practicados al personal y fecha en que se realizaron, es importante aclarar que aunque la ley solo obliga a las empresas cuya rama de actividad es la química y a aquellas que cuenten con más de 100 trabajadores a su servicio, y en general revisar que tengan un botiquín a su disposición.

6.- **AUTORIZACIONES Y LICENCIAS:** Toda empresa que cuente con maquinaria, deberá obtener la licencia de funcionamiento de maquinaria y equipo pudiendo ser de forma provisional o definitiva, en caso de existir recipientes

sujetos a presión y/o generadores de vapor se obtendrán planos autorizados por la Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se llevarán bitácoras de control de uso diario autorizadas por la misma Dirección. De la misma forma los operadores de estos equipos deben de contar con las autorizaciones respectivas.

7.- MUESTREO DE CONDICIONES AMBIENTALES: Es importante señalar los factores ambientales que ponen en riesgo las instalaciones del centro de trabajo y la salud de los trabajadores, tenemos entre ellos a: la emisión de gases o partículas gaseosas, emisión de humos que contienen partículas contaminantes, ruido, temperaturas elevadas, debiendo la empresa de cuantificar estos niveles e informarlo a la autoridad laboral.

8.- RED DE EQUIPO CONTRA INCENDIO: El inspector de trabajo hará su recorrido por las instalaciones de la empresa donde revisara, el total de extinguidores en existencia, así como su correcta ubicación, se deberá de tener integrada una brigada contra incendio y exhibir un documento relativo al programa anual de simulacros.

9.- DICTAR MEDIDAS: Como último punto el inspector de trabajo realizara un recorrido por las instalaciones del centro de trabajo, en compañía de los representantes de la comisión mixta de seguridad e higiene para detectar posibles condiciones o actos inseguros, que pongan en peligro la integridad de los trabajadores.

En su caso tiene la facultad de asentar en el acta de inspección medidas convenientes para la prevención de accidentes, y el mejoramiento de las instalaciones, basándose en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

El procedimiento de la Inspección Federal del Trabajo, se desarrolla de la siguiente forma:

* Subdirección de Programación y Control.- Inicia elaborando en base a criterios establecidos por la Dirección General el programa anual de visitas para el Valle de México y lo turna al Departamento de Programación para su ejecución.

Recibe de empleadores y de diversas dependencias escritos de solicitud de inspección y lo turna.

* Subdirección de Inspección y Avenimiento.- Acuerda con los Departamentos la asignación de personal, los alcances de las visitas de inspección.

* Departamento de Programación.- Elabora ordenes de comisión inspectiva. También recibe el acta y la turna al Departamento de Dictamen y Emplazamiento para su evaluación jurídica y técnica. Recibe por último el emplazamiento, espera el cumplimiento del término y programa visita inspectiva de verificación y concluye.

*Inspector Federal del Trabajo.- Recibe la orden de comisión, realiza la visita y previo cumplimiento de requisitos formales, levanta el acta inspectiva con resultados relacionados a condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento.

*Departamento de Dictamen y Emplazamiento.- Evalúa el acta inspectiva y la turna al analista. Remite el emplazamiento y en su caso el dictamen jurídico. Pasa a firma a la Dirección General y se envía el emplazamiento a la empresa y la solicitud de imposición de sanciones a la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Una copia del emplazamiento se remite al Departamento de Programación.

* **Análisis Técnico.-** Si existen violaciones a las disposiciones reglamentarias en materia de seguridad e higiene son detectadas, luego formula el emplazamiento para corrección y el plazo para dar cumplimiento.

* **Análisis Jurídico.-** Analiza violaciones a las normas jurídicas y fundamenta dictamen jurídico para iniciar el proceso administrativo sancionador.

Señalaremos los principales rubros de obligaciones patronales incumplidas y disposiciones laborales, violadas y consignadas en los emplazamientos, relativos a las actas de inspección periódicas:

CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO:

- * Obligación de capacitar a los trabajadores. (Art.132-XV).
- * No integrar Comisión Mixta. (Art.153-I).
- * No presentar planes y programas. (Art.153-A).
- * No presentar registro de planes y programas. (Art.153-N)
- * No presentar constancias de habilidades laborales.(Art.153-T).
- * No capacitar a la totalidad de los trabajadores. (Art. 153-Q).
- * No incluir cláusula de capacitación y adiestramiento en los contratos individuales de trabajo. (Art.25).

PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS:

- * No presentar carátula del último ejercicio fiscal o bases especiales de tributación. (Art.117).
- * No presentar recibos de pago de dicha participación, no acreditar la fecha de pago o no pagar dentro del término legal.(Art.122).

- * No presentar proyecto y/o Comisión Mixta revisora de dicho reparto. (Art.125-I).
- * Otorgar utilidades a trabajadores sin derecho a el. (Art.127-I).
- * Exceder el monto de participación de utilidades de los trabajadores de confianza. Art.127-II).
- * Gravar las utilidades de los trabajadores. (Art.98, 110 y 130).

OBLIGACIONES:

- * No presentar documentación en general. (Art.132-XXIV).
- * No fomentar las actividades culturales y deportivas. (Art.132-XXV).
- * No pagar aguinaldo, no pagarlo dentro del término legal o no acreditar su fecha de pago. (Art.87).
- * No presentar recibos de pago de aguinaldo. (Art.804-IV).
- * No pagar vacaciones. (Art.76).
- * No pagar prima vacacional. (Art.80)
- * No presentar recibo de pago de vacaciones y/o prima vacacional. (Art.804-IV).
- * No presentar cuadro general de antigüedades y/o o no darle la debida publicidad. (Art.158).
- * No otorgar becas, en su caso. (Art.132-XIV).
- * No alfabetizar al personal, en su caso. (Art.132-XIII).
- * No cubrir a los trabajadores al INFONAVIT y/o no realizar las aportaciones a dicho fondo. (Art.136).

CONTRATACIÓN:

- * No presentar el contrato colectivo de trabajo, en su caso. (Art.386)
- * No depositar dicho contrato, en su caso. (Art.390).
- * No presentar contratos individuales de trabajo, en su caso. (Arts. 132-XXIV y 804-I).

- * Otorgar reiteradamente contratos individuales de trabajo. (Arts. 37 y 39).

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- * No inscribir a los trabajadores al I.M.S.S. y/o no comunicar bajas. (Arts. 19-I Y 283 Ley del Seguro Social).
- * No enterar cuotas al I.M.S.S. (19-III L.S.S.).
- * No presentar finiquitos de bajas al I.M.S.S. (Art. 33 L.F.T. y 19-I-L.S.S.).

SALARIOS:

- * No pagar el salario mínimo general vigente. (Art.85 L.F.T.).
- * Prohibición de descuento a los salarios mínimos. (Art.97).
- * No pagar salario mínimo profesional. (Arts. 91 y 96).
- * Efectuar descuentos excesivos a salarios. (Art. 110).
- * No presentar nominas o recibos de pagos de salarios. (Arts.132-XXIV y 804-II).
- * Exceder los plazos para el pago de salarios. (Art. 88).

JORNADA DE TRABAJO:

- * No acreditar la jornada de trabajo o excederla. (Arts. 60 y 61).
- * Exceder la jornada extraordinaria de trabajo.(Art. 66).
- * No pagar correctamente la jornada extraordinaria de trabajo. (Arts.68 y 68).
- * No otorgar descanso mínimo de 30 minutos durante la jornada continua de trabajo. (Art.63).
- * No otorgar los periodos de lactancia a las madres trabajadoras. (Art. 170-IV).

SEGURIDAD E HIGIENE:

- * No integrar comisión mixta y/o no presentar su registro. (Art.509 y 193 Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo).
- * No presentar actas de recorrido mensual. (Art. 202 RGSHT).
- * No presentar plan anual de trabajo. (NOM-019.STPS-1993).
- * No reportar accidentes a la STPS (Arts. 132-XVII y 504-V).
- * No reportar accidentes a la unidad coordinadora de políticas, estudios y estadísticas en el trabajo con la forma establecida en el RGHST. (Art. 225 RGHST).
- * Servicio médico en la empresa. (Art.504-II L.F.T.).
- * Si son más de 100 trabajadores: enfermería. (Art.504-II).
- * Si son más de 300 trabajadores: hospital. (Art. 504-III).
- * No presentar licencia de funcionamiento de maquinaria y equipo. (Art. 35 RGSHT).
- * No presentar brigada contra incendio. (Art.32 RGSHT).
- * No presentar licencia de operador de grúas. (Art.78 RGSHT).
- * No presentar licencia de operador de montacargas. (Art. 96 RGSHT).
- * No presentar planos autorizados de Recipientes Sujetos a Presión y/o Generadores de Vapor. (Art. 6 RGHST).
- * No presentar bitácoras de R.S.P. y/o G.V. (Art. 91 Reglamento de Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión).
- * No presentar licencia de fogonero. (Art. 79 y 81 R.I.G.V.R,S.P.).

TRABAJO DE MENORES:

- * No presentar permiso para laborar. (Arts. 173 y 174 L.F.T.).

- * En labores insalubres y peligrosas. (Arts. 175-I y 176)
- * En trabajos nocturnos industriales. (Art.175-II).
- * Jornada no mayor de seis horas con una hora de reposo. (Art.177).
- * Patrones que no permiten la inspección. (Arts. 132-XXIV y 541 L.F.T., 239-II RGSHT).
- * Cuando ordenan no firmar el acta a los comparecientes. (Art. 239-II RGSHT).

Una de las líneas de acción sustantivas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, es la relativa a la vigilancia de la normatividad laboral, que se ha fortalecido para fomentar la prevención de conflictos laborales, y controlar las condiciones del ambiente laboral.

Lo anterior con estricto apego a lo que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos.

3.2 MEJORAMIENTO DE LAS INSTALACIONES DE LOS CENTROS DE TRABAJO.

Diremos en principio, que un error frecuente es la implementación de programas preventivos en el área, sin tomar en cuenta la situación básica del centro de trabajo en este tema. Esto no es solamente ineficiente y antieconómico al aplicarse una serie de medidas que no responden a la problemática particular de la empresa, o a la priorización adecuada de esta, sino en el peor de los casos no se están atendiendo problemas presentes y no detectados y/o evaluados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, fracción XV, establece "El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera este, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores..."

El artículo 132 fracción XVI de la Ley Federal del Trabajo, establece que el patrón esta obligado a "Instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos de trabajo y perjuicios al trabajador, así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes. Para estos efectos, deberán modificar, en su caso, las instalaciones en los términos que señalen las propias autoridades..."

La finalidad de la inspección del trabajo, tiende al mejoramiento de las condiciones de trabajo hemos señalado. Esto a través del cumplimiento cabal de las normas y acciones que operen dentro de un marco de equidad. Esto permite y asegura el desarrollo integral del individuo y al mismo tiempo garantiza su preservación física y mental.

Para la Seguridad e Higiene en el trabajo, el elemento fundamental para definir ¿que?, ¿como?, ¿donde?, y ¿cuando? aplicar medidas preventivas o correctivas, es llamado el diagnóstico situacional.

En otras palabras, el diagnóstico situacional es asimismo un elemento básico para la realización del mapa de riesgos, que no es otra cosa que la localización espacial y/o funcional de los sitios problemáticos.

Un diagnóstico situacional puede ser sumamente elaborado y complejo, sin embargo, existen requerimientos mínimos derivados de la normatividad y de la experiencia, con los que se debe contar para tener la información pertinente y adecuada, para que a partir de ella se designa un programa de seguridad e higiene en el trabajo factible, eficiente y productivo.

Ahora bien, el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, se da con la identificación de riesgos que realiza el inspector de trabajo, quien dicta medidas preventivas y correctivas; y la Secretaría del Trabajo establece los términos para su cumplimiento, antes de aplicar sanciones.

Enunciaremos los diferentes rubros que se deben verificar de acuerdo a la normatividad para realizar el diagnóstico situacional, especificando el contenido de los conceptos de acuerdo a lo que se establece en los Reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas.

IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS:

1.- PLANTA FÍSICA.

Dimensiones del local: Los edificios y locales en los centros de trabajo deberán tener 2.5 metros de altura mínima de piso a techo y un espacio libre de por lo menos 10 metros cúbicos y una superficie libre no menor de 2 metros cuadrados por trabajador. (NOM-001-STPS-1993).

Características de la construcción: Las paredes y techos del centro de trabajo deben ser resistentes a los fenómenos meteorológicos y a las condiciones internas que se originen por las actividades de trabajo apegándose a

las normas nacionales vigentes en materia de construcción de acuerdo con la actividad que realice. (RGSHT Art.9, NOM-001-STPS-1993).

Áreas de ambulación: Los pisos, huellas de escalones, descansos, pasadizos y plataformas deben mantenerse limpios y tener superficies antirresbalantes en los lugares donde transitan los trabajadores. (RGSHT Art.9, NOM-001-STPS-1993).

Salidas: Todas las áreas, locales o edificios de los centros de trabajo deben tener salidas normales suficientes para permitir el desalojo de los trabajadores en un máximo de 3 minutos, de no ser así, deberán contar además con salidas de emergencia. (NOM-002-STPS-1993).

Patios de maniobra: Las áreas destinadas al tránsito, maniobras y manejo de materiales, se delimitaran con avisos y señales y con franjas color amarillo. (RGSHT Art. 9, NOM-001-STPS-1993).

Desniveles: Las zanjas, registros, drenajes u otras aberturas en los centros de trabajo deben tener protecciones como cubiertas, cercas o resguardos, así como avisos de seguridad. (NOM-001-STPS-1993).

Escaleras: Deben tener un ancho mínimo de 1.20 metros. Las huellas de los escalones tendrán un ancho mínimo de 25 centímetros y sus peraltes con un máximo de 18 centímetros. Así como barandales a una altura no menor a 90 centímetros. (NOM-001-STPS-1993).

Escalas fijas: Deben tener un ancho de 40 centímetros y una distancia entre peldaños no mayor de 30 centímetros. Deben tener protección circundante a partir de dos metros del piso y hasta 90 centímetros por encima del último nivel que se asciende. Deben tener descansos y plataformas por lo menos a cada 10 metros de altura, con barandillas de 90 centímetros de altura como mínimo en los

lados abiertos y separadas a 20 centímetros de la pared. (NOM-001-STPS-1993).

Pasadizos y plataformas elevadas: Las plataformas o pisos de trabajo elevados deben tener barandillas fijas o móviles de 90 centímetros de altura como mínimo en los lados descubiertos. (NOM-001-STPS-1993).

2.- INSTALACIONES ELÉCTRICAS.

Instalación eléctrica: Las instalaciones eléctricas de alumbrado y fuerza deben tener dispositivos de seguridad y cumplir con las disposiciones legales y técnicas aplicables. (RGSHT Art.56).

Se deben eliminar las conexiones o instalaciones provisionales, entubando debidamente la instalación eléctrica y fijándola en forma debida.

Líneas eléctricas: Se deberán tener debidamente identificadas y señaladas según su voltaje conforme a las recomendaciones vigentes en esta materia. (RGSHT Art.60).

Tableros de control: Deben de contar con candados. En caso de reparación se colocaran las etiquetas correspondientes.

Electricidad estática: El equipo productor de electricidad estática debe estar conectado a tierra. (RGSHT Art.59, NOM-004-STPS-1993).

Alta tensión: Únicamente el personal autorizado por el patrón tendrá acceso a las zonas donde exista equipo de alta tensión, con avisos que indiquen: "PELIGRO ALTA TENSIÓN". (RGSHT Art.60).

3.- SERVICIOS.

Agua potable: El depósito de agua potable, será independiente de la reserva de agua para incendio. (RGSHT Art.177).

Sanitarios: Deberán existir excusados mingitorios con agua corriente (1 por cada 15 trabajadores o fracción que exceda de 7), separados los hombres de las mujeres. (RGSHT Art.182).

Regaderas: Deben instalarse regaderas (1 por cada 15 trabajadores o fracción que exceda de 7), en locales separados para ambos sexos. (NOM-018-STPS-1993).

Vestidores: Deben instalarse vestidores y un mínimo de casilleros en el lugar donde se instalen regaderas. (RGSHT Art.181, NOM-018-STPS-1993).

Comedores: El comedor debe ajustarse a la normatividad marcada por la Secretaría de Salud.

4.- MANEJO, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE MATERIALES.

Estiba: Se debe contar con espacios destinados especialmente para la estiba y desestiba de materiales, ventilados, iluminados y delimitados que permitan el libre tránsito en los pasillos así como los movimientos seguros de los trabajadores y el funcionamiento de la maquinaria y/o equipo. (RGSHT Art.115, NOM-006-STPS-1993).

Se deben señalar sobre la superficie de la pared, la altura máxima de estabilidad para evitar accidentes. (NOM-006-STPS-1993). La estiba debe ser ordenada de acuerdo con el tipo de materiales y envase de que se trata. Debe estar dentro de la zona del almacén que le corresponde a ese material, y su

colocación y altura será adecuada al tipo de material y envase de que se trate, y a los medios de manejo de material que se utilicen. (NOM-006-STPS-1993).

Recipientes fijos: En los recipientes fijos para almacenar líquidos corrosivos, irritantes o tóxicos el llenado debe hacerse hasta un máximo de 90% de su volumen, con dispositivos que eviten que se rebase el nivel establecido. (NOM-009-STPS-1993).

Manejo de sustancias corrosivas o tóxicas: En las áreas de trabajo donde se manejen sustancias corrosivas, irritantes o tóxicas, las cantidades de dichas sustancias que se requieran en el proceso productivo deben limitarse a lo necesario para su uso en un día de trabajo.

El almacenamiento de sustancias corrosivas, irritantes o tóxicas, debe hacerse en recipientes específicos, en función de la sustancia de que se trate y estos estar identificados por medio de avisos o señales de seguridad. (NOM-009-STPS-1993).

Elementos transportadores de materias: Las bandas y transportadores de materiales deben estar provistos con dispositivos de paro en caso de emergencia. (RGSHT Art.102, NOM-004-STPS-1993).

Aire: Los tanques de aire comprimido deben tener válvulas de seguridad para regular la presión en caso de sobrecarga.

Gas: Los tanques de gas estacionarios deben tener válvulas y manómetros de operación, así como válvulas de seguridad.

Las tuberías, tanques y cilindros de gas deben ser alejados de fuentes de calor, reubicándolas en zonas bien ventiladas, o bien, aislarlos físicamente con materiales incombustibles.

5.- EQUIPO DE PROTECCIÓN PERSONAL.

Dotación del equipo: El 100% del personal debe contar con equipo adecuado al tipo de trabajo que realice. (RGSHT Arts.159, 160 y NOM-017-STPS-1993).

Utilización del equipo: El 100% del personal que lo requiera utilizándolo. (RGSHT Art.161, NOM-017-STPS-1993).

Mantenimiento del equipo: El equipo debe estar en condiciones adecuadas de uso. (RGSHT Art.160, NOM-017-STPS-1993).

6.- ORDEN Y LIMPIEZA.

Objetos móviles: Se prohíbe colocar herramientas en pasillos o pasajes, escaleras u otros lugares elevados, donde puedan caer sobre los trabajadores.

Aseo: Los locales de los centros de trabajo, la maquinaria y las instalaciones deben mantenerse limpios. La limpieza se hará al término de cada turno. (RGSHT Art.186).

Disposición de basura y desechos industriales: En los centros de trabajo, la basura y desperdicios deberán manejarse o en su caso eliminarse de manera que no afecten la salud de los trabajadores. (RGSHT Art.187).

Sanitarios: En los servicios sanitarios destinados a los trabajadores, deben llevarse a cabo medidas generales de aseo cuando menos cada 24 horas. (RGSHT Art.185).

7.- CONDICIONES DEL AMBIENTE DE TRABAJO.

Ruido: El patrón efectúa el reconocimiento y la evaluación a fin de conocer las características del ruido y sus componentes de frecuencia. (NOM-011-STPS-1993).

El patrón vigila que no se rebasen los niveles máximos permisibles establecidos en la Norma Oficial Mexicana. (NOM-011-STPS-1993).

Se cuenta con un programa de conservación de la audición. (NOM-011-STPS-1993).

Se informa a los trabajadores y a la Comisión de Seguridad e Higiene de las posibles alteraciones en la salud por la exposición a ruido y los orienta sobre la forma de evitarlo o atenuarlo. (NOM-011-STPS-1993).

El equipo de protección personal que usan los trabajadores cumple con lo que se establece en la NOM-017-STPS-1993.

Ventilación e iluminación: Se mantiene durante las labores la ventilación necesaria para mantener un confort estable. (NOM-016-STPS-1993).

Se elaboran procedimientos para verificar y mantener la ventilación adecuada en el centro de trabajo. (NOM-016-STPS-1993).

Se informa a los trabajadores y a la Comisión de Seguridad e Higiene de las áreas en las que existe riesgo de exposición a deficiencia de oxígeno y de los sistemas de control para proteger su salud y vida. (NOM-016-STPS-1993).

Se cuenta con sistemas de ventilación en las áreas donde producen, manejan o almacenan sustancias combustibles, irritantes, corrosivas, tóxicas, inflamables o explosivas. (NOM-016-STPS-1993).

El centro de trabajo cuenta con iluminación suficiente y adecuada, conforme al tipo de proceso u operación que realiza. (RGSHT Art. 155, NOM-025-STPS-1993).

Sustancias químicas: El patrón efectúa el reconocimiento de las sustancias químicas y las alteraciones que estas pueden producir a la salud de los trabajadores. (NOM-010-STPS-1993).

Se conocen las características físico-químicas, la toxicidad de las sustancias y las alteraciones que estas pueden producir a la salud de los trabajadores. (NOM-010-STPS-1993).

Se efectúa la evaluación por medio del muestreo, cuantificando los niveles de concentración. (NOM-010-STPS-1993).

Se cuenta con un programa de control para reducir al mínimo las sustancias químicas contaminantes. (NOM-010-STPS-1993).

Se proporciona equipo de protección personal adecuado a los trabajadores, de acuerdo con el riesgo específico. (NOM-010-STPS-1993).

Se señalan con avisos de seguridad los locales de almacenamiento y las zonas de exposición a dichas sustancias. (NOM-010-STPS-1993).

El patrón informa a los trabajadores de las posibles alteraciones en su salud por la exposición a las sustancias químicas. (NOM-010-STPS-1993).

Se adiestra y capacita a los trabajadores y a los miembros de la Comisión de Seguridad e Higiene en los Procedimientos de Seguridad y Medidas Preventivas para proteger su salud por sustancias químicas. (NOM-010-STPS-1993).

8.- SISTEMAS CONTRA INCENDIO.

Prevención y combate contra incendio: Se tiene por escrito un plan de emergencia para evacuación en caso de incendio. (NOM-002-STPS-1993).

Se tiene por escrito un programa de prevención, protección y combate contra incendio. (NOM-002-STPS-1993).

Los equipos que generan electricidad estática están conectados a tierra. (NOM-002-STPS-1993).

Los equipos portátiles contra incendio están en sitios destinados para ello y en condiciones de uso inmediato. (RGSHT Art.25).

Se cuenta con brigadas, cuadrillas o cuerpo de bomberos contra incendio. (RGSHT Art.32).

Los equipos portátiles se encuentran colocados a distancia no mayores de 15 metros entre uno y otro. (NOM-002-STPS-1993).

Los equipos portátiles se encuentran a una altura máxima de 1.50 metros medidas del piso a la parte más alta del extintor. (NOM-002-STPS-1993).

Se encuentran señalizados y en lugares de fácil acceso los equipos contra incendio. (NOM-002-STPS-1993).

9.- SEÑALES, AVISOS DE SEGURIDAD Y CÓDIGO DE COLORES.

Características: Se utilizan señales y avisos de seguridad claros y concretos para la identificación de condiciones inseguras, como medidas preventivas para evitar incidentes, accidentes y enfermedades de trabajo. (NOM-027-STPS-1993).

Se utiliza el código de colores en el sistema de tuberías conforme a lo que establece la NOM-028-STPS-1993.

Capacitación: Se proporciona capacitación y se adiestra a los trabajadores sobre la interpretación de los mensajes que las señales y avisos contienen. (NOM-027-STPS-1993).

10.- AUTORIZACIONES, LICENCIAS Y REGISTROS.

Generadores de vapor y recipientes sujetos a presión: El usuario que utiliza generadores de vapor y recipientes sujetos a presión, deberá obtener de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las autorizaciones de instalación y funcionamiento correspondientes, (Planos de instalación y certificados de inspección). (Arts.6, 7 y 17 RIGVRSP).

Maquinaria y equipo: Para la iniciación de labores en centros de trabajo que cuenten con instalaciones de equipo o maquinaria, se requerirá Inspección previa por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a fin de que esta,

si se satisfacen los requisitos señalados en este Reglamento, se otorgue la autorización de funcionamiento respectiva. (Art.35 RGSHT).

Cuando se modifiquen las instalaciones o se sustituya la maquinaria, de tal forma que se altere substancialmente el proceso de trabajo, el patrón deberá hacerlo del conocimiento de las autoridades del trabajo a la brevedad posible y solicitar la visita de Inspección a que se refiere el Art.35 del RGSHT, a fin de que, previa comprobación de que las modificaciones no provocan un riesgo mayor, se confirme la sustitución de que se trata. (Art.38 RGSHT).

Libros diarios: El usuario esta obligado a tener y conservar en buen estado, por cada recipiente, generador o batería de ellos, un libro diario, empastado, rayado y de tamaño menor de 21 X 28 centímetros, autorizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el que se anotaran por orden de fechas, todos los datos y observaciones acerca del funcionamiento, conservación y reparación de cada uno de los recipientes o generadores, aunque formen batería. (Art.91 del RIGVRSP).

La Comisión de Seguridad designara, en su sesión mensual, uno o dos de sus miembros más capacitados para que se encarguen, en el mes siguiente, de revisar el libro diario, e informar a la Comisión de las demandas de seguridad de los operadores de recipientes y generadores, que no se hayan atendido, a efecto de que aquella gestione con el usuario, dando aviso a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (Art.91 del RIGVRSP).

Operadores de Grúas: Los operadores de grúas deberán obtener la licencia expedida por las autoridades del trabajo, así como el refrendo de la misma, cuando sea el caso. (Art.78 RGSHT, NOM-003-STPS-1993).

Operadores de Montacargas: Los operadores de montacargas deberán obtener la licencia expedida por las autoridades del trabajo, así como el refrendo de la misma cuando sea el caso. (Art.96 RGSHT, NOM-003-STPS-1993).

Fogoneros: La empresa deberá contar con un fogonero por turno, si cuenta con generadores de vapor, cuya suma de las potencias no sea mayor a los 150 metros cuadrados de superficie de calefacción. (Art.79 RIGVRSP).

Operadores: La empresa deberá contar con un operador, si cuenta con generadores de vapor cuya suma de potencias de los mismos no sea mayor de 300 metros cuadrados de superficie de calefacción. (Art.79 RIGVRSP).

Jefes de Planta: La empresa deberá contar con un jefe de planta, si la suma de las potencias de los generadores de vapor con que cuenta la empresa es mayor de 300 metros cuadrados de superficie de calefacción. (Art.78 RIGVRSP).

Comisiones de Seguridad e Higiene: La Secretaría del Trabajo y Previsión Social con el auxilio del Departamento del Distrito Federal y de las autoridades de los Estados, y con la participación de los patrones y los trabajadores o sus representantes, promoverá la integración de Comisiones de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo. Dichas comisiones deberán constituirse en un plazo no mayor de 30 días a partir de la fecha de iniciación de las actividades y ser registradas ante las autoridades competentes. (Art.193 RGSHT, NOM-019-STPS-1993).

Ahora bien, debe entenderse que la prevención debe realizarse en primer lugar, vigilando el cumplimiento de la normatividad, pero esto es insuficiente si no

se acompaña de una acción programática debidamente estructurada que permita definir la participación y responsabilidad de todos y cada uno de los niveles que conforma la estructura organizacional de la empresa.

3.3. INCREMENTO DE LA CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO.

Como parte del esfuerzo nacional que convoca el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 de incrementar las oportunidades de empleo y elevar los niveles de productividad y de competitividad de los factores de la producción y como medio para elevar el nivel de vida de los trabajadores, se fortalecieron los servicios de capacitación y se amplió la cobertura y las metas de atención de los Programas Calidad Integral y Modernización (CIMO) y Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) : de 350 mil becas programadas para 1994, se amplió a 700 mil en 1995.

A través del Programa CIMO "se capacitó a 226 mil 689 trabajadores de más de 60 mil 490 empresas micro, pequeñas y medianas. Respecto al avance de PROBECAT, cuyas becas son otorgadas a través de los Servicios Estatales de Empleo y de los Centros Delegacionales Promotores del Empleo, la Capacitación y el Adiestramiento (CEDE-PECAS) del Distrito Federal, a la fecha se han otorgado 216 mil 838 becas a un número igual de desempleados en todo el país, lo que representa un avance de 61.9 % en la meta considerada para el año en curso".²⁰

Se registraron siete mil 683 Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento que representan a 321 mil 571 trabajadores; se autorizaron y pusieron en marcha 15 mil 765 planes y programas de capacitación en beneficio

²⁰ Informe de labores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Periodo 1º de diciembre 1994 a 31 de agosto de 1995. México, 1995. p.17.

de un millón 88 mil 864 trabajadores; y se expidieron 277 mil 301 constancias de habilidades laborales. Se otorgo registro a 108 instituciones capacitadoras y a 177 instructores externos independientes.

Para impulsar la Capacitación en las Empresas, a través de la modificación del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se permite la deducción por aportaciones a los fondos destinados a programas de capacitación de los trabajadores, siempre cuando dichas aportaciones se entreguen en fideicomisos ante institución de crédito autorizada, y los fondos destinados a programas de capacitación no excedan el uno por ciento de los ingresos que obtenga el empresario en el ejercicio fiscal.

Así también tenemos que el Sistema General de Capacitación y Adiestramiento, es el acervo de programas de capacitación y adiestramiento de cada rama industrial o actividad económica, cuya finalidad es satisfacer las necesidades que en la materia presenten la totalidad de las empresas que la integran.

Su función primordial es que permite a las empresas agrupadas por rama industrial o actividad, establecer de manera planificada y organizada una estrategia global para la formación, actualización y perfeccionamiento de sus recursos humanos y proponer al mismo tiempo, los lineamientos e infraestructura técnico pedagógica para su ejecución.

La Ley Federal del Trabajo, alude: "Todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación y adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulado de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus

trabajadores aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social" (Art. 153-A).

De igual forma, "Para dar cumplimiento a la obligación que, conforme al artículo anterior les corresponde, los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcione a estos dentro de la misma o fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas, u organismos especializados, o bien mediante adhesión, quedará a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas." (Art.153-B).

Establece que "Los cursos y programas de capacitación y adiestramiento, podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o respecto a una rama industrial o actividad determinada." (Art.153-D).

Tenemos que "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los patrones, sindicatos y trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades, para constituir Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento..."

Estos Comités tendrán facultades para:

- Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación y adiestramiento de las ramas o actividades respectivas.
- Proponer sistemas de capacitación y adiestramiento para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes.
- Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación y adiestramiento.

Por ello el artículo 539, fracción III, inciso f), dispone "estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan capacitar o adiestrar los trabajadores conforme al procedimiento de adhesión convencional a que se refiere el artículo 153-B."

La autoridad laboral al respecto ha adoptado los siguientes criterios, de conformidad a lo estipulado en el artículo 153-B de la Ley Federal del Trabajo:

- * Corresponder a una rama o actividad.
- * Satisfacer las necesidades de capacitación de cada puesto de las empresas que conforman la rama o actividad.
- * Estar integrados los planes por área ocupacional.
- * Ser operados a través de programas generales.

La adhesión a los sistemas generales será a través de programas generales cuyos requisitos son:

- * Estar dirigidos a un puesto de trabajo y estructurados en función de su análisis.
- * Ser de carácter terminal.
- * Estar organizados en módulos para ejecutarse cada uno en forma independiente, acorde a las necesidades del trabajador.

* Los módulos deben proporcionar información tecnológica de las diversas actividades del puesto.

* Tener como titular a una institución capacitadora o a un instructor externo independiente, registrado ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El diseño de los Sistemas Generales ofrece las siguientes ventajas:

- 1.- Establecer a nivel rama industrial o actividad económica, un modelo de organización que permita optimizar y apoyar las acciones de capacitación, sobre todo las empresas pequeñas y medianas.
- 2.- Caracterizar las capacidades intelectuales, físicas y actitudinales idóneas de cada puesto de trabajo para garantizar el adecuado desempeño laboral.
- 3.- Satisfacer efectivamente las carencias reales de los trabajadores, a través de la definición y estructuración modular de los contenidos de capacitación.
- 4.- Contar con una estructura organizada y sistemática de acciones de capacitación mediante el establecimiento de programas generales, que contemplen aspectos técnicos, de productividad y de higiene y seguridad en el trabajo.

El establecimiento de un Sistema General de Capacitación y Adiestramiento, por rama industrial o actividad económica, brinda los siguientes beneficios:

° Sistematizar y ordenar las acciones de capacitación por cada rama de actividad económica.

- Homogeneizar las estrategias de capacitación por cada rama de actividad económica.
- Promover permanentemente el desarrollo de nuevas tecnologías propias de cada rama.
- Elevar la calidad de capacitación.
- Incrementar la capacitación y adiestramiento en las empresas.
- Optimizar la infraestructura de capacitación y abatir los costos de operación.
- Desarrollar acciones que respondan de manera real y eficiente a las necesidades de capacitación de los trabajadores en su ámbito de trabajo.
- Impartir capacitación personalizada en función de las necesidades de cada trabajador y de la empresa.
- Apoyar el incremento de la productividad a nivel de rama industrial o actividad económica y a nivel empresa.
- Desarrollar sistemas de evaluación y seguimiento de la capacitación y de su impacto en la productividad.
- Fundamentar y facilitar los movimientos escalafonarios al interior de la empresa.
- Establecer parámetros para determinar el costo-beneficio de la capacitación.

- ° Apoyar a la pequeña y mediana empresa, para el cumplimiento de su obligación en materia de capacitación.
- ° Simplificar los requerimientos de registro ante las autoridades laborales.

Reiteramos que los sistemas generales constituyen una alternativa para cumplir las obligaciones legales en materia de capacitación y optimizar el desempeño de los recursos humanos y el uso de los recursos materiales y financieros que las empresas destinen a este fin.

El desarrollo de estos sistemas es el resultado del trabajo conjunto de patrones y trabajadores, con la asistencia técnica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. De manera que reflejen con la realidad las condiciones particulares y las necesidades específicas de las empresas de una rama industrial y hagan factible personalizar la acción capacitadora de acuerdo a los requerimientos de cada puesto.

3.4 CONCIENTIZACION DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCIÓN.

La mejoría en las condiciones de vida de los trabajadores actualmente exige un renovado crecimiento económico generador de empleos productivos y promotor de la recuperación de los salarios reales.

"El desempleo en México no es un fenómeno reciente; de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo 1993, existían en ese año 819 mil 132 desempleados abiertos, de los cuales 510 mil 110 eran asalariados y 309 mil 22 trabajaban por cuenta propia, lo que representaba 2.4 % de la población

económicamente activa (PEA); dos millones 326 mil 695 trabajaron menos de 15 horas a la semana; y diez millones 704 mil 785 trabajadores percibieron menos de un salario mínimo, y de los cuales cuatro millones 517 mil 817 no tuvieron ingresos.

Considerando que en el bienio de 1993-1994 la economía creció aproximadamente 4.2 % (0.7 en 1993 y 3.5 en 1994), el total de empleos generados en ambos años se estima en casi 840 mil. En contraste, la tasa de crecimiento de la PEA fue de alrededor del 3% anual, con lo que se presenta un déficit de empleos formales cercano a un millón de puestos para estos dos años que se acumularía al estimado por la Encuesta Nacional de Empleo de 1993.

Con respecto a la remuneración al trabajador, en junio de 1995 el salario mínimo promedio nacional ascendió a 16.74 nuevos pesos que en términos reales represento una caída de 10.6 % respecto al nivel que guardaba en diciembre del año anterior. La pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo en comparación con el mismo mes del año anterior fue de 14.5 por ciento".²¹

La situación laboral actual refleja un problema agudo de desempleo, subempleo, empleo informal y remuneración insuficiente de los trabajadores en el país, provocado por la incapacidad del sector productivo formal de absorber mano de obra, y acentuado por la baja productividad. Ante esto la STPS y sus órganos coordinados redoblaron sus esfuerzos y reorientaron sus acciones de conformidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

La STPS oriento sus prioridades sectoriales a:

²¹ Ibidem, p.5.

- a) propiciar, en el ámbito de aplicación de la justicia laboral, la imparcialidad, agilidad y oportunidad en la impartición y procuración de justicia laboral, con el fin de equilibrar los intereses de los factores de la producción;
- b) vigilar el cumplimiento de la normatividad y la protección de los derechos laborales. Además, asegurar el otorgamiento de prestaciones que complementen los ingresos de los trabajadores, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo;
- c) promover la creación de empleos permanentes y mejor remunerados, y ampliar la cobertura de las unidades productivas con acuerdos o convenios de productividad con trabajadores y empresarios, combinados con metas de desempeño;
- d) impulsar las acciones de capacitación y actualización de la mano de obra, tendientes a elevar la productividad del factor trabajo, establecer un sistema normalizado de competencia laboral en beneficio de los trabajadores y la planta productiva nacional;
- e) elaborar diagnóstico de los factores que limitan la mejoría sostenida de la competitividad y productividad así como la absorción productiva de la mano de obra y el diseño de manera concertada con los sectores productivos, de estrategias y líneas de acción que fomenten el empleo, la productividad y la competitividad;
- f) establecer programas preventivos en materia de seguridad e higiene y elaborar un nuevo reglamento de seguridad e higiene y medio ambiente laboral para mejorar las condiciones de trabajo.

Como sabemos, las acciones del sector Laboral se rigen bajo el principio fundamental de brindar una justicia pronta y expedita en las relaciones laborales, en los términos que marca la Ley Federal del Trabajo y las estrategias que señala el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), referentes a la introducción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que permitan mayor rapidez y especialización de las resoluciones, fortalecer las vías de solución de conflictos por medio del arbitraje, y realizar reformas para que los laudos que resulten de los procesos tengan una ejecución más eficiente.

“En ese marco señalaremos, que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje recibió un total de 32 mil 988 demandas individuales, 27% más que las registradas en igual periodo anterior; 589 demandas colectivas, de las cuales 15 fueron de naturaleza económica y 574 por titularidad; mientras que de los cinco mil 882 emplazamientos a huelga recibidos, solo el 1.5% llegaron al estallamiento. Además se renovó la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones en las 55 Juntas Especiales del país, y se instaló la Junta Especial 49, con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas”.²²

Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal alude: que corresponde a la Secretaría del Trabajo procurar el equilibrio entre los factores de la producción de conformidad con las disposiciones legales relativas, como enuncia el artículo 40 fracción II.

Señala el maestro Santiago Barajas que “es una razón histórica la que ha determinado la incorporación de tal concepto a la administración laboral. En el seno del constituyente de 1917 al discutirse las bases del artículo 123 fue incluida la siguiente declaración: Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajador con los del capital”.²³

²² *Ibidem*. p.15

²³ *Ibidem*. p.182.

"Por otro lado, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), en congruencia con lo que establece el PND con respecto a que la procuración de justicia debe ser eficiente, satisfacer los justos reclamos de la población y coadyuvar al establecimiento pleno del Estado de Derecho, llevo a cabo sus tareas de asesoría, conciliación y representación de los intereses de los trabajadores, y sindicatos cooperativistas, derivado de lo cual atendió 38 mil 215 conciliaciones, inicio cuatro mil 580 juicios, e interpuso 321 demandas de amparo, cifras que globalmente representan un aumento del 61% con respecto al mismo periodo del año anterior. Cabe mencionar que a partir de marzo de 1995 la PROFEDET inicio sus servicios de consulta a través de LOCATEL, lo que permitió la atención telefónica de 13 mil 584 usuarios.

También se atendió con oportunidad y eficiencia a los trabajadores y patronos que requirieron su participación para conciliar conflictos laborales surgidos por firma, revisión, incumplimiento o aplicación de los contratos colectivos de trabajo. En particular la Coordinación General de Funcionarios Conciliadores apoyó los procesos de revisión de los contratos-ley de las industrial textil del ramo de la lana; radio y televisión; transformación del hule en productos manufacturados, y celebro 206 convenios en beneficio de 271 mil 103 trabajadores".²⁴

Con el propósito de vigilar el acatamiento de la normatividad laboral, a través de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se verifico el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan las relaciones obrero-patronales.

"Se llevaron a cabo 35 mil 179 visitas de Inspección a centros de trabajo de Jurisdicción Federal, de las cuales 14 mil 321 se realizaron en el Valle de México, y 20 mil 858 en el interior del país las que comparativamente con el

²⁴ _ *Ibidem.* p.16.

periodo anterior se incrementaron en 35.9%. El repunte citado se alcanzo debido a la capacitación y especialización del personal inspectivo.

Referente a la vigilancia del trabajo de menores, se atendieron dos mil 582 solicitudes, de las que mil 213 correspondieron a acciones de orientación y asesoría, y mil 369 a expedición de autorizaciones laborales para menores trabajadores²⁵.

Lo anterior durante el periodo que comprende del 1o de diciembre de 1994 al 31 de agosto de 1995, en el que la STPS promovió negociaciones contractuales y salariales en un marco de respeto a la libre contratación, cuidando la preservación de empleos y de la planta productiva. La conflictividad entre las partes se encauzó a la concentración y al dialogo, con lo que se redujeron los niveles de conflicto abierto. Mayor flexibilidad en las negociaciones y un renovado esfuerzo por tutelar los derechos de los trabajadores en las instancias encargadas de la procuración e impartieron de justicia, han sido los instrumentos para procurar la concientización y equilibrio entre los factores de la producción.

Entre los deberes de los empresarios hay que distinguir los deberes éticos y los económicos, como consecuencia de la naturaleza técnica obligacional que ofrece la relación de trabajo entre el empresario y trabajador. Como citan autores de derecho del trabajo, el deber de protección al trabajador es consecuencia del poder de mando. En opinión de un profesional del derecho del trabajo el deber de protección constituye un principio general de derecho del trabajo, que es el de tutela, del cual es beneficiario el trabajador y deudor del patrón. Como contraparte a la supremacía de la empresa, el principio tiende a establecer jurídicamente el equilibrio.

²⁵ _ *Ibidem*. p.15

Una de las constantes bastantes claras que establece esta organización en el terreno del trabajo es la realización bipartita, punto por punto, del tratamiento conjunto de este tipo de problemas. Esto da al trabajador la posibilidad de obtener una medida de dignidad a través del salario, y una superación y mejoramiento de sus condiciones laborales. La apertura misma no solo implica un conjunto de eventualidades, como la pérdida del trabajador de sus condiciones laborales, de su posibilidad física de trabajo, sino una reducción de su capacidad para generar progreso, y particularmente, una disminución muy importante de su propia estimación y de su condición humana. Este es uno de los factores centrales que intentan proteger nuestras normas laborales.

3.5 DISMINUCIÓN DE LOS RIESGOS DE TRABAJO.

La seguridad e higiene en el trabajo, se ha convertido en un elemento básico de las relaciones comerciales, por considerarse la garantía para asegurar la salud e integridad física de los trabajadores y la forma de promover niveles de calidad de vida mejores, que permitan que el desarrollo económico repercuta en el bienestar para la población; además constituye un factor indispensable para mejorar la productividad, que es necesaria para elevar la competitividad de las empresas, al obtenerse las condiciones físicas y ambientales necesarias para desarrollar un trabajo de calidad, requisito de las nuevas relaciones de comercio y laborales.

Para lograr estos objetivos, se requiere tener disposiciones reglamentarias en la materia acordes al desarrollo industrial del país; además es necesario conjugar una serie de decisiones que involucren al sector gubernamental, al empresarial y a los trabajadores.

Las estadísticas de riesgos de trabajo en nuestro país, reflejan que aun falta mucho por hacer en el campo de la seguridad industrial, ya que la ausencia de medidas preventivas motiva la generación de un gran número de accidentes y enfermedades de trabajo. Estos factores propician una serie de consecuencias, en primera instancia para el trabajador y su familia, en segundo costos para la empresa, que provocan que los gastos de operación sean mayores, afectando directamente la productividad y la calidad de los productos, y por ende repercuten en el costo de la vida social.

El maestro Santiago Barajas argumenta que "Cuando la información que se requiere es de índole cuantitativa y sirva para tomar las medidas correctivas que imponga el medio social o para señalar a quienes corresponda, la necesidad de hacerlo, es cuando la estadística toma un lugar preferente en la administración pública o privada, siendo de mayor interés la que sirve y prepara al poder Público en el manejo de sus propios asuntos".²⁶

El artículo 504 de la Ley Federal del Trabajo dispone que los patrones cumplan con las disposiciones sobre seguridad e higiene establecidas por las leyes y reglamentos para prevenir accidentes y enfermedades en el lugar de trabajo y otorgar medicamentos y materiales de curación necesarios para los primeros auxilios, tal como se especifica en las Normas Oficiales Mexicanas del RGSHT, y notificar a las autoridades competentes si ocurre un accidente o lesión en el lugar de trabajo.

Los patrones están obligados a informar a las autoridades de cualquier accidente dentro de las 72 horas posteriores al mismo mediante notificación a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a las Delegaciones Federales del Trabajo, a el Inspector del Trabajo y a la Junta de Conciliación Permanente o a la de Conciliación y Arbitraje. El reporte debe de incluir nombre y domicilio de la empresa; así como su puesto y salario; lugar y hora del accidente con expresión

²⁶ - *Ibidem.* p. 168.

sucinta de los hechos; nombre y domicilio de las personas que presenciaron el accidente; y lugar en el que se presto o haya prestado atención medica al accidentado. Al patrón también se le exige que notifique por escrito el nombre y domicilio de las personas que pudieren tener derecho a la indemnización correspondiente.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo que tiene por objeto reglamentar lo establecido por la Ley Federal del Trabajo en materia de seguridad e higiene, contiene varias previsiones relacionadas con el registro, notificación y difusión de información.

Las autoridades del trabajo están obligadas a:

- * Llevar una estadística nacional de accidentes y enfermedades del trabajo.

- * Difundir los resultados del procesamiento y análisis de los datos estadísticos, haciéndolos especialmente del conocimiento de las organizaciones obreras y patronales registradas legalmente;

- * Integrar los datos estadísticos notificados por los patrones en reportes de "riesgos ocurridos".

La Ley también exige a los patrones notificar a las autoridades los accidentes en el lugar de trabajo y presentar a los inspectores los registros y los documentos relevantes. La NOM-21 que complementa el RGSHT se refiere a la notificación obligatoria de los accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo, y contiene disposiciones detalladas:

- * El requisito de que el patrón notifique a la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene los accidentes de trabajo o enfermedades que se detecten con objeto de

que esta lleve a cabo una investigación de las causas "con el fin de sugerir medidas preventivas tendientes a evitar su renuencia".

* La designación de la Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo de la STPS, como órgano encargado de la recopilación de los avisos de los accidentes y enfermedades del trabajo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue creado en 1943: es un organismo público tripartita cuyo Director General es designado por el Presidente de la República, el IMSS es la dependencia responsable para la administración de los beneficios de indemnización de los trabajadores empleados en todas las empresas privadas y algunas públicas.

El artículo 58 de la Ley del Seguro Social (D.O.F. 12-III-1973) estipula que los patrones deben de dar aviso del accidente o enfermedad al Instituto; y permite a los beneficiarios del trabajo incapacitado o lesionado o a sus representantes dar aviso directamente al Instituto y/o a la autoridad del trabajo, la que a su vez informara al IMSS. El artículo 59 establece que el patrón que no cumpla con lo establecido en el artículo precedente se hará acreedor a las sanciones correspondientes.

El artículo 91, por su parte, señala la obligación de proporcionar al Instituto los datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre riesgos del trabajo. Los trabajadores al Servicio del Estado están amparados por un sistema de indemnización similar, administrado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cuya Ley fue publicada en 1983 (D.O.F. 27-XII-1983).

Existen actualmente cuatro sistemas de registro y de reporte relativos a los riesgos de trabajo en México. Estos son los sistemas operados por la STPS: IMSS, el ISSSTE y PEMEX. El Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática tiene también la responsabilidad de producir estadísticas nacionales y desarrollar información relativa a muertes debidas a causas violentas o accidentes. Estos sistemas se describen brevemente a continuación:

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

La STPS tiene la responsabilidad de llevar un conteo de todos los accidentes y enfermedades que ocurren en los centros de trabajo y en el trayecto al lugar de trabajo. La STPS recolecta estos datos de todos los centros de trabajo de industrias y servicios.

La NOM-021-STPS-1993 24/05/94, requiere que los patrones llenen las formas CM-2A y CM-2B; la información de estas formas se envía a la STPS, para su codificación y registro. Para evitar duplicar la información la STPS se sustenta en la información que registra el IMSS y recaba los datos de accidentes de empresas que estén afiliados al IMSS, al ISSSTE o a PEMEX.

El Instituto Mexicano del Seguro Social:

El IMSS es la institución de seguridad social más importante de México por el número de trabajadores que cubre. El sistema cubre los accidentes y enfermedades de trabajo (incluyendo a los accidentes que ocurren en trayecto al lugar de trabajo) que ocasionen incapacidad temporal, permanente o la muerte. Los trabajadores empleados en aproximadamente 600,000 centros de trabajo están cubiertos por el IMSS.

Los patrones dentro del sistema deben llenar la forma MT-1, Aviso de Probable Riesgo de Trabajo. El personal médico del IMSS llena las otras formas requeridas por el sistema: formas MT-2, MT-3, y SUI-55/MTE-5.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

El ISSSTE registra el segundo gran grupo de trabajadores después del IMSS. El ISSSTE protege con seguros que cubren también riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez y muerte para los trabajadores del Estado. El ISSSTE también mantiene como el IMSS guarderías para los hijos de los trabajadores cubiertos. El sistema de información del ISSSTE registra reclamaciones de enfermedades y accidentes de trabajo en la forma FSSHT-1. Los datos se codifican y se procesan en la oficina central del ISSSTE.

Petróleos Mexicanos:

PEMEX es la empresa más importante del gobierno federal; provee seguros de compensación a todos sus trabajadores y asistencia médica a través de sus sistemas de clínicas y hospitales y muchas otras prestaciones. Se guardan registros de todos los accidentes y enfermedades de los trabajadores permanentes y eventuales de PEMEX que representen al menos un día de trabajo perdido. Los trabajadores empleados en la producción, extracción y refinación de petróleo, en la petroquímica, el transporte, la distribución, la construcción de instalaciones de PEMEX, la administración y los servicios médicos están amparados por el sistema de aseguramiento de servicios de PEMEX. Los accidentes, enfermedades y lesiones se registran en las formas T20-1 y T20-2. Todos los reportes de PEMEX se envían a la STPS como lo requiere la NOM-21.

Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática:

Este Instituto es un organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la responsabilidad de administrar los servicios de estadística, geografía e informática (INEGI). El INEGI publica información estadística de las causas de muerte en el trabajo. Para recabar estos datos, el INEGI extrae información de los certificados de defunción, donde se clasifica si la muerte estuvo relacionada o no con el trabajo.

Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo:

Este órgano fue creado con base en el Artículo 512-A de la Ley Federal del Trabajo con el propósito de estudiar las causas de los riesgos de trabajo y su prevención. Cinco subcomisiones apoyan el trabajo de la Comisión Nacional, una de estas subcomisiones es la de información y estadística, que es responsable de estudiar, revisar y sugerir normas para el registro y notificación de los riesgos de trabajo.

Por último, haremos mención del comportamiento de los riesgos de trabajo entre 1985 y 1994:

En este periodo la ocurrencia de los riesgos de trabajo en el país mostró un comportamiento no homogéneo caracterizado por una tendencia creciente hasta 1992 y decreciente a partir de ese año.

"La tasa de incidencia de los riesgos de trabajo por cada 100 trabajadores expuestos muestra una tendencia decreciente, al pasar de 7.8 en 1985 a 4.7 en 1994.

Los riesgos ocurridos en 1994 (552,743) ocasionaron una pérdida de 13.6 millones de días de trabajo, lo que significa que en promedio cada riesgo de trabajo representó 24 días de incapacidad. En comparación a 1985, se observa que la gravedad de los riesgos de trabajo ha aumentado, considerando que en ese año el promedio de días de incapacidad fue menor (18) y mayor el número de riesgos.

Los accidentes en el trabajo representan el 83% del total de los riesgos ocurridos, le siguen en importancia los accidentes en trayecto con 15.8% y las enfermedades de trabajo con 1.2%. Esta situación, en comparación a la existente en 1985, muestra una reducción en la participación de los accidentes de trabajo, que disminuyeron de 505 mil en 1985 a 458 mil en 1994.

Por entidad federativa se observa una amplia concentración en los riesgos de trabajo ocurridos en el país, ya que el 60.4% del total se registró en ocho entidades: Jalisco, México, Nuevo León, Distrito Federal, Coahuila, Tamaulipas y Chihuahua. Esta situación en comparación a 1985 no presenta cambios significativos²⁷.

Por división de actividad económica, la industria manufacturera registra el mayor número de riesgos de trabajo. "En 1994, su participación en el total de los riesgos ocurridos fue de 29.3%, le siguen en importancia la actividad comercial y la industria de la construcción con 16.9% y 13.0%, respectivamente. Considerando el número de trabajadores en estas actividades se observa una elevada tasa de incidencia de riesgos en las industrias manufacturera y de la construcción que registran el 42.3% del total de los riesgos de trabajo y absorben el 21.2% de la población ocupada.

²⁷ -. Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Anuario Estadístico de Riesgos de Trabajo. 1985-1994. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1995. p.17.

Los riesgos de trabajo se presentan con una mayor incidencia entre los grupos de edad joven. En 1994, el 47% de los riesgos ocurrieron en la población trabajadora de 20 a 29 años de edad. Esta situación, considerando que este grupo representa 27% de la ocupación total, implica una elevada incidencia de riesgos de trabajo en este grupo de edad. A lo largo del periodo de análisis no se registran cambios substanciales".²⁸

Los riesgos de trabajo son ocasionados principalmente por fallas al asegurar o prevenir, en 1994 más de la tercera parte de los riesgos se debieron a esta causa. Otras causas importantes son la adopción de posiciones inseguras y colocar, mezclar o combinar en forma insegura. En comparación a la situación en 1985, se observa un aumento en la proporción de riesgos ocurridos por fallas al asegurar o prevenir.

Las partes del cuerpo que se lesionan con mayor frecuencia a causa de un riesgo de trabajo son la mano, los miembros inferiores y los superiores.

Del total de los riesgos ocurridos en 1994 más del 50% se presentaron en estas partes del cuerpo. Cabe señalar que a lo largo del periodo de análisis estas continúan siendo las partes del cuerpo más afectadas por los riesgos de trabajo; aunque se observa una reducción en los riesgos que afectaron la mano y un aumento en los que afectaron los miembros inferiores.

Las enfermedades de trabajo se registran fundamentalmente en las industrias minera y manufacturera. "En 1994, estas actividades representaron 83% del total de las enfermedades de trabajo registradas. Esta situación se refleja en el tipo de enfermedades ya que las de mayor frecuencia se refieren a sordera traumática y neumoconiosis por sílice y silicatos"²⁹.

²⁸ -*Ibidem.* p.18

²⁹ -*Idem.*

Debemos precisar que existe un sistema centralizado de recolección de datos sobre accidentes y enfermedades de trabajo y por ley, se requiere que todos los patrones reporten a la autoridad laboral esos datos dentro de las 72 horas siguientes a la ocurrencia de un accidente. Sin embargo, debido a que solo parte de los accidentes se reportan y a que esta información se concentra en el IMSS, la STPS dentro de su proceso de simplificación administrativa, utiliza en la práctica los registros de esta institución.

La STPS acorde a sus procesos de simplificación confía ampliamente en la información que reporta el IMSS sobre accidentes y enfermedades de trabajo. En los centros de trabajo bajo la cobertura del IMSS, la información específica sobre riesgos esta disponible, lo cual permite que la orientación y apoyo a las empresas, así como las actividades para vigilar el cumplimiento de la normatividad se enfoquen a los sitios de trabajo de alto riesgo.

En materia de capacitación, la STPS, a través de cámaras y asociaciones empresariales, proporciona asesoría continua para la aplicación de sistemas y programas generales de capacitación dirigidos a las ocupaciones de mayor relevancia en industrias tales como: construcción, restaurantes, hotelería, farmacéutica, artes gráficas, litografía, cinematográfica, radio y televisión. Con estas acciones se benefician poco más de 100 mil centros de trabajo.

Se han suscrito más de dos mil convenios de productividad en igual número de empresas a nivel de jurisdicción laboral federal. "De esta cifra, en 504 casos se han documentado todo el proceso de negociación y puesta en marcha de los convenios, con el fin de difundirlo y facilitar el aprovechamiento de esas experiencias".³⁰

Con base en lo que dispone la Ley Federal del Trabajo relativo a la seguridad e higiene, y a los accidentes y enfermedades de trabajo, a partir del

³⁰ - *Idem.*

mes de diciembre de 1994, se estableció como política de la Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, fortalecer las acciones en materia de seguridad e higiene. Lo anterior con el fin de promover la mejora de las condiciones físicas y ambientales en que se desempeña el trabajo; proporcionar asistencia técnica a empresas y a sus comisiones mixtas de seguridad e higiene, para la estructuración y desarrollo de programas preventivos; así como revisar la normatividad existente, con el objeto de contribuir a la disminución de los accidentes y enfermedades de trabajo y a la productividad.

Indiscutiblemente la eliminación o reducción de los riesgos de accidentes y enfermedades es vital. Ellos producen pérdidas económicas y sociales, incapacita al individuo experimentado, afecta a la productividad y causa retardo en el avance de mejores niveles de vida.

En la práctica el accidente afecta a la industria y a la sociedad. En la parte moral existen dos premisas relacionadas: la primera consiste en la innecesaria destrucción de la vida humana, que de por sí es ya importantísima, la segunda es que dejar de tomar las precauciones debidas cuando se conoce el riesgo, encierra una seria culpabilidad.

Un aspecto relacionado es que la capacitación es la actividad que realizan los trabajadores y el conocimiento de las medidas preventivas para evitar accidentes de trabajo y tener hábitos positivos de seguridad, ayudan a disminuir los riesgos de trabajo.

La visión generalizada que debemos tener de los inspectores del trabajo, es que entre sus funciones, se tiene una misión de control, una de asesoramiento y otra de información, lo cual en alguna medida enriquecen esta actividad.

Que importante es la función del inspector del trabajo, que normalmente tiene vínculos amistosos que le permiten una tarea de asesoramiento genuino al trabajador, individualmente, o a las organizaciones sindicales, haciendo hincapié en forma permanente en este problema central y en el único seguro que tiene el trabajador de estabilidad en su trabajo, es decir, la capacitación.

**CAPITULO IV.- PROPUESTAS SOBRE LA
MODERNIZACION LABORAL**

4.1 PROPUESTAS DEL SECTOR EMPRESARIAL.

La modernización tecnológica de la industria mexicana es considerada como punto clave en el futuro y la supervivencia de la misma. Pero, además de los efectos que tiene la modernización tecnológica sobre la competitividad de las empresas, esta tiene profundas repercusiones hacia el interior de la Planta Productiva que se reflejan en cambios en la organización del trabajo y de la producción.

Analizar en que medida y de que forma tales transformaciones producen cambios en la organización del trabajo es importante, ya que estos repercutirán sobre el empleo, la estructura de las calificaciones, las necesidades de capacitación y adiestramiento y la formación y demanda de nuevas habilidades.

La nueva tecnología vinculada al uso de computadoras, marca un punto de inflexión en la historia de la automatización dentro de la industria, modificando la relación entre el desarrollo tecnológico y la organización del trabajo. La estrategia seguida por una empresa en el uso de estos sistemas responde a una serie de factores, tamaño de la empresa y de la planta, tamaño de los lotes producidos, tipo de proceso, tipo de maquinaria, arreglos institucionales a nivel nacional,

tradiciones de trabajo, de administración y de capacitación, y condiciones socioeconómicas.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la Dirección General ha orientado sus actividades en congruencia con las líneas de acción establecidas en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), y en el Plan Nacional de Desarrollo 1995'2000, con el propósito de preservar la planta productiva y el empleo y acelerar la creación de fuentes de trabajo que generen empleo permanente y bien remunerado.

Esta Dirección General contribuye a la instrumentación de las principales políticas activas de empleo y capacitación que se están aplicando, con el fin de intervenir en el mercado de trabajo de manera integrada a la política económica nacional.

El Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo tiene por objeto promover valga la redundancia la modernización y reducir las limitaciones cualitativas de la mano de obra en activo, facilitar su movilidad e incrementar su productividad, además, busca promover la transparencia del mercado, agilizar su proceso de ajuste y atenuar el impacto social del cambio estructural. La ejecución del Proyecto prevé un término de cinco años (1993'1997) y su costo total es financiado por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, las empresas participantes y el Banco Mundial.

El Programa Calidad Integral y Modernización sus acciones son dirigidas a promover, conjuntamente con los sectores productivos, la introducción y desarrollo de sistemas de capacitación, calidad y productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, a las que apoya con información industrial y de mercado, y facilita su enlace con instituciones de apoyo del sector público como SECOFI, CONACYT, NAFIN y BANCOMEXT.

Ahora bien, el 08 de mayo de 1996 el gobierno federal anunció el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior en busca de una Planta fabril más competitiva a nivel internacional y que internamente asegure que más regiones, sectores y cadenas productivas impulsen y se beneficien del crecimiento de la economía.

El plan incluye medidas para garantizar estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero. Compromete en este sentido, equilibrio en las finanzas públicas y promoción del ahorro privado interno para disminuir las tasas de interés y generar predictibilidad y competitividad del tipo de cambio real.

Se precisa que la nueva política industrial tendrá tres características activa, integral y promotora, con el propósito de eliminar rezagos de microempresas, reestructurar cadenas productivas y revertir la concentración de la planta fabril.

Al respecto, el Consejo Coordinador Empresarial, advirtió que el plan industrial se concreto a delinear estrategias, objetivos y acciones, pero falta ahora

fijar prioridades y plazos, así como ponerlo en práctica con programas concretos sector por sector. Así también, la cúpula patronal demandó lo antes posible una reforma fiscal que conduzca a un sistema hacendario no solo recaudatorio sino promotor de la modernización de la planta productiva y el empleo.

Ante el escepticismo del Sector Privado, dirigentes de la CONCAMIN y CANACINTRA, subrayaron la necesidad de impulsar el sector productivo. De igual forma pretenden se erija un clima político y social estable, menores tasas de interés y un esquema cambiario predecible para promover la inversión privada.

Al respecto, cabe destacar que la modernización laboral surge para tutelar situaciones económicas y laborales determinadas y concretas: las relaciones que se establecen entre el poseedor de los medios de producción y la de quienes le enajenaran su fuerza de trabajo a cambio de un salario. Como en toda relación jurídica, aquí existen derechos y obligaciones para ambas partes, perfectamente definidos y establecidos, en el entendido de que el derecho laboral reconoce como finalidad del patrón el obtener un beneficio, por el cual arriesga su inversión, su capital y en ocasiones su trabajo mismo.

En tanto que las finalidades del trabajador son, primero la de obtener su remuneración periódica justa del desgaste físico que se produce como consecuencia del trabajo mismo, remuneración con la cual debe dar satisfacción a sus necesidades esenciales así como a las de su familia, segunda finalidad que el desgaste físico que implica el trabajo se efectúe en forma mesurada y reparable

con el descanso suficiente, y que por ende, dicho trabajo no se desarrolle en forma inhumana ni injustamente dañosa para la salud del trabajador.

Ahora bien, de conformidad con toda la doctrina que existe sobre la materia, ambos intereses se encuentran en conflicto, es comprensible que ambas partes deseen obtener un mayor beneficio a costa de su contrario, y precisamente para mediar en tal conflicto se ha establecido la autoridad laboral. Podemos decir, que los intereses de ambas partes tienen así en mayor o menor medida un sentido económico.

Y bien, si el desarrollo económico fuera parejo, si no existieran altibajos que perjudicaran dicha relación económica, el desenvolvimiento de la relación laboral se llevaría a cabo con el amparo del derecho laboral, sin problema alguno, en una sola dirección, y las discrepancias que pudieran surgir entre trabajadores y patrones quedarían quizá en el campo de lo estrictamente jurídico. Sin embargo, el interés económico que existe como ratio essendi*en el contrato: trabajo y no solo de parte del patrón sino del trabajador mismo, produce que una fluctuación en las condiciones económicas de la empresa, de la rama productiva, del sector productivo, de la economía nacional en su conjunto, puedan en ocasiones propiciar que el conflicto de intereses entre trabajador y patrón rebase el terreno netamente jurídico y se sitúe en el claramente económico.

(*) Razón esencial

4.2 PROPUESTAS DEL SECTOR OBRERO.

Se habla ahora en una diversidad de interpretaciones de los principios de la "Nueva Cultura Laboral", cuando en realidad en opinión del sector obrero, se pretende el desbaratamiento de la estructura fundamental de los derechos de los trabajadores inscrita en el artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo.

Nos ocuparemos de puntualizar algunos aspectos que el Sector Patronal, quiere imponer en vez de las normas laborales.

1.- Desmantelar la estabilidad en el empleo. Esto es, que el patrón ocupe y desocupe libremente a los trabajadores. Hacer que el trabajador tenga movilidad sin límite por lo que hace al lugar de prestación de los servicios, en los días de labores, en los horarios de trabajo y en los quehaceres durante la jornada.

Por su parte el sector obrero confirma, que esto trae inseguridad, desestabilidad emocional al trabajador, lo desliga de sus compañeros de trabajo, lo convierte en objeto, un número para la administración de la empresas. Pero todavía algo peor, desestabiliza sus relaciones familiares.

2.- Impulsar el sistema de pago por horas, con el propósito de que gane más el que trabaje más.

El sector obrero manifiesta que esto es una amañada innovación, se olvida el tiempo extraordinario, se eliminan el tiempo destinado para el reposo diario, los días de descanso semanal y las vacaciones, ya desaparece el límite constitucional de la jornada máxima de trabajo de ocho horas.

El Constituyente de Querétaro cuya obra ahora se pretende olvidar, al hablar de la jornada máxima y de los descansos, pensó en el Desarrollo del hombre que trabaja y en el desarrollo de la nación a través del trabajo de hombres sanos. El Constituyente de 1910 pensó en el cuidado de la salud y la vida de los trabajadores, hombres y mujeres. Con el programa maquilador que ahora proponen los Empresarios se esta pensando en trabajadores de desecho, apuntan.

3.- Los Empresarios desean reimplantar el contrato de aprendizaje y el contrato a prueba.

Para la base trabajadora argumentan que son dos maniobras de explotación enterradas por el Legislador de 1970. Con el contrato de aprendizaje, durante toda la vigencia de Ley de 1931 se encubrieron verdaderas relaciones de trabajo, el aprendiz recibía un salario no remunerador y duraba años y años en calidad de aprendiz. Casi nunca pasaba a ser trabajador de la empresa con todos los beneficios jurídicos que esto significa. El contrato a prueba que por mucho tiempo imperó en las relaciones laborales, duraban meses y años. Era frecuente por ejemplo que un mesero, o un mecánico, o un carpintero, o un electricista, pasaran en condición de aprendices durante varios años. La Ley Federal del Trabajo de

1970 vino a poner fin a estos engaños al establecer que hay relación de trabajo cuando una persona física, el trabajador presta un servicio personal y subordinado a otra persona física o moral, (Patrón o Empresa).

4.- Las empresas tratan de derrumbar a los sindicatos, sustituyéndolos con la nueva figura, traída de Europa, de los comités de empresa, agrupaciones de trabajadores formadas sin sentido de solidaridad con sus compañeros de trabajo y atrapados en sus necesidades por el patrón.

Para el sector obrero, en relación a la Organización Sindical, quedarían con una participación formal, marginal y sin poder. La Constitución Política, la Ley federal del trabajo y el Convenio 87 de la O.I.T., que son Ley Suprema de la Nación, establecen la libertad y el pluralismo sindical, ahora negados por los empresarios. Desmantelada la organización gremial, que sentido tendrían las loables figuras laborales, como serían el contrato colectivo de trabajo y la huelga.

5.- La huelga en el proyecto empresarial está sometida a tantas trabas y candados, que prácticamente se aniquila. Los patrones exigen que la huelga desaparezca de los "servicios esenciales a la comunidad". En la mente de los empresarios seguramente están, dentro de esos servicios esenciales, los transportes, la energía eléctrica, la banca, los hidrocarburos, los medios de comunicación electrónica, etc.

En opinión del sector obrero argumentan que sin huelga, ¿ para qué los sindicatos y cómo los contratos colectivos? Defender al derecho laboral es defender a los derechos humanos de quienes viven de su trabajo. Es oportuno defender a la personalidad, al proyecto de nación que esta en la Carta Fundamental. Que se perfeccione la legislación, está muy bien, no hay normas perfectas. Pero lo que no se vale es tratar de desfigurar la estructura nacional del trabajo diseñada en la Constitución. Así los derechos de los trabajadores contenidos en el artículo 123 Constitucional se han ido desmantelando: existen restricciones para el ejercicio del derecho de huelga, se obstaculizan emplazamientos y la mayoría de las huelgas son declaradas inexistentes.

El uso de los controles sobre el sector obrero se agudiza, "el tope salarial" se privilegia; los contratos colectivos de trabajo se fragmentan; existe la intención de desaparecer los contratos ley, se busca dividir la cúpula del movimiento obrero oficial.

En este marco, la dirigencia trabajadora resume la actual situación laboral: "los ajustes introducidos a las relaciones laborales en el marco de las políticas de modernización, muestran una marcada tendencia hacia el establecimiento de márgenes de libertad patronal más amplios que los permitidos en el modelo contractual consolidados en los años del cardenismo".

Podemos decir que la cultura laboral ya existe, ha surgido en los talleres, en los centros de trabajo, en las fábricas, en el campo, en la lucha sindical, en los procesos sociales...está consagrada en los contratos colectivos, en la Ley y en nuestra Carta Magna.

El día 13 de agosto de 1996 suscribieron las cúpulas obrera y patronal, un nuevo ¿acuerdo? ¿pacto? denominado "Principios de la nueva cultura laboral". Dicho documento, producto de las mesas de trabajo instaladas en octubre del año pasado para revisar el diálogo entre empresarios y trabajadores, así como para acelerar el proceso productivo y la mayor atención a la capacitación y adiestramiento, bajo la vigilancia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social constituye, hasta cierto punto, un logro en la tarea de encontrar una salida a la grave crisis socioeconómica que está afectando a dichos sectores, y por ende, a la sociedad en su conjunto por las repercusiones que ha tenido y siguen sintiéndose en el seno de los mexicanos. Decimos "hasta cierto punto", porque desafortunadamente el título que se le impuso al acuerdo —"Nueva Cultura"—es impropio y fuera de la realidad, pues no hay nada nuevo, prácticamente, en dichos principios.

Cuando se instalaron las mesas de trabajo, se pensó que iban a ser el origen para una posible reforma en diversas disposiciones obsoletas de la Ley federal del trabajo. No obstante, hasta la conclusión de los trabajos, nos dimos cuenta de que, en efecto, no habría reforma a la ley laboral, sino una especie de acuerdo, de tantos que ya se han suscrito los tres sectores involucrados, cúpula obrera, patronal y las autoridades laborales.

A la fecha de terminación de estos comentarios en marzo de 1997, y posterior a la firma del documento de los Principios de la nueva cultura laboral, se

han promulgado relacionadas directa o indirectamente con la materia laboral, la Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1996, el Reglamento de la Ley de los sistemas de ahorro para el retiro, publicado en el DOF. El 10 de octubre de 1996, las reformas a la Ley del INFONAVIT del 6 de enero de 1997 y el Nuevo Reglamento federal de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo publicado el 21 de enero de 1997 y en vigor a partir del 21 de abril.

Si bien debemos admitir que estos cuerpos legales no están referidos, mencionados o incluidos expresamente en nuestro estudio, salvo la Ley del seguro social y el Reglamento de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, es pertinente mencionar aquí que los diferentes textos aludidos representan una sensible reforma al sistema de seguridad social y en el último caso, de actualizar las medidas de seguridad e higiene, con la inclusión de la novedosa expresión "medio ambiente de trabajo", tópicos todos ellos interesantes para comentar pero que ampliaría el ámbito de este estudio.

En la realidad el sector obrero y patronal se han olvidado del aspecto de la seguridad e higiene, así como de la capacitación y adiestramiento, y mencionan solo la Nueva Cultura Laboral en abstracto, lo único que les interesa es cuidar su posición sindical, sus recursos económicos y los privilegios, pero no el mejoramiento de las Condiciones Generales de trabajo.

Lo cierto es que, en la medida en que las cúpulas obrero-oficial-patronal continúen manteniendo el modelo de sus relaciones para con el trato a la materia

laboral, como lo han realizado desde hace cincuenta años, difícilmente podremos ver una profunda reforma a la Ley federal del trabajo, al menos hasta que cambien la política laboral y el modelo económico actuales.

4.3 LA CONCERTACION SOCIAL Y MODERNIZACION LABORAL.

El doctor De Buen excelente laboralista y autor de numerosas obras sobre diversos temas del derecho laboral, nos expresa que es en el campo de las modernas tendencias hacia la concertación social y modernización laboral donde como todo acontecimiento trascendente, se ha convertido en nuestros días en interesante tópico académico con particular importancia en el mundo del derecho laboral.

Hace referencia a los condicionamientos de los tres interlocutores sociales que participan en la concertación: gobierno, sector empresarial y sector obrero, sin excluir a los partidos políticos, por considerar que toda concertación es un mecanismo válido para cualquier entendimiento cuando resultan insuficientes las estructuras políticas tradicionales.

Varias son las bases que atribuye a la concertación social, pero dos las que estima centrales para su conocimiento. En primer término la inflación, y en segundo lugar el desempleo. El abatimiento de la inflación es lo que, para él, a constituido la acción capital de los gobiernos al ser el tema económico de mayor

trascendencia pública. Todo combate a la inflación debe ir acompañado, además de un cierto control de los precios, de un mayor control de los salarios.

Creemos que un eficaz combate a la inflación sería evitar que el Estado incurra en inversiones inflacionarias, dejando a los otros dos sectores el implantar soluciones que ambos convengan tales como reducción de jornadas para abrir nuevos espacios de empleo (que a nuestro juicio es lo más conveniente y necesario), anticipo de jubilaciones (no dejarlas como actualmente se estila en el mundo del trabajo, a los sesenta y cinco años), evitar el pluriempleo (caso específico del llamado "chambista" en México), y reducción del tiempo extraordinario (que en los tiempos que corren no se justifica), todo ello vinculado a serios compromisos de formación profesional y productividad.

En cuanto al desempleo, el doctor De Buen, lo analiza a través de cinco etapas vinculadas a los procesos de crisis capitalista, estructurando las siguientes como causas del desempleo, particularmente en América Latina, por ser el foco de su preocupación:

Tenemos en primer término lo que llama "el ciclo económico capitalista", que para él proviene de la saturación de los mercados y de la exigencia capitalista actual de la reconversión de puestos de trabajo. Da a esta causal una proyección internacional que en México se ha observado en las últimas décadas: el reflejo de una recesión extranjera de un país como el de Estados Unidos de América, que por su proximidad con nuestro territorio (tres mil kilómetros de frontera), ha provocado

el desempleo masivo por ser muy considerable ya el número de empresas que han concluido sus actividades productivas.

En segundo lugar "La revolución tecnológica y la reconversión industrial", grave preocupación de nuestros días. Existe para nosotros de momento la pretensión de modificar muchas estructuras laborales con motivo de la firma del Tratado de Libre Comercio con E.U.A. y Canadá, pero otros países de nuestra área también se encuentran con idéntica preocupación, porque países como el nuestro, que debido a su crecimiento demográfico requieren de mas empleos, sufren con las situaciones de desempleo, sería para ellos y para nosotros motivo de insatisfacción obrera el cerrar en lugar de abrir fuentes de trabajo.

Alejémonos de la idea que con la modernización laboral nos colocaremos a fin de siglo como una potencia media desde el punto de vista económico, y pensemos mejor como vamos a resolver el conflicto del presente, pues año tras año tenemos más desocupación que empleo.

En tercer lugar "la crisis petrolera". Este fenómeno ha causado perjuicios a los pueblos de nuestra área, a unos por la falta de recursos petroleros, a otros por el encarecimiento del producto, y a los productores de hidrocarburo, como son Ecuador, Colombia, Venezuela y México, por la saturación del mercado y la baja de precios, esto es, lo que para algunos países puede resultar benéfico a otros resulta problemático, al reducirse los ingresos por la venta de petróleo. Dirán algunos que hablamos de una contradicción. No es así. Puede ser que a los países carentes de

petróleo beneficien en apariencia las bajas en el precio, solamente que estas bajas resultan paliativos, ya que en cualquier forma los precios han aumentado en las últimas décadas, no en la proporción del mercado, sino en proporción al interés económico de los productores, como es el caso de la OPEP, a la que otros países no miembros se han visto forzados a seguir por la conveniencia que ello reporta.

La cuarta causal a la que hace referencia nuestro ilustre jurista es "el adelgazamiento del Estado". De unos años a estos momentos varios gobiernos del mundo han venido transfiriendo al sector privado o iniciativa privada como se aduce, numerosas empresas que había adquirido o que había implantado, sobre todo en el ramo de los servicios públicos (ferrocarriles, energía, comercio, etcétera), o simplemente han provocado su cierre, aun cuando sea con la generación de conflictos laborales de las demandas obreras, lo cual no quita la gravedad al desempleo que tal conducta a provocado. Tenemos por ejemplo: Fundidora de Monterrey, Aeroméxico, Altos Hornos, Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas S.A., diversos bancos y otros que considera de posible traspaso. Alude, que esto mismo ocurre en Latinoamérica, pues Brasil, Argentina, Venezuela, los grandes productores del hemisferio, han actuado con idéntico sentido, y lo han hecho otros más necesitados: Perú, Chile, Uruguay, Centroamérica.

Señala, como quinta y última causa de desempleo, "el costo fiscal y la seguridad social". Industriales y comerciantes, al igual que otros sectores productivos de riqueza, han visto mermadas sus utilidades debido a dos factores: los elevados impuestos que sufren sus empresas y negocios, así como el aumento

sufrido en el mantenimiento regular de las instituciones de seguridad social. Calcula el doctor De Buen que solo en México llega al 30% en promedio el monto de tasas impositivas y a 18% el costo de la seguridad social.

Admite que en otros países los porcentajes resultan mayores, aunque ello no es consuelo en nuestra situación actual. Muchas empresas e industrias han reducido su planta laboral o de plano han cerrado sus operaciones para cambiarlas a otros campos de mayor rendimiento económico.

Por tal motivo es necesario, o tal vez deberíamos decir urgente, reformar el marco laboral mexicano que muestra rasgos de inflexibilidad impidiendo la modernización rápida y acelerada de las empresas.

La productividad en los años 90 se plantea como un reto, dado que el concepto no sólo requiere de cambios jurídicos y tecnológicos sino de cambios de mentalidades que redimensionarán las relaciones laborales y solución de conflictos.

Los nuevos retos de la modernización encaminados hacia la productividad requerirán de la formación de una nueva cultura social capaz de realizar mejoras simultáneas en calidad, costo y responder de manera cada vez más precisa a las necesidades económico laborales, del proceso productivo.

4.4. EL NUEVO REGLAMENTO DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO.

La publicación del nuevo Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, no puede pasar desapercibido, ya que la materia que regula es sin duda, un factor esencial en el ámbito de nuestro tema de estudio.

Debe señalarse inicialmente que el nuevo ordenamiento permite no sólo actualizar las disposiciones sobre la materia, sino integrar al mismo tiempo en un solo instrumento jurídico toda la regulación sobre seguridad e higiene en el trabajo, a la fecha de su aparición, todavía se encontraban vigentes, curiosamente, reglamentaciones sobre labores peligrosas e insalubres para mujeres y menores, así como medidas preventivas de accidentes de trabajo, en ordenamientos que datan del año de 1934.

En el nuevo texto resulta importante destacar la definición de diversos conceptos que para toda planta productiva, independientemente de la mayor o menor peligrosidad de su actividad, deben asimilarse como normas básicas en la conducta laboral, entre éstos podemos destacar los siguientes:

1.- Actividades peligrosas: es el conjunto de tareas derivadas de los procesos de trabajo que generen condiciones inseguras, y la sobre-exposición a los agentes físicos, químicos o biológicos capaces de provocar daño a la salud de los trabajadores o al centro de trabajo.

2.- Contaminantes del medio ambiente de trabajo: son los agentes físicos, químicos y biológicos capaces de modificar las condiciones del medio ambiente del centro de trabajo, que por sus propiedades, concentración, nivel y tiempo de exposición o acción, pueden alterar la salud de los trabajadores.

3.- Ergonomía: es la adecuación del lugar de trabajo, equipo, maquinaria y herramientas al trabajador, de acuerdo con sus características físicas y psíquicas, a fin de prevenir accidentes

y enfermedades de trabajo y optimizar la actividad de éste con el menor esfuerzo, así como evitar la fatiga y el error humano.

4.- Espacio confinado: es el lugar lo suficientemente amplio, con ventilación natural eficiente, configurado de tal manera que una persona pueda en su interior desempeñar una tarea asignada, que tiene medios limitados o restringidos para su acceso o salida, que no está diseñado para ser ocupado por una persona en forma continua y en el cual se realizan trabajos específicos ocasionalmente.

5.- Medio ambiente de trabajo: es el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre, que interactúan en el centro de trabajo.

Una de la situaciones de mayor importancia que viene a resolver el nuevo reglamento es sin duda la definición de la competencia, en ocasiones concurrente, entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Salud, lo que

en la práctica provocaba la dualidad de inspecciones o visitas sobre la misma materia. Asimismo, habrá de tomarse en cuenta este aspecto a efecto de que en la elaboración de las normas oficiales mexicanas, no se dé nuevamente dicho fenómeno, recomendando a propósito la decidida participación del sector privado en la formulación de dicha normatividad.

En lo que respecta a autorizaciones en materia de seguridad e higiene, que constituye el documento a expedir por la autoridad laboral a solicitud de la empresa, cuando esta última pretenda utilizar equipos, tecnologías o mecanismos alternativos a los que señalen en las normas oficiales, la que por cierto deberá resolverse en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.

A sabiendas de que la mayoría de las empresas no cuentan con una cultura de seguridad e higiene en el trabajo, se deja en el texto del reglamento una obligación propia, consistente en llevar a cabo programas de asesoría y orientación para el debido cumplimiento de la normatividad laboral en esta materia, apoyándose para tal labor en el organismo denominado Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo.

Si pudiéramos destacar algunas de las obligaciones de los patrones que consideremos básicas en el resultado sobre la previsión de accidentes y enfermedades, señalaríamos (es texto del reglamento) aquella en la que la empresa debe informar a los trabajadores sobre riesgos implícitos de la actividad

que desempeñan, lo que bien pudiera no darse a conocer con precisión a efecto de no reconocer al mismo tiempo un mejor salario inherente a dicha actividad.

Cabe desglosar a continuación un esquema sobre las principales obligaciones patronales y de los trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo, las que deben operar como máximas de aplicación y revisión permanentemente en la protección del elemento más valioso de la empresa: el ser humano.,

I. Obligaciones patronales.

- Determinar y conservar dentro de los niveles permisibles, las condiciones ambientales del centro de trabajo.
- Colocar avisos o señales sobre la materia.
- Promover en el reglamento interior de trabajo las medidas de seguridad e higiene que correspondan.
- Contar con las autorizaciones en materia de seguridad e higiene a que se refiere el reglamento:
- Para el funcionamiento de equipos y recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas.
- Para usar maquinaria, equipo, tecnología, etc., diferentes a las especificadas en las normas.
- Transporte y manejo de explosivos. Ley federal de armas de fuego y explosivos.
- Para almacenar o transportar fuentes de radiaciones. Comisión Nacional de Seguridad Nuclear.

- Efectuar estudios en materia de seguridad e higiene.
- Elaborar programas de seguridad e higiene o elaborar una relación de medidas preventivas generales de seguridad e higiene.
- Participar en la integración de las comisiones mixtas de seguridad e higiene.
- Dar aviso a la Secretaría de los accidentes de trabajo, esta es una obligación prevista por la Ley federal del trabajo.
- Las demás previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables.

II. Obligaciones de los trabajadores.

- Observar las medidas de seguridad e higiene que establecen este reglamento y normas relativas.
- Participar en cursos de capacitación y adiestramiento.
- Conducirse con probidad para evitar riesgos de trabajo.

III. Otras disposiciones.

Asimismo, debemos precisar que el ordenamiento en cita refiere también diversos capítulos sobre conceptos que en la materia resultan relevantes, y que para la mayoría de las empresas son aplicables.

Esto se desglosa en los siguientes capítulos:

1. Ruido y vibraciones;
2. Iluminación;
3. Ventilación;
4. Equipo de protección personal;

5. Ergonomía;
6. Servicios para el personal;
7. Orden y limpieza.

Este reglamento comprende en uno solo seis diferentes ordenamientos relacionados con el tema de la seguridad e higiene, suprime algunos trámites no necesarios, como las licencias de maquinaria y equipo, para montacarguistas y operadores de grúas, registro de títulos médicos de empresa, historias clínicas, autorizaciones de bitácoras de mantenimiento de recipientes sujetos a presión; consagra por una parte la auto gestión, y por otra, la figura jurídica de la afirmación ficta en algunos casos concretos. Sin estar de acuerdo con el silencio administrativo, debemos reconocer que la afirmación ficta, si está bien implementada, proporciona cierta seguridad al gobernado.

Este reglamento, a diferencia del anterior, no tiene un capítulo expreso en relación a los recursos administrativos, sin embargo, en varios de los artículos refiere a la Ley federal de procedimiento administrativo, por lo cual el camino para impugnar sanciones y multas será el prescrito en la mencionada ley.

El reglamento, a pesar de sus buenas intenciones, como es el prevenir los riesgos de trabajo, y de haber sido concebido dentro del programa de simplificación administrativa, es vago y confuso en virtud de hablar en muchos de sus apartados de normas, normas aplicables, normas correspondientes, normas relativas, autoridades competentes, autoridades laborales competentes, disposiciones

reglamentarias aplicables, disposiciones correspondientes, sin precisar estos conceptos o señalar a cuáles normas o disposiciones en concreto se refiere; de ahí su imprecisión y vaguedad.

En lo que respecta al número de normas oficiales publicadas por la Secretaría del Trabajo, a la fecha de elaboración de este estudio se habían detectado ciento seis diferentes normas relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo.

Otro punto interesante en el Reglamento es el relativo a las unidades de verificación, esto es, las normas en los centros de trabajo podrán ser comprobadas a través de dictámenes expedidos por las unidades de verificación, laboratorios de prueba y organismos de certificación acreditados en los términos de la Ley federal sobre metrología y normalización. Desde luego la Secretaría podrá realizar visitas de inspección para comprobar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

Las unidades de verificación son empresas privadas y tienen la calidad de auxiliares de la Inspección del Trabajo.

Debemos reconocer que el nuevo Reglamento de seguridad e higiene eliminó trámites documentales redundantes, además de contar con un procedimiento de autogestión, el cual involucra a la empresa y los trabajadores de ésta; el programa de autogestión contempla programas preventivos de seguridad e higiene, para consolidar el funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene.

4.5 DERECHO COMPARADO.

Es un hecho fácilmente constatable la escasez de estudios doctrinales sobre la Inspección del Trabajo en el ámbito Latinoamericano, rara vez plantean un enfoque crítico de la institución no ya como sería deseable, desde una perspectiva jurídica, sino meramente sociológica. En realidad este desinterés doctrinal justificable por la escasa entidad que a primera vista parece tener el tema para los estudiosos no es consecuencia del limitado protagonismo social jurídico que tradicionalmente se le ha conferido a la Inspección.

Por tanto, pretendemos dar un enfoque muy general al que sin duda cabe oponer muchas matizaciones. No son menos importantes las enormes diferencias de orden económico, cultural, educativo, climático y geográfico que existen entre ellos y que lógicamente habrán de ser tomadas en consideración por quienes pretendan poner en práctica determinadas reformas.

Justamente la perspectiva a la que pretendemos alternarnos contemplara la Inspección del Trabajo no en una concepción estática y aislada de influencias -lo que hoy es- sino dinámicamente y en relación con la progresiva intervención del Estado en la ordenación de las relaciones económicas de producción que lógicamente ha supuesto un cambio cualitativo y cuantitativo en numerosos aspectos del Derecho del Trabajo y mayores competencias fiscalizadoras y, teniendo en cuenta la finalidad para la que se concibe la aplicación de las normas jurídico laborales, proponer algunas líneas de Desarrollo de aquellos aspectos que

consideramos más urgentes para la mejora práctica de la institución en la mayor parte de los países.

La Inspección del Trabajo representa una de las principales instituciones del derecho social y del trabajo que dan contenido sustancial a la administración del trabajo. En efecto, hace tiempo que en los países de América Latina se ha reconocido que la mejor garantía para que las normas laborales, se apliquen no solo en derecho sino también en la práctica, es crear y desarrollar servicios de inspección del trabajo.

En los países de América Latina, la inspección del trabajo constituye generalmente un servicio del Ministerio del Trabajo establecido como un sistema de control encaminado a garantizar la observancia de las normas mínimas de protección, con atribuciones en materia de promoción, asesoramiento e información.

En algunos casos esta inspección no depende únicamente del Ministerio de Trabajo, sino también de otros ministerios a través de sus dependencias encargadas de la protección social de los trabajadores (Ministerios de Agricultura, Industria, Minas, Transporte, etc.).

En todos los países del área la inspección del trabajo ha ampliado sus actividades y responsabilidades hacia nuevas metas, a medida que se iban desarrollando la legislación social y las estructuras y funciones de la administración

del trabajo. Es interesante hacer notar que para la organización y funcionamiento, se ha adoptado como guía el Convenio Internacional No. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio, aun cuando no lo habían ratificado, y siguen utilizando sus normas en sus acciones para la reestructuración y modernización de sus servicios. De los veinte países comprendidos, catorce han ratificado el mencionado convenio, o sea un porcentaje del 70%.

Ellos son: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los países que no han ratificado el convenio son: Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Honduras, México y Nicaragua.

Los sistemas de inspección del trabajo vigente en los países latinoamericanos pueden clasificarse según su:

1) ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

La inspección unificada, en este caso es el único organismo competente para visitar todos los establecimientos y lugares donde haya personas protegidas por la legislación socio-laboral. Los mismos inspectores asumen la responsabilidad de velar por la aplicación del ordenamiento legal en todas las esferas de la actividad económica (Paraguay, Honduras, Panamá, Perú, etc.).

La inspección general con personal especializado, cuenta con inspectores a quienes se les encomienda labores de vigilancia en sectores especializados. Es el

caso de la República Dominicana, con inspectores asignados al control de los trabajos portuarios, y de Venezuela, con sus Comisionados en Agricultura.

La inspección general con servicios especializados, en este tipo de organización, la inspección cuenta con secciones especializadas, responsables cada una de un sector especial de la economía o de la actividad fiscalizadora.

En Argentina, una sección especializada tiene a su cargo el control del trabajo a domicilio; en Guatemala, el servicio de inspección comprende una sección encargada de la agricultura y de la ganadería. Una ventaja evidente de este sistema es que los inspectores del trabajo sólo necesitan conocer los problemas de un sector determinado, su organización es sencilla y es adecuada a las actividades prácticas de inspección que exigen un conocimiento especializado.

La inspección en los Estados Federales, en Argentina Brasil, México y Venezuela se adoptaron medidas con miras a uniformar los sistemas de inspección y los procedimientos de control.

II) ORGANIZACION TERRITORIAL.

En la mayoría de los países, el inspector del trabajo, se encuentra bajo un control y vigilancia por parte del organismo central de inspección, lo que constituye una garantía de actuación acertada, coordinada y uniforme del personal de actuación.

En otros países no existe una situación semejante. El territorio nacional está dividido, fuera de la capital, en regiones representadas por un Delegado o Director regional del trabajo.

III) ORGANIZACIÓN MATERIAL.

El reducido presupuesto asignado a la inspección del trabajo no permite dotar a los inspectores de los medios materiales y de transporte que necesitan para desarrollar eficientemente sus labores inspectivas.

En la mayoría de los países, las oficinas no son debidamente equipadas, sobre todo en los Estados. Faltan ficheros para el registro de las empresas, archivadores para la clasificación de los documentos, así como la escasez de personal de apoyo administrativo etc.

IV) LA COMPLEMENTACION DE LOS SERVICIOS.

Algunos países latinoamericanos han optado por mejorar la coordinación de los servicios generales y los especializados de inspección a través de mecanismos operativos de complementación.

Por ejemplo, en México, los inspectores del trabajo actúan como recopiladores de información para la inspección especializada, detectando riesgos elementales que son comunicados al servicio de higiene y seguridad. La comunicación se realiza enviando una copia del acta de inspección así como un formulario simple, en el que consta el nombre y localización de la empresa y el

riesgo aparente observado. Con esa comunicación, el cuerpo de especialistas cuenta con información previa que le permite orientar el objeto de su inspección que, por el número reducido de sus integrantes, no puede abarcar a gran cantidad de empresas.

Los sistemas de inspección del trabajo como se ha mencionado presentan diversas características según los países. Cabe, no obstante hacer una distinción entre dos grandes tipos de sistemas: aquellos cuya competencia se extiende a todos los sectores y los que comprenden servicios especializados por sector: minas, agricultura, industria y transportes. El control de la inspección del trabajo se refiere a diferentes objetos: la higiene y seguridad, las condiciones de trabajo, las remuneraciones y las relaciones de trabajo.

En algunos países existe un sistema único de inspección del trabajo que abarca a todos los sectores de actividad económica. Si se hace abstracción de las minas, que en casi todos los países dependen del ministerio encargado de este sector (hay excepciones, como México, por ejemplo), es el sistema que existe en países europeos como España, Luxemburgo o Suiza.

Se abre camino una tendencia desde hace varios años favorables a la reagrupación de los servicios de inspección bajo el control de una autoridad única, por regla general el ministerio de trabajo, por un lado, porque los problemas que se plantean en la mayor parte de los sectores de actividad son muy semejantes, por no decir idénticos, y por otra parte, por razones de eficacia y de economía de

gestión. Un sistema unificado e integrado aumenta las posibilidades de acción del Estado para prevenir riesgos profesionales y garantizar la protección jurídica de los trabajadores.

Francia unificó los principales cuerpos de inspección en 1975; el cuerpo interministerial creado en ese año se rige por un solo estatuto de cuya sección se encarga de ministerio de trabajo.

A partir de 1975 igualmente, el Reino Unido decidió reagrupar sus servicios de inspección en materia de higiene y seguridad en la Dirección de Higiene y Seguridad (antes existían siete, dependientes de cinco ministerios diferentes). Gracias a la creación de esta Dirección, la inspección de fábricas, los demás servicios de inspección salvo los dos sectores: los ferrocarriles y la explotación del petróleo y el gas de origen marino, el servicio consultivo de medicina del trabajo y los otros organismos oficiales que ejercen una actividad de prevención han quedado así reunidos en una única institución responsable ante un solo ministerio, el del empleo. El afán de coordinar los esfuerzos de prevención y los destinados a mejorar las condiciones de trabajo, mientras que la legislación se hace cada día más compleja, ha inducido también a otros países a encomendar a un solo organismo de inspección, dependiente del Ministerio de Trabajo, el control de la aplicación de los textos encaminados a proteger a los trabajadores.

En algunos países como Bélgica, Italia o el Reino Unido, el sistema de inspección abarca servicios especializados según el objeto de control. En Bélgica,

por ejemplo, existen los servicios siguientes: Una inspección técnica para la prevención y la seguridad en las empresas; una inspección medica para las cuestiones de higiene y de salud; una inspección de las leyes sociales para las condiciones de trabajo (salarios, duración del trabajo, etc.), una inspección encargada del control del pago de las cotizaciones sociales y funcionarios encargados de las cuestiones de las relaciones de trabajo. Aunque existe una especialización por materia, los diferentes servicios suelen ser competentes, en los sistemas de este tipo, en todos los sectores de la economía.

Algunos países practican una especialización tan acentuada que las condiciones de trabajo, en sentido amplio, pueden en una misma empresa estar sometidas a cuatro o cinco tipos de control.

Otros países poseen por el contrario, un sistema unificado en el que los funcionarios tienen competencia para todas las cuestiones que dependen de la inspección del trabajo.

En nuestro país desde el punto de vista de la seguridad e higiene en el trabajo, la capacitación es una condición necesaria e indispensable para conservar óptimos niveles de salud en el trabajador. Sin embargo, la capacitación debe verse como un proceso integral que abarque todas las facetas posibles y no limitarse únicamente al manejo del instrumento o equipo.

Proponemos que la actividad de la Inspección Laboral respecto a las Condiciones Generales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no solo debe estar vigilada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sino deben intervenir el IMSS, ISSSTE, SEP Y Secretaría de Salud entre otras; es decir, que se establezca una Política Interinstitucional en materia de Seguridad e Higiene, porque generalmente los esfuerzos para su cumplimiento están diseminados.

Asimismo valorar la figura unipersonal del Inspector del Trabajo y proponer la adopción de una Comisión tripartita para realizar esa práctica (Gobierno, Sector Patronal y Sector Obrero).

Es imprescindible establecer en las Entidades Federativas que la selección o nombramiento de inspectores del trabajo, deba realizarse en forma más minuciosa y exhaustiva.

En relación con el artículo 546 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo, que exija una preparación técnica comprobada y comprobable del inspector del trabajo, y no solamente para sus funciones. En la práctica se realizan estas funciones por prestadores del Servicio Social, en principio acompañando al inspector del trabajo y, al finalizar esta actividad son seleccionados y capacitados sobre las funciones técnicas de inspección.

Por ello, el Dr. Miguel Borrell Navarro menciona que "la inspección del trabajo es otra de las instituciones básicas para la aplicación y vigilancia correctas de las leyes de trabajo, siendo digno de mención el hecho de que los pueblos cuyo desarrollo industrial es mayor, se esfuerzan por el perfeccionamiento de la institución."³¹

Que en el artículo 547 de la Ley Federal del Trabajo, se establezca como causa de responsabilidad el asentamiento de hechos inexactos, donde el inspector de trabajo deje ver su inexperiencia o incapacidad, y no solo el asentamiento de hechos falsos.

Establecer estímulos y premios especiales a la productividad de las empresas que cumplan con las medidas de seguridad e higiene en el trabajo. El que logre reducir sus riesgos paga menos cuotas por esa reducción, sin embargo no significa que cumpla con lo dispuesto por el Reglamento de seguridad, e higiene y medio ambiente de trabajo, es aquí cuando inclusive podría presentarse algún beneficio de naturaleza fiscal cuando cumplan con esas medidas.

³¹ BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. SISTA. México, 1992. p 862.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La inspección del trabajo, es una autoridad administrativa federal o local, que vigila el cumplimiento de los contratos de trabajo, de la ley y sus reglamentos, aplicados al caso concreto, efectuando visitas a los centros de trabajo e investigando previamente las condiciones en que se cumplen estas disposiciones.

SEGUNDA.- Las funciones de los inspectores de trabajo deben estar supervisadas y vigiladas no sólo por la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, si tomamos en cuenta que pueden incurrir en responsabilidad, se propuso en este estudio crear una comisión tripartita para realizar esa práctica (Gobierno, Sector Obrero y Sector Patronal).

TERCERA.- Es conveniente que a los jóvenes o incipientes inspectores del trabajo se les profesionalice en su actividad y no se les deje a disposición de los patrones que inicialmente les pueden ofrecer una buena perspectiva de trabajo, para finalmente terminar corrompiéndolos.

CUARTA.- Los representantes del sector obrero y patronal no deben olvidar los aspectos trascendentes y positivos en la vida de los trabajadores y de la industria, en materia de seguridad e higiene, así como de la capacitación y adiestramiento, en los momentos de negociar las condiciones generales de trabajo.

QUINTA.- En las estadísticas sobre riesgos de trabajo en nuestro país, reflejan que es necesario reducir el índice de accidentes, tomando en cuenta las medidas preventivas, aquí es donde la autoridad laboral debe intervenir y hacer participe a otros organismos.

SEXTA.- La modernización laboral incide profundamente en las necesidades de la planta productiva, y tiene como efecto cambios en la organización del trabajo y en general en las relaciones laborables, por ello es conveniente que exista concertación y entendimiento entre patrones y trabajadores para que no deriven en conflictos de carácter laboral.

SEPTIMA.- Es menester la creación de disposiciones reglamentarias acordes con el desarrollo industrial del país, que cumplan con los objetivos y requerimientos de la modernización, evitando que pretendan establecer modelos extranjeros, que distan mucho de tener una aplicación concreta y positiva.

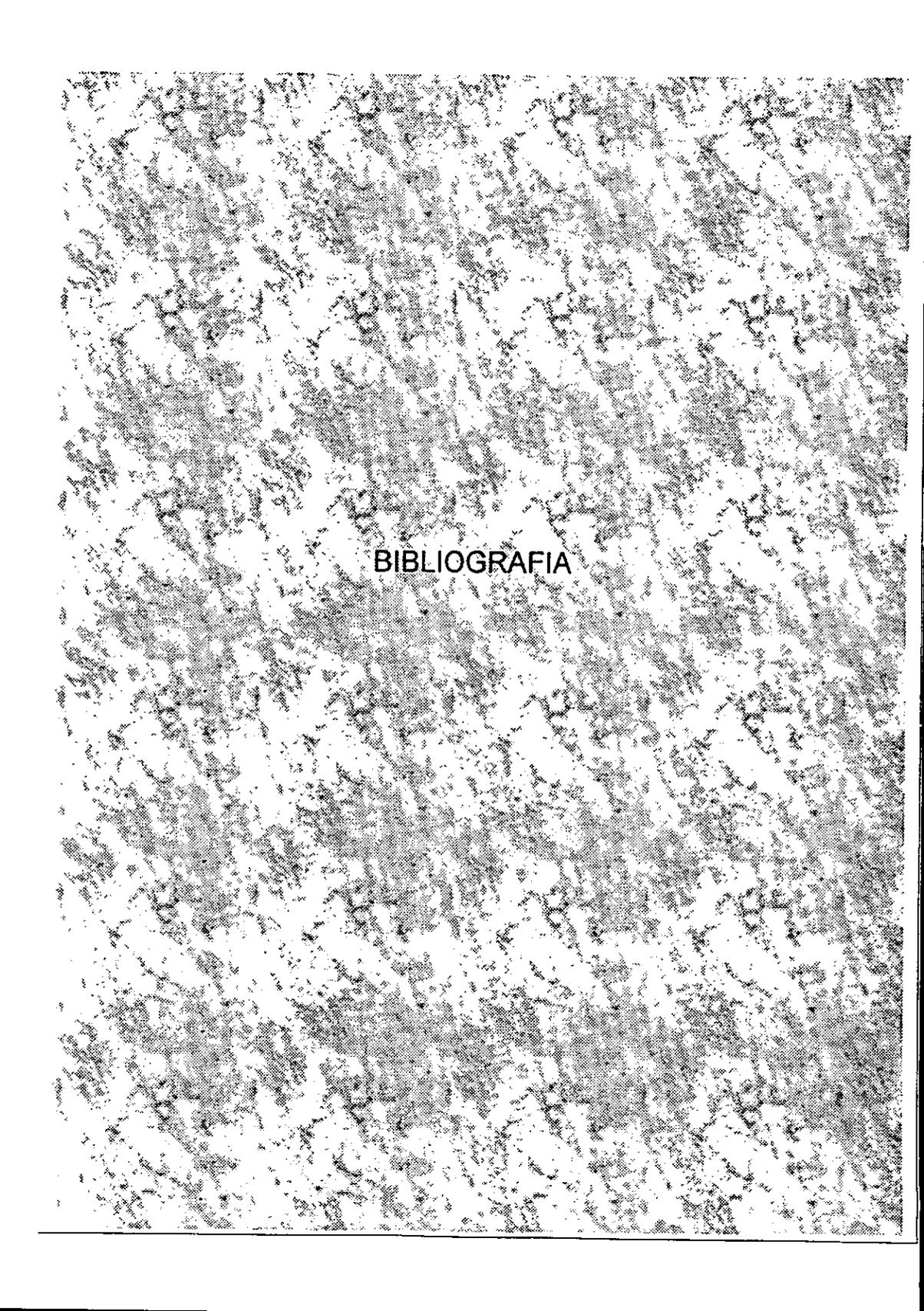
OCTAVA.- Es positivo en primera instancia que el nuevo Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, haya adquirido el carácter de federal como medida preventiva para evitar la corrupción a nivel local, sin embargo, no es saludable que se pierda el ámbito regional o particular de las labores fabriles, por que cada región del país también va mirando sus necesidades propias en la operación de las empresas.

NOVENA.- Es importante que la materia de Seguridad e Higiene recobre sus sistema de recursos propios, ya que el nuevo Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, nos remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y esta Ley no se adecua a las necesidades específicas de seguridad e higiene.

DECIMA.- Se requiere que exista un sistema ágil de impugnación, para que patrones y trabajadores no tengan que recurrir constantemente a los jurisconsultos para dilucidar el sentido de varias leyes.

DECIMAPRIMERA.- En las ideas que presentamos en esta tesis y hacemos referencia al Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, significa la abrogación de dicho ordenamiento jurídico; entendiéndolo únicamente como la eliminación de algunas disposiciones del Reglamento y las subsistencias de otras.

DECIMASEGUNDA.- Las propuestas que se desprenden de este estudio se comprenden hasta el mes de marzo de 1998, posterior a esta fecha es natural que se pudiesen realizar más cambios en la Ley Federal del Trabajo y en el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, por lo que hay que estar muy atentos a estas variables y medir en que grado las propuestas que se plantearon en esta tesis han tenido aceptación o no.



BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo. Porrúa. México, 1984.
- 2.- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México, 1988.
- 3.- BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Sista S.A. México, 1992.
- 4.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Décima Primera Edición. Porrúa. México, 1977.
- 5.- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Cuarta Edición. Porrúa. México, 1992.
- 6.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Octava edición. Porrúa. México, 1991.
- 7.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México, 1990.
- 8.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Razón de Estado y Justicia Social. Porrúa. México, 1991.
- 9.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima Tercera Edición. Porrúa. México, 1994.
- 10.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Quinta Edición. Porrúa. México, 1982.
- 11.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Séptima Edición. Porrúa. México, 1993.
- 12.- DE LA CUEVA, Mario. Panorama del Derecho Mexicano. Instituto de Derecho Comparado. México, 1965.
- 13.- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Porrúa. México, 1980.
- 14.- GUZMAN GUERRERO, Josué. Las Autoridades del Trabajo y su Desarrollo Histórico. Editorial Popular de los Trabajadores. México, 1981.

- 15.- LAFOUGERE, Michel. Manual de Educación Obrera. Oficina Internacional del Trabajo. Suiza, 1986.
- 16.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décima Quinta Edición. Porrúa. México, 1992.
- 17.- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. Manual del Inspector Federal del Trabajo México, 1982.
- 18.-TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Segunda Edición. Porrúa. México, 1979.
- 19.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo II. Segunda Edición. Porrúa. México, 1979.
- 20.- TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Segunda Edición. Porrúa. México, 1967.

LEGISLACION

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Anaya Editores. México, 1997.
- 2.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigésima Quinta Edición. Porrúa. México, 1997.
- 3.-Nueva Ley del Seguro Social. Comentada por Norahenid Amezcua Ornelas. Quinta Edición. SICCO. México, 1997.
- 4.-Ley Federal del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Décima Tercera Edición. México, 1996.
- 5.-Ley Federal del Trabajo Comentada por Alberto Trueba Urbina y Alberto Trueba Barrera, Septuagésima Octava Edición actualizada. Porrúa. México, 1997.
- 6.-Reglamento General de Seguridad e Higiene. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1994.
- 7.-Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1998.

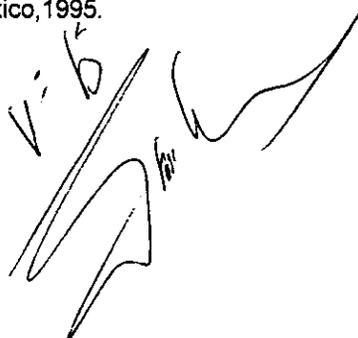
OTRAS FUENTES

1.-Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Décima Novena Edición. Editorial Espasa Calpe. Madrid, 1970.

2.-Informe de Labores. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Periodo 1º de Diciembre de 1994 al 31 de Agosto de 1995. México, 1995.

3.-Anuario Estadístico de Riesgos de Trabajo. Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. 1985-1994. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1995.

V: b
M

A handwritten signature or set of initials in black ink, consisting of several overlapping, stylized strokes. The letters 'V' and 'b' are visible at the top left, and a large, sweeping 'M' or similar character dominates the center and right.