

00721
652

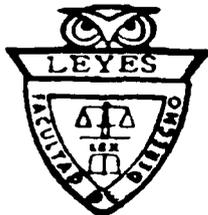


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**LA INEFICACIA JURÍDICA DEL
PROCEDIMIENTO SANCIONADOR, PARA
EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS
DISPOSICIONES LABORALES INFRINGIDAS
POR EL PATRÓN**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PAUL RODOLFO ORTIZ ARÁMBULA



ASESOR: LIC. LEOPOLDO CARMONA GONZÁLEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION DISCONTINUA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

b

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.
PRESENTE.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Muy distinguido Señor Director

El alumno: **PAUL RODOLFO ORTIZ ARAMBULA**, con número de cuenta 9100307-6, inscrito en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA INEFICACIA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR, PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LABORALES INFRIGIDAS POR EL PATRÓN**", bajo la dirección del Lic. LEOPOLDO CARMONA GONZALEZ, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. **LETICIA DOMÍNGUEZ SUBIAS**, en el oficio con fecha 4 de julio del 2003, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que con apoyo a los artículos 18, 19, 20, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

A **Respeto** me
"POR MI RAZA Y POR MI ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F. 16 de julio del 2003.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO

LIC. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ

Director General de la Administración Escolar

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaría General de la Facultad.

c.c.p.- Seminario.
c.c.p.- Alumno (a).

A Dios:

**Por acompañarme siempre y demostrarme
con acciones que estás presente;
por escucharme y guiarme en todos los momentos de mi vida.
Porque cada fenómeno de este mundo es una
muestra de tu existencia.**

d

A Alma, mi Mamá y amiga:

Porque ahora conozco el sacrificio que hiciste al separarme de tu lado para que pudiera desarrollarme académicamente.

Por tu amor incondicional y perpetuo.

Por tus alegrías y lágrimas en cada etapa de mi vida, pero sobre todo, por darme la oportunidad de ser un pedacito de tu vida y mostrarme que la entrega no es más que dar para sí lo mejor de uno.

¡Te admiro por todo lo que eres....Te Amo!

A mi Papá, mi eterno navegante:

Porque sé que soy tu otra mitad. Porque en el mar de los recuerdos tu embarcación brilla con un fulgor increíble que me da seguridad y certeza. Por el sueño inconcluso que tuviste de convertirte en licenciado en Derecho en vida, y por tu presencia en la mía después de tu partida. ¡Me has hecho mucha falta Papá! Te llevaré en mi corazón eternamente.

4

A Karen, una mujer muy especial:

Porque me demostraste lo más puro e incondicional del amor.

Porque contigo aprendí que amar es dar todo sin esperar a cambio nada.

Por tu apoyo en los momentos más difíciles, por tus palabras y tus actos llenos de entrega. Por las horas que estuviste al pie del cañón, los sacrificios personales y porque te convertiste en mi luz y mi propia vida a lo largo de ese tiempo... por tu amor y tu paciencia; pero sobre todo, por haber conocido juntos que los sueños se convertían en realidades. ¡Te agradezco por haber coincidido conmigo en esta vida!

¡Mei-me!

A Julio, mi hermano y mi estoico amigo:

Por nuestras jornadas de estudio juntos, el apoyo en mis exámenes y los acertados comentarios retroalimentadores.

Por ser el amigo que eres y el compañero en quien confiaré por siempre, pero sobre todas las cosas... porque ser mi hermano ha sido la mejor de las dichas y bendiciones que Dios me ha dado.

¡Te quiero!

A mis tías Cholita, Mary y Paty:

Por haber dado catorce años de su vida para acompañarme en mi formación académica. A mi tía Cholita por convertirme en mi ejemplo a seguir, por tu tesón, tu esfuerzo y tu lucha a lo largo de tu vida. A mi tía Mary, porque aparte de ser mi madrina, me cuidaste y protegiste con inmenso amor en los buenos y los malos momentos. A Paty, porque cada palabra de apoyo tuya es un aliciente para mí y porque me has dado con actos lo que ni las palabras más tiernas podrían demostrar.

¡Las quiero!

A la UNAM:

Por permitirme cursar mi educación a tu lado y por seguir creando en el corazón de muchos de nosotros, el orgullo de ser universitario. Porque has demostrado que puedes erguirte como el Ave Fénix de las circunstancias más dolorosas. Para ti... ¡una Goya!

A mi tío Javier:

Por tu apoyo. Porque me diste la oportunidad de conocerte más y enseñarme que el amor se demuestra con hechos. Por tus palabras y consejos en este mundo de la abogacía.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

h

A la memoria de mi abuelita Fina, mi abuelo Rodolfo y mi tía Luz:

Por el amor y cariño con que los guardo en mi alma. Continúen disfrutando ese viaje eterno en la misma embarcación que mi padre.

A Tomás, el viejo:

Por el inmenso cariño y aprecio que has tenido; porque he aprendido de ti muchas cosas; porque me siento muy orgulloso de que estés con nosotros, y porque sé que con esto tendremos muchos más temas de conversación.

A Carlos, mi hermano más pequeño:

Porque la vida siempre nos da la oportunidad de hacer las cosas mejores día con día. Todo está en ti, ¡Sé que puedes!

A mi familia Ortiz y Arámbula:

Porque han sido un pilar muy fuerte, por sus muestras sinceras de afecto y cariño. Por su apoyo constante para ser a cada momento. ¡Gracias a todos!

A Teresa Vargas y Adrián Gutiérrez:

Por apoyarme a lo largo del tiempo en que me han permitido conocerlos. Por las conversaciones que hemos tenido y el inmenso cariño que me han demostrado. ¡Gracias por todo!

A mi amigo y hermano Ricardo Méndez:

Porque han sido 8 años juntos de experiencias inolvidables. Porque eres mi hermano del alma. Porque sin tu comprensión y apoyo sería otra persona.

A mis maestros universitarios:

Por transmitirme los conocimientos que hoy me hacen una persona distinta, por su apoyo y esfuerzo en cada clase y porque son el vivo ejemplo de la dicha que produce enseñar a las personas el camino por la vida.

A mis amigos Sandra, María Elena, Rosa María, Israel, Alicia Moreno, Cynthia, Nayelli, Yola, Gabriela, Gloria, Mario, Ame, Henry, Carlos Pinada, Fit, David Sansfacon y Marcos:

Porque con ustedes he vivido momentos llenos de sinceridad, he madurado con las experiencias de cada uno y porque a pesar que el tiempo nos aleje, la amistad seguirá creciendo en cada uno de nosotros.

Al licenciado Leopoldo Carmona González, mi asesor de tesis:

Por las largas conversaciones y cuestionamientos respecto al tema de la tesis; por sus conocimientos y motivación frecuente, y por quien sin su auxilio esta investigación resultaría incompleta.

A los licenciados Adrián Rojas Álvarez y Eduardo Andrade Salaverria:

Por transformar los días de trabajo en una experiencia que se fortalece día con día; por todo su apoyo y confianza hacia mi persona.

A mis amigos del trabajo: Araceli, Eva, Martha, Angélica y Santiago:

Por sus sabios consejos respecto del PAS; por sus enseñanzas y sus muestras de afecto, y por los momentos de alegría y éxito compartido con cada uno de ustedes.

D
1

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....I

CAPÍTULO 1. NOCIONES GENERALES

1.1. Acto Administrativo	1
1.2. Procedimiento Administrativo.....	11
1.2.1. Tipos de procedimiento.....	14
1.2.2. Procedimiento administrativo sancionador.....	17
1.3. Trabajador.....	19
1.4. Patrón.....	23
1.5. Empresa y establecimiento	27
1.5.1. Definición de empresa	27
1.5.2. Definición de establecimiento.....	30
1.5.3. Distinción entre ambas.....	31
1.6. Autoridad competente	33
1.6.1. Autoridades federales centrales.....	39
1.6.1.1. Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.....	39
1.6.1.2. Dirección General de Asuntos Jurídicos.....	41
1.6.2. Autoridades federales desconcentradas	42
1.7. Inspección del Trabajo	44

j

1.7.1. Concepto de inspección.....45
1.7.2. Tipos de visitas de inspección47
1.8. La imperatividad del derecho del trabajo.....54
1.9. Sanción57

**CAPÍTULO 2.
ANTECEDENTES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y DE LA
APLICACIÓN DE SANCIONES POR LA AUTORIDAD
ADMINISTRATIVA LABORAL**

2.1. De la inspección del trabajo62
 2.1.1. Evolución histórica de la inspección del trabajo.....62
 2.1.2. Atribuciones de la STPS para efectuar la actividad inspectiva en los
 reglamentos interiores de 1941 a 1983.....72
 2.1.3. Atribuciones de la STPS para efectuar la actividad inspectiva en los
 reglamentos interiores de 1983 a 1998.....79
2.2. De la facultad sancionadora.....85
 2.2.1. Evolución histórica de la facultad sancionadora en la STPS en los
 reglamentos interiores de 1941 a 1983.....88
 2.2.2. La facultad sancionadora en los reglamentos interiores de la STPS de
 1985 a 1998.....93

**CAPÍTULO 3.
EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO SANCIONADOR
COMO CAUCE PARA LA IMPOSICIÓN DE
LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA**

3.1. Fundamento Constitucional.....99
3.2. Procedimiento inspectivo108

K

3.2.1. Citatorio y notificación 112

3.2.2. Ejecución de la visita 115

3.2.3. Acta de inspección 124

3.3. Procedimiento administrativo sancionador 128

3.3.1. Emplazamiento 130

3.3.2. Comparecencia 132

3.3.2.1. Acreditación de la personalidad 134

3.3.2.2. Ofrecimiento de pruebas 137

3.3.2.3. Cierre de la instrucción 140

3.3.3. Resolución 142

3.3.4. Sanción 144

3.3.4.1. Cuantificación de la sanción 145

3.3.5. Notificación de la resolución 150

CAPÍTULO 4.
LA INEFICACIA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA
PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE
LAS DISPOSICIONES INFRINGIDAS

4.1. Laguna jurídica del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral 154

4.2. La forma de subsanar las deficiencias legales conforme a la Ley Federal del Trabajo 157

4.3. Propuesta de inclusión de la inspección como etapa posterior a la notificación de la resolución sancionadora 175

L

4.3.1. Propuesta de reformas al Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación laboral en materia inspectiva 176

4.3.2. Nueva visión de la inspección del trabajo, de conformidad con el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006..... 181

4.4. Aplicación de la reincidencia 187

4.5. La no aplicabilidad del principio non bis in idem 197

CONCLUSIONES 204

BIBLIOGRAFÍA 212

A N E X O S 221

I

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la humanidad el trabajo se ha traducido, en la mayoría de los casos, como la explotación que realiza la persona que aporta los recursos materiales y económicos, sobre aquella que contribuye con la fuerza física o intelectual para transformar la materia productiva; en muchas ocasiones, esta explotación se ha efectuado debido a la falta de mecanismos con que cuenta el Estado para vigilar que los patrones cumplan las normas del trabajo, lo que trae como consecuencia un perjuicio grave y directo sobre los trabajadores.

En nuestro país, el derecho con que cuentan los trabajadores para que las normas laborales sean ejecutadas, cumplidas y respetadas por los empleadores, se encuentra contenido en la *Ley Federal del Trabajo*, la cual contempla como autoridad del trabajo a la inspección, y que entre sus funciones prevé vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo a través de la instrumentación de diversos mecanismos y procedimientos por parte de esta autoridad; sin embargo, y a pesar de que la inspección del trabajo lleve a cabo esa actividad, y de esa forma cumplir la función que tiene el Estado de vigilar la actividad de los particulares, con el devenir del tiempo se ha constatado el incumplimiento por parte de los empleadores, de aquellas disposiciones laborales que benefician a los

trabajadores en sus derechos, y en particular, de aquellas que tienden a la protección de la integridad del trabajador y de sus condiciones de trabajo.

Con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de los empleadores de todas aquellas disposiciones laborales contenidas en la *Ley Federal del Trabajo* y en los Reglamentos que de ella emanan, así como en los Acuerdos, Tratados Internacionales y Contratos de trabajo que rigen las relaciones trabajador-empleador, tanto la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y las Delegaciones Federales del Trabajo en el ámbito federal, como las autoridades locales en el ámbito de su competencia territorial, tienen la facultad de instaurar un procedimiento inspectivo laboral, y derivado del mismo, si se detectan infracciones a la legislación laboral, llevar a cabo un procedimiento administrativo sancionador a través del cual se imponga una sanción al empleador que no haya cumplido de manera voluntaria las disposiciones normativas laborales.

Sin embargo, y a pesar de la imposición de la sanción administrativa a la que se hacen acreedores los empleadores en virtud de su omisión, éstos no dan cumplimiento a las disposiciones laborales que infringieron y que originaron la instauración de los procedimientos anteriormente señalados, lo que origina que en muchos de los casos el patrón opte por pagar únicamente la multa impuesta (especialmente en aquellos casos en que la multa no es demasiado onerosa), y no de cumplimiento a las disposiciones que le antecieron, por lo que en este supuesto, los derechos de los trabajadores son vulnerables ante la existencia de una laguna legal contenida en las disposiciones legales reguladoras de los

procedimientos antes referidos, ya que ellos no se establecen los mecanismos apropiados para exigir el cumplimiento obligatorio de las disposiciones infringidas.

Es por lo anterior que la presente investigación persigue estudiar los procedimientos que ejecutan las autoridades del trabajo en virtud de las funciones que le han sido conferidas para vigilar las actividades de los particulares y constatar que no obstante que la *Ley Federal del Trabajo* contempla en su artículo 992, que las violaciones a las normas de trabajo cometidas por los patrones o por los trabajadores se sancionarán por las disposiciones del Título Décimo Sexto de la misma, independientemente de la responsabilidad que les corresponda por el incumplimiento de sus obligaciones, además de indicar en el artículo 1009, que la autoridad del trabajo, después de oír al interesado impondrá la sanción correspondiente, y que el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, prevé que la imposición de sanciones no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron, y que para cuantificar la sanción que se imponga al infractor, la autoridad del trabajo podrá tomar en consideración, entre otros aspectos, a la reincidencia del mismo, en la realidad el empleador únicamente da cumplimiento a la sanción administrativa al efectuar el pago de la misma, mas no así a la disposición infringida, debido a que no existe la posibilidad de que la autoridad laboral compruebe el cumplimiento de las normas jurídicas que transgredió y que originaron la instauración del procedimiento sancionador, ya que no existe en el ordenamiento reglamentario citado precepto alguno que de facultades a la autoridad para verificar tal cumplimiento.

En tal virtud, se pretende demostrar que el procedimiento sancionador es ineficaz jurídicamente ya que las normas de trabajo deben ser observadas en forma permanente a fin de mantener el debido orden público, aspecto que no ocurre en este caso, debido a la falta de disposiciones jurídicas que permitan instaurar un nuevo procedimiento inspectivo por parte de la autoridad laboral para verificar y exigir el cumplimiento de las disposiciones laborales infringidas por el patrón, tomando como base la resolución donde se imponga una sanción administrativa. Asimismo, en la presente investigación se pretende justificar la posibilidad de considerar al factor reincidencia como elemento para agravar la sanción impuesta y de esa forma exigir que los empleadores cumplan las normas de trabajo.

Para dar cumplimiento a lo anterior y con el propósito de facilitar al lector la comprensión del tema objeto de investigación, en el Capítulo Primero se abordan los conceptos jurídicos fundamentales sobre los cuales girará la presente, para así tener conocimiento de las características de un acto y de un procedimiento administrativo; los alcances de la inspección del trabajo; las modalidades de las visitas inspectivas laborales que pueden realizarse en México; el significado de sanción, y procurar dejar de manera clara qué autoridades pueden llevar a cabo una visita de inspección, y quiénes aplicar una sanción administrativa, entre otros aspectos.

Asimismo, resulta conveniente hacer un breve esbozo de la evolución histórica que tanto la inspección del trabajo como la imposición de sanciones han

tenido tanto a nivel mundial como nacional, por lo que en el Capítulo Segundo se abordará esta evolución, así como las atribuciones que las autoridades del trabajo se les han tenido a partir de 1931, para vigilar las normas de trabajo y aplicar las sanciones administrativas.

Con el propósito de que el lector aprecie la manera en que se lleva a cabo tanto el procedimiento inspectivo como el sancionador, en el Tercer Capítulo se analizarán las etapas que integran a cada uno de los procedimientos, por lo que se estudiará desde la emisión de la orden que emite la autoridad del trabajo para llevar a cabo una visita de inspección, hasta los requisitos que debe contener la resolución donde se impone la multa administrativa al empleador, sin omitir el fundamento legal que da competencia a esas autoridades para llevar a cabo visitas de inspección y aplicar sanciones, respectivamente.

Con lo anterior, se estará en posibilidad de analizar en un último Capítulo la ineficacia del procedimiento que impone la sanción al empleador, abordando la deficiencia que existe en el Reglamento regulador de este procedimiento y los mecanismos que podrían ser aplicados de acuerdo con lo dispuesto en la *Ley Federal del Trabajo*. De igual forma, se hará una exposición de la perspectiva que respecto a la inspección del trabajo tiene la autoridad administrativa federal encargada de coordinar y ejecutar la política laboral en nuestro país y, finalmente, se propondrá la necesidad de que se reformen diversos dispositivos tanto de la ley como del Reglamento citados anteriormente, a efecto de incorporar algunos

mecanismos que permitieran a la autoridad cumplir las tareas que el Estado le ha asignado.

Resulta conveniente mencionar que la presente investigación no pretende ser un blanco de crítica a la labor que las autoridades del trabajo han efectuado a lo largo del tiempo para procurar el equilibrio entre los factores de la producción, sino un mecanismo que permita coadyuvar con la misma, mediante la propuesta de reforma que se anexa al final de la presente investigación, a hacer mucho más eficiente -en aras de mantener la estabilidad entre esos factores y como consecuencia de ello el debido orden público entre la sociedad- la gestión que como tal le ha sido encomendada.

CAPÍTULO 1.

NOCIONES GENERALES

1.1. Acto Administrativo

La Administración Pública actúa al margen de una serie de preceptos jurídicos que delimitan su capacidad para cumplir los fines que se le han encomendado. En este sentido, sólo si atiende a las atribuciones que la legislación vigente y positiva le otorga, es como va a ejecutar todos los actos materiales y jurídicos necesarios para satisfacer las necesidades de la colectividad. La Administración Pública tiene así una serie de atribuciones que de forma general, han sido clasificadas de la siguiente forma:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción, que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado, de la seguridad, la salubridad y el orden público;
- b) Atribuciones para crear servicios públicos;

- c) **Atribuciones para intervenir, mediante gestión directa, en la vida económica, cultural y asistencial del país, y**
- d) **Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.¹**

Por otra parte, al Estado se le han conferido facultades para regular de forma estrecha las relaciones que se dan con los particulares, de manera tal que existen atribuciones específicas, contenidas en la legislación, para regular las relaciones señaladas, las que pueden ser clasificadas de la forma que a continuación se señala:

- a) **Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada;**
- b) **Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada, y**
- c) **Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.²**

Estas atribuciones en general, y para el caso que nos ocupa, las relacionadas con la Administración Pública, se llevan a cabo a través de la llamada función

¹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima Primera edición, Porrúa, México, 2001, p. 13.

² *Ibidem*, p. 15.

administrativa, definida por el profesor Gabino Fraga, como "aquellas que realiza el Estado bajo un orden jurídico, y que consisten en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".³

Como se indicó en la definición citada en el párrafo anterior, la Administración Pública debe ejecutar una serie de actos que permitan alcanzar los fines propuestos por la ley, a fin de poder ejecutar las funciones que le han sido encomendadas. A esta serie de actos se les denomina "actos administrativos", de manera que resulta necesario indicar el concepto que sobre acto administrativo establecen diversos autores. Cabe hacer notar que los conceptos que a continuación se incorporan al cuerpo de la presente investigación se refieren a los que los administrativistas denominan "definiciones desde el punto de vista material", puesto que el Derecho Administrativo clasifica los actos atendiendo al órgano que lo emite (criterio denominado formal u orgánico) y atendiendo a la naturaleza o esencia del acto (denominado en este caso, criterio material); de esa manera, el cometido de la exposición se desviaría de su propósito si se atendiese a ambos criterios.

Para el doctrinario argentino Roberto Dromi, el acto administrativo es "toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa".⁴

³ *Ibidem*, p. 63.

⁴ DROMI, Roberto. El acto administrativo, Ciudad Argentina Editores, Argentina, 1997, p.14.

La definición del profesor Dromi permite distinguir una característica esencial de este tipo de actos, esto es, que el mismo es creado por una sola voluntad, y además, esta voluntad va a producir efectos individuales en forma directa, es decir, los efectos jurídicos se dirigen de manera inmediata a un sector específico de la colectividad; sin embargo, desde el punto de vista del autor de la presente investigación, el profesor Dromi no señala quién ejercita la función administrativa, o a quién se le encomienda tal función, toda vez que como se planteó en párrafos anteriores, puede clasificarse el acto administrativo tomando en consideración la naturaleza o esencia del mismo, de manera tal que los poderes legislativo y judicial, pueden emitir actos administrativos, pretendiendo en este apartado, definir el acto administrativo atendiendo al criterio orgánico.

Por su parte, el licenciado Alfonso Nava Negrete señala que desde una perspectiva material, el acto administrativo "es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas".⁵

El licenciado Nava Negrete precisa que el acto administrativo será emitido por la administración pública, además de que incorpora un elemento abordado por el profesor Dromi, que se refiere a la creación de diversas situaciones jurídicas individuales, y enfatiza que éstas tendrán como objetivo satisfacer las necesidades de una colectividad, esto es, no basta que se creen consecuencias directas de

⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho administrativo mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 288, 289.

derecho para un gobernado, sino que esas consecuencias se reflejen de manera mediata en la satisfacción general, es decir, para toda la sociedad.

Para el licenciado Miguel Acosta Romero, el acto administrativo es "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".⁶

La definición citada adiciona un nuevo elemento al concepto que se estudia, ya que además de incluir la voluntad de la autoridad administrativa, de establecer una nueva situación jurídica para el administrado y de procurar satisfacer el interés general, adiciona el elemento ejecutivo, el cual consiste en que el acto administrativo puede hacerse efectivo por sí mismo, sin necesidad de que intervenga algún órgano jurisdiccional. Además de lo anterior, el citado acto trae aparejada la potestad suficiente para exigir su realización fáctica coactiva en caso de incumplimiento voluntario.

Con base en los conceptos anteriormente referidos, es posible en este momento, elaborar una definición propia sobre acto administrativo, entendiendo al mismo como **la manifestación de la voluntad hecha por la administración pública como resultado de las funciones que tiene encomendadas, a través del**

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, "Parte General", Tercera edición, Porrúa, México, 2001, p. 419.

cual se generan, de manera directa e inmediata, diversas consecuencias de derecho hacia los gobernados a quienes se dirige, con la finalidad mediata de satisfacer las necesidades colectivas, a través de la ejecutividad, y en su caso, la ejecutoriedad del mismo.

Con la definición citada, se permiten distinguir las características siguientes del acto administrativo:

1. Es un acto derivado de la voluntad de la Administración Pública que se expresa de manera unilateral, es decir, únicamente interviene la voluntad de la Administración Pública para emitir el mismo, sin atender ni considerar al o a los gobernados.
2. La Administración Pública emitirá el acto actuando conforme a las facultadas que le han sido encomendadas a través de los diversos ordenamientos y disposiciones jurídicas, de tal manera que sólo podrá ser emitido por una autoridad competente en ejercicio de sus atribuciones.
3. El acto administrativo genera para el o los gobernados en quienes recae, diversas consecuencias jurídicas, como pueden ser la creación, transmisión, modificación, extinción, cesión, declaración o reconocimiento de derechos y obligaciones. Dichas consecuencias serán generadas de manera inmediata.

4. Con la emisión del acto administrativo la colectividad tendrá un beneficio, ya que con el mismo se espera dar satisfacción a los gobernados, *verbigratia* en un acto administrativo de concesión del servicio público, se genera un interés social y un beneficio para la colectividad, aunque este beneficio o interés aparezca con posterioridad a la emisión del acto mencionado.

5. En caso de que el o los gobernados a quienes se dirigió el multicitado acto no lo ejecuten, el mismo cuenta con la característica de la ejecutoriedad, que es la potestad con que cuenta el Estado para obligar de manera coactiva a aquellos, con el fin de que se de cumplimiento forzoso al acto.

Una vez definido el concepto de objeto de estudio, así como explicadas sus características, resulta importante abordar en este momento los elementos del acto administrativo, puesto que si bien es cierto que la exposición en que se centra la presente investigación aborda de manera amplia el procedimiento administrativo sancionador, también lo es que la sanción que se impone, y de la que se tratará en temas posteriores, es un fin del acto administrativo impuesto. De manera que los elementos citados se abordarán de forma breve.

Los catedráticos del derecho administrativo, han coincidido en señalar, de forma general, los seis elementos siguientes, como integrantes del acto administrativo:

- **Sujeto;**
- **Manifestación externa de la voluntad;**
- **Objeto;**
- **Motivo;**
- **Forma, y**
- **Fin.**

El sujeto es en términos generales, la persona o ente que pone en marcha la función administrativa a través de la creación del acto material. En esta rama del Derecho, siempre será un órgano de la Administración Pública el que ordene la creación de dicho acto. En materia administrativa existen dos sujetos; el activo, quien es el creador del acto y que como se señaló, resulta ser el órgano de la administración pública competente para expedirlo, y el pasivo, quien es la persona, ya sea física o moral, sobre la que recaerá el acto administrativo.

En el párrafo anterior se indicó que el sujeto activo debe ser competente para emitir el acto de autoridad, por lo que es conveniente aludir al concepto en referencia, sin embargo, la competencia de la autoridad es un concepto que será definido en un apartado posterior.

La voluntad se entiende como la intención de un sujeto de contraer o no un determinado vínculo jurídico frente a otra u otras personas, vínculo que genera

diversas consecuencias de derecho.⁷ Para el Derecho, y en lo particular para el administrativo, esta manifestación de la voluntad debe exteriorizarse a través de diversos actos que le permitan hacerla perceptible. La voluntad debe ser libre y conscientemente emitida, y debe de estar exenta de los vicios del consentimiento a que alude la doctrina civilista, tales como error, dolo, mala fe o violencia.

El objeto es lo que persigue la Administración Pública al emitir el acto; es la materia-contenido sobre la cual se decide, certifica, valora u opina. El objeto debe reunir los requisitos que se le han atribuido por la doctrina del derecho civil, esto es, que debe ser cierto; lícito; claro; preciso; posible tanto física, como jurídicamente, y determinado o determinable. La licitud en este caso consiste en que el objeto no sólo no este prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ésta.⁸ El objeto del acto administrativo puede ser dividido en dos formas: un objeto directo o inmediato, que tenga como finalidad la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo, y en la materia en la que éste tiene competencia (sin embargo, desde el punto de vista personal del autor de la presente investigación esta forma del objeto revista una característica que se equipara más a la finalidad del acto administrativo, que al objeto en sí),⁹ y un objeto indirecto o mediato, cuya finalidad

⁷ Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Nuevo diccionario jurídico mexicano. Tomo IV, "P-Z", Porrúa-UNAM, México, 2001, p. 3905.

⁸ Cfr. DROMI, Roberto. El acto administrativo. Op. cit., p. 232.

⁹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguél. Compendio de Derecho Administrativo, Op. cit., p. 428.

sea realizar la actividad del órgano del estado, o en un término más claro, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.¹⁰

El motivo del acto administrativo es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización¹¹; en otras palabras, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario para que todo acto jurídico se produzca.¹²

Por su parte, la forma es la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, es decir, la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos, o percibida a través de los sentidos. En el derecho administrativo, la forma reviste el carácter de una solemnidad necesaria para la existencia del acto.

El fin consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones recíprocas para los sujetos a quienes se dirige, es el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar, el cual debe tener como característica la utilidad pública que debe alcanzarse con la emisión del acto administrativo, satisfaciendo así necesidades de interés social o colectivo.

¹⁰ Cfr MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer curso, Segunda edición, Harla, México, 1994, p. 220.

¹¹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer curso, Vigésima edición, Porrúa, México, 1999, p.262.

¹² Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Op. cit., p. 270.

1.2. Procedimiento Administrativo

Para la consecución de la satisfacción colectiva mediata a que hace referencia el acto administrativo, es necesario llevar a cabo un procedimiento administrativo; sin embargo, antes de definir el mismo, se debe diferenciar este concepto, del de proceso, sobre todo porque tanto gramatical como etimológicamente se han considerado como sinónimos, aunque jurídicamente existen diferencias que deben ser señaladas.

Desde un punto de vista jurídico, según el maestro Miguel Acosta Romero, se entiende por proceso al "conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan como finalidad la solución de una controversia que se deriva entre dos partes, denominadas demandante y demandado, ante una autoridad jurisdiccional competente, que puede ser, ya sea el Poder Judicial, o bien, el Poder Ejecutivo a través de los órganos encargados de administrar justicia, estando en este supuesto bajo un proceso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia federal, o ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en cada entidad federativa"¹³. En síntesis, el proceso se tramita ante un tribunal y tiene por objeto dirimir una controversia de derecho mediante una sentencia.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho administrativo especial, Tomo II, Porrúa, México, 1999, p. 601.

Por su parte, el procedimiento, a decir de Gonzalo Armienta Calderón, constituye "la serie de reglas que conducen a un acto final llamado proceso, es decir, se trata de una serie concatenada de actos, con una finalidad preconcebida, para el logro consciente de un objetivo, que puede ser la producción de un acto administrativo. Ahora bien, cuando en un procedimiento se encuentra la voluntad de la Administración Pública, se puede hablar entonces de un procedimiento administrativo, en el que participan dos sujetos, la Administración Pública y el gobernado, sobre quien recae la acción".¹⁴

Una vez hecha la distinción entre proceso y procedimiento, conviene precisar qué es el procedimiento administrativo, tomando en consideración que al emitir el acto administrativo se requieren una serie de formalidades y diversos otros actos intermedios fijados por la ley y estructurados genéricamente en preceptos constitucionales. Así, a esas formalidades y actos que anteceden al acto administrativo se le denomina procedimiento administrativo.¹⁵

El licenciado Olivera Toro delimita el procedimiento administrativo, a las formalidades y actos que anteceden al acto administrativo; sin embargo, el autor de esta investigación no coincide con la definición citada, toda vez que no precisa la forma como se llevarán a cabo esas formalidades previas, quién las emitirá y con fundamento en qué se basará, entre otros. De igual forma no define si tales actos efectivamente forman parte del acto administrativo, o son diferentes unos de otros.

¹⁴ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, citado por SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de derecho administrativo, Segunda edición, Porrúa, México, 2000, p. 360.

¹⁵ Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de derecho administrativo, Séptima edición, S/E, México, 1995, p. 239.

Por su parte, el profesor Nava Negrete sostiene respecto del procedimiento administrativo, que "es el camino o vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo"; a lo que agrega que el procedimiento administrativo, para alcanzar su vida jurídica, debe comprender tanto su ejecución, como el hecho de superar toda objeción o impugnación administrativa, de tal forma que debe englobar todos los actos o procedimientos, pasos o formalidades que preceden a la formación definitiva del acto administrativo.¹⁶

La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, curiosamente no establece definición alguna sobre procedimiento administrativo; sin embargo, la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995, señala en su artículo 2, fracción XXII, que es "el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general".

El autor de la investigación coincide con la definición contenida en la *Ley de Procedimiento Administrativo* citada, toda vez que reúne los elementos aportados por los anteriores doctrinarios, además de indicar que esos trámites y formalidades jurídicas son necesarios para perfeccionar el acto administrativo, y que los trámites en cita persiguen un interés general, que es la misma finalidad del acto administrativo, aunque faltaría incorporar los elementos de autoridad administrativa y

¹⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho administrativo mexicano, Op. cit., p. 298.

competencia para estar ante un concepto propio de procedimiento administrativo. Por lo anterior, se propone el siguiente concepto:

El procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y formalidades jurídicas emitidos por la autoridad administrativa competente, que preceden a la formación definitiva de todo acto administrativo y permiten su ejecución, son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.

1.2.1. Tipos de procedimiento

La doctrina ha clasificado al procedimiento administrativo desde diversos puntos de vista, atendiendo básicamente a la forma en que el mismo se efectúa, de ahí que los principales tipos en que se ha agrupado al procedimiento son los siguientes:

- a) Procedimiento interno y externo;
- b) Procedimiento previo y de ejecución;
- c) Procedimiento de oficio y a petición de parte;
- d) Procedimiento coercitivo, y
- e) Procedimiento contencioso.

a) Procedimiento interno y externo

El procedimiento administrativo de carácter interno es aquel que se origina dentro de la Administración Pública, en su carácter de gestión entre los órganos que la integran, es aquel que se emite por la Administración Pública para producir sus efectos dentro de su esfera de competencia, sin afectar ni interferir, en la esfera jurídica de los administrados. Un ejemplo concreto de este tipo de procedimientos consiste en los pasos a seguir para imponer una sanción administrativa de un superior jerárquico a un inferior, o bien, una orden para emitir una circular.

Por su parte, el procedimiento administrativo externo es aquel que emite la autoridad administrativa dirigido a los gobernados y que ateca la esfera jurídica de los mismos, como lo es en la especie, la imposición de una sanción administrativa por infringir las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales, o bien, de la prestación de un servicio público.

b) Procedimiento previo y de ejecución

El procedimiento previo, es aquel conjunto de actos que anteceden a la creación del acto administrativo, *verbigratia*, en la expropiación es necesaria la elaboración de diversos actos que le antecedan, como estudios urbanísticos y económicos para determinar su viabilidad. Por su parte, el procedimiento de ejecución se refiere al conjunto de pasos que tienden al cumplimiento obligatorio de una ley o de un acto administrativo a través de la vía coactiva, se considera la etapa

posterior a la emisión del acto administrativo, toda vez que al crear éste consecuencias jurídicas y no ser cumplidas por el sujeto a quien se dirigió, es necesario efectuar un procedimiento de ejecución para exigir el cumplimiento coactivo de ese acto. Un ejemplo típico es el llamado procedimiento económico coactivo en materia fiscal.

c) Procedimiento de oficio y a petición de parte

El procedimiento de oficio, también llamado vinculado, es aquel que efectúa la autoridad en cumplimiento de sus obligaciones, aquel en el que no intervienen los particulares para que se produzca. Este procedimiento es producto de la actuación espontánea de la autoridad competente para emitirlo; un ejemplo es el procedimiento administrativo sancionador que se efectúa en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para sancionar a los patrones por el incumplimiento a la legislación laboral. El procedimiento a petición de parte es aquel que requiere la solicitud de un gobernado para que se emita el acto administrativo; *verbigratia*, cuando se solicita la concesión del servicio de transporte público, en el que se requiere que un particular interesado lo solicite.

d) Procedimiento coercitivo

Cuando un procedimiento tiene por objeto imponer una sanción administrativa ya sea por incumplir los ordenamientos vigentes, ya sea por no prestar debidamente un servicio, o bien, por no dar cumplimiento a otro acto administrativo, la autoridad

administrativa tiene la potestad sancionadora de elaborar un procedimiento administrativo sancionador a través del cual se imponga la referida sanción.

e) Procedimiento contencioso administrativo

Este procedimiento es de carácter jurisdiccional y se refiere a la forma de conducirse en un juicio, ya sea ante tribunales administrativos, o bien, ante tribunales judiciales que conozcan de las controversias que se susciten entre particulares, por una acto de la Administración que los agravia.

Cabe resaltar que independientemente de la manera como se clasifique al procedimiento administrativo, el mismo se suele ubicar en dos grandes rubros; por un lado, el procedimiento de elaboración o producción del acto administrativo, y por el otro, el procedimiento de impugnación del mismo, que no son más que los denominados procedimientos previos y de ejecución, los cuales, en conjunto se convierten un solo procedimiento.

1.2.2. Procedimiento administrativo sancionador

Con base en las definiciones anteriormente citadas, y en la clasificación que de los tipos de procedimientos se han hecho, es posible conceptuar, en este momento, al procedimiento administrativo sancionador, toda vez que la investigación que en este momento se desarrolla gira en torno a este concepto.

Por procedimiento administrativo sancionador se entiende al conjunto de pasos sistemáticos que la autoridad administrativa competente debe seguir para aplicar una multa a todo aquel que incumpla con las obligaciones que tiene conferidas en virtud de hallarse en una hipótesis legal determinada.

La definición citada puede incluirse dentro de la clasificación de los procedimientos coercitivos anteriormente señalados, con la salvedad de que este procedimiento no se inicia como consecuencia del incumplimiento de un acto administrativo, sino de la inobservancia a las obligaciones que debe cumplir por encontrarse en un supuesto legal determinado.

En materia laboral, el patrón se halla en un supuesto concreto, por el cual debe cumplir con determinadas obligaciones dentro de la relación obrero-patronal, de tal manera que ante el incumplimiento de alguna de las disposiciones contenidas en la *Ley Federal del Trabajo*, en los reglamentos que de ella derivan, en los Tratados o Convenios Internacionales, o en los contratos de trabajo, se instaurará este procedimiento administrativo sancionador.

Puede definirse entonces al procedimiento administrativo sancionador en materia laboral, como **la vía legal de realización de actos por parte de la autoridad administrativa laboral, que tienen como finalidad obligar a los patrones a que cumplan con la legislación laboral, garantizando a la vez la audiencia previa a la imposición de las sanciones a que haya lugar.**

1.3. Trabajador

En toda relación laboral existen dos sujetos necesarios para la existencia de la misma, uno de ellos es el trabajador, denominado por algunos doctrinarios, e incluso por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con términos tales como obrero, operario, asalariado, jornalero, prestador de trabajo, acreedor de salario, entre otros; sin embargo, existe cierta uniformidad tanto en la doctrina como en la legislación laboral para el uso del término trabajador, por lo que éste será utilizado a lo largo de la investigación que se desarrolla.

Desde un punto de vista jurídico, trabajador es, de acuerdo al profesor José Dávalos, "toda persona que, con apego a las disposiciones de la Ley, entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra."¹⁷

En apreciación del autor de esta investigación, el doctor Dávalos hace referencia al trabajador como cualquier persona, esto es, tanto personas físicas como jurídicas colectivas, recordando en este sentido, el concepto a que aludía la Ley Federal del Trabajo de 1931, en donde las personas colectivas eran consideradas como trabajadores, sin embargo, como se señalará en párrafos posteriores al analizar el concepto contenido en la vigente *Ley Federal del Trabajo*, resulta inadecuado referir a la persona colectiva como trabajador, de manera tal que se abordará esta apreciación en el apartado relativo.

¹⁷ DÁVALOS, José. Derecho individual del trabajo, Décima Primera edición, Porrúa, México, 2001, p. 86.

Por su parte, el profesor Cabanellas establece que en el derecho del trabajo, "son trabajadores quienes ejecutan habitualmente un trabajo por cuenta y bajo dependencia ajena";¹⁸ sin embargo, y a pesar de que incorpora al concepto referido la idea de la subordinación, mantiene la misma idea de que trabajador podrá ser toda persona, sin diferenciar entre física o jurídica colectiva, aspecto que como ya se señaló en el párrafo anterior, será abordado cuando se analice el concepto que se establece en la *Ley Federal del Trabajo*.

El licenciado Alberto Briceño, critica el concepto establecido en la *Ley Federal del Trabajo*, y señala que "resulta inconveniente establecer que el trabajador presta un trabajo, puesto que si se desprende que la expresión trabajo se traduce como esfuerzo, conformación de satisfactores, entonces no se puede considerar que el trabajador preste un trabajo, sino que realmente presta un servicio y que por este medio logra el trabajo en sí, el cual se plasma en bienes y servicios, definiendo al trabajador como la persona física que presta a otra, física o moral, un servicio personal subordinado"¹⁹.

La *Ley Federal del Trabajo*, establece en el artículo 8º que: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."

Desde un punto de vista personal, la definición legal resulta concreta y precisa, salvo lo que señala el licenciado Briceño respecto del trabajo personal, de

¹⁸ CABANELLAS, Guillermo. Tratado de derecho laboral, Tomo I, Volumen 2, Tercera edición, Heliasta, Argentina, 1987, p. 267.

¹⁹ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho individual del trabajo, Segunda edición, Harla, México, 1997, p. 138.

manera tal que el autor de esta investigación se adhiere, por cuanto a su contenido, a la definición legal, de la cual se pueden desprender los siguientes elementos:

- I. El trabajador debe ser una persona física, sólo en este caso podrá existir la relación trabajador-patrón, a diferencia del texto que se contenía en la *Ley Federal del Trabajo* de 1931, publicada en el Diario Oficial el 28 de agosto de 1931, la cual señalaba en el artículo 3º, que trabajador era toda persona, sin distinguir entre físicas o morales, de manera que éstas podían ser consideradas trabajadores en aquellos casos en que se celebraban contratos de equipo.²⁰ En tal virtud, y retomando los conceptos proporcionados por los profesores Dávalos y Cabanellas, resulta conveniente precisar en sus concepciones respectivas, a la persona física como el sujeto que presta los servicios a la otra.
- II. Esa persona física prestará un servicio a otra física o moral, en otras palabras, a nivel intrapersonal, como puede ser en los casos de la prestación de un servicio doméstico, o bien, a una empresa o sociedad. En este punto resulta necesario observar que el concepto de la *Ley Federal del Trabajo* ha suprimido la teoría contractualista contenida en

²⁰ De acuerdo con el Doctor Néstor de Buen, el contrato de equipo se celebraba entre una organización gremial y un patrón, con la finalidad que los trabajadores integrantes de aquélla desempeñaran las funciones que habían contratado por ellos, de manera que el patrón sólo podía ejercer acción en contra de la asociación de trabajadores, y éstos a su vez, no podían ejercer acción en contra del patrón. A través del contrato de equipo se pretendían encubrir las relaciones individuales de trabajo, puesto que la negociación se llevaba a cabo directamente entre el patrón y la asociación de trabajadores. DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del trabajo*, Tomo I, Decimatercera edición, México, 2000, p. 490.

la ley de 1931, en la que se requería la existencia de un contrato de trabajo para que se diera la relación entre trabajador y patrón. El texto de la ley vigente únicamente refiere la existencia de una prestación de servicio para que se configure la relación de trabajo.

- III. El servicio debe proporcionarse en forma personal por la misma persona a quien se encargó la ejecución del mismo, puesto que si el servicio referido fuera prestado por una persona distinta con la que se convino, se estaría ante la figura del intermediario.
- IV. La prestación del servicio se ejecutará directamente por la persona convenida, bajo la subordinación de la persona que ha solicitado la prestación del servicio. En este sentido, debe entenderse por subordinación la "sumisión debida a quien ejerce el mando o autoridad correspondiente",²¹ misma que implica dos aspectos; el primero referido al patrón o a su representante, que se traduce como la facultad jurídica de mando, y el segundo dirigido al trabajador, consistente en el deber jurídico de obediencia. La subordinación representa por lo anterior, la capacidad que tiene el patrón de exigir del trabajador, la prestación de un servicio en los términos y condiciones que aquél establezca y determine, atendiendo a las modalidades y observaciones que haga a la prestación del servicio que el trabajador ejecute.

²¹ Diccionario Jurídico 2000, voz *Subordinación*, CD-Rom, clasificación DJ2K-2380, Desarrollo Jurídico, derechos reservados, México, 2000.

En la investigación que se elabora por medio de esta tesis se hace referencia al término de trabajador en sentido genérico y atendiendo al concepto contenido en la *Ley Federal del Trabajo*, sin ahondar respecto de las diversas modalidades que existan del concepto referido, ya que si se conceptuara cada categoría existente de trabajador, tales como trabajador de base, confianza, temporal, entre otros, el presente apartado se ampliaría de manera tal que el estudio que se pretende realizar, correría el riesgo de perder trascendencia, ya que sólo debe identificarse el concepto de trabajador como una de las partes que integran la relación laboral. Anudado a lo anterior, la esencia del artículo 123 Constitucional estima que sus postulados deben proteger a todo prestador de servicios, sin que sea factible establecer categorías entre ellos, además de que las expresiones de trabajador de base, confianza, temporal etcétera, independientemente de las características que los distinguan, son en todo caso, la diferencia específica del género trabajador, por lo que para los fines del presente estudio, resulta suficiente conocer el concepto a que alude la *Ley Federal del Trabajo* en su artículo 8°.

1.4. Patrón

El segundo elemento subjetivo necesario para la existencia de la relación laboral es el del patrón, el cual ha sido denominado de diversas formas, entre las que destacan los términos de acreedor de trabajo, dador de trabajo, patrono, empresario, y de forma especial, en épocas recientes, ha sido utilizado el término de empleador, principalmente en el ámbito internacional y específicamente, dentro de los convenios

internacionales de la Organización Internacional del Trabajo; sin embargo, diversos doctrinarios han criticado el uso de las expresiones referidas por las razones siguientes:

Para el doctor Néstor de Buen, resulta inadecuado utilizar el término de acreedor o dador de trabajo, toda vez que "produce una confusión gramatical, ya que se emplea de manera indistinta para designar tanto a la persona que ofrece el trabajo, como la que lo realiza o proporciona".²²

El término empresario tampoco es adecuado, ya que las relaciones de trabajo no se presentan exclusivamente dentro de una empresa, sino también dentro de sectores ajenos a la misma, como puede ser el trabajo doméstico o el teletrabajo.²³

En cambio, el vocablo empleador no tiene, a decir del doctor de Buen, un sentido social peyorativo; no se encuentra asociado a la idea de lucro y expresa la idea de que un sujeto utiliza los servicios de otro.²⁴ Se coincide con la idea del doctor en este sentido, además de que la tendencia globalizadora en el mundo occidental, es utilizar este término y sustituir el de patrón ya que es considerado como una expresión paternal y clasista, además de que diversos sectores en nuestro país han procurado homogeneizar el uso de aquel concepto de acuerdo a las exigencias

²² DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del trabajo, Op. cit., p. 501.

²³ Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Nuevo diccionario jurídico mexicano, Tomo IV, "P-Z", Op. cit., p. 2808.

²⁴ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del trabajo, Op. cit., p. 501.

laborales internacionales. Por lo que para efectos de la investigación que se elabora, se utilizarán indistintamente los términos de patrón y empleador.

“La palabra patrón proviene del latín *pater onus*, que quiere decir carga o cargo del padre”.²⁵ En Roma era el nombre que se asignaba a las personas que tenían alguna obligación protectora con respecto a otras, de ahí que el término citado denotaba un supuesto de protección paternalista; sin embargo, la evolución que se ha tenido del término se ha desvirtuado hasta llegar a ser entendido como un explotador de servicios.²⁶

El profesor Alfredo Sánchez Alvarado, citado en la obra del Doctor José Dávalos, define el término patrón como “la persona física o jurídico-colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada”.²⁷

El concepto aludido distingue entre los servicios materiales, intelectuales, o de ambos géneros, que presta una persona física a otros física o jurídico-colectiva; sin embargo esta distinción es innecesaria, toda vez que tal y como señala el doctor José Dávalos, “toda actividad lleva siempre de manera implícita en mayor o menor grado, ambos tipos de servicios”.²⁸

²⁵ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho individual del trabajo, Op. cit., p. 154.

²⁶ Cfr. CABANELLAS, Guillermo. Tratado de derecho laboral, Op. cit., p. 258.

²⁷ Cfr. SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo, citado por José Dávalos en Derecho individual del trabajo, Op. cit., p. 95.

²⁸ *Ibidem*. p. 94.

Por su parte, el doctor Néstor de Buen señala que "patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución".²⁹

Por su parte, la *Ley Federal del Trabajo* establece, en el artículo 10, que "patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores"; sin embargo, el concepto referido no alude a la idea de subordinación y adopta además, la expresión de persona moral, que si bien es aceptada, conviene hacer referencia preferentemente, al término de persona colectiva.

Derivado de lo anterior, se puede definir al patrón como **la persona física o colectiva que dirige y determina la forma como se proporcionarán los servicios prestados por uno o varios trabajadores, a cambio de una retribución para éstos.**

De la definición anterior, se desprenden los siguientes elementos:

- I. El patrón puede ser tanto una persona física, en los casos de una pequeña empresa familiar, en el trabajo doméstico, o al prestarse un servicio de transporte público donde existe un ser individual; o bien, una persona colectiva, como es el caso de una empresa transnacional, o una sociedad mercantil o civil.

²⁹ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del trabajo, Op. cit., p. 503.

- II. El patrón, puesto que puede ejercer la subordinación, tiene la facultad jurídica de mando para dirigir y ordenar la forma como desea que se preste el servicio, de ahí que, como se indicó en el concepto de trabajador, la subordinación resulta necesaria para el establecimiento de la relación laboral.

- III. A cambio de la prestación del servicio, el patrón se encuentra obligado a remunerar, a través de un salario, al o los trabajadores que hayan efectuado el encargo asignado.

1.5. Empresa y establecimiento

En muchas ocasiones las expresiones de empresa y establecimiento han sido utilizadas como sinónimas, lo cual resulta erróneo, toda vez que como se verá en el presente punto de investigación, se trata de dos conceptos diferentes, y sobre los cuales el derecho del trabajo se enfoca de manera diversa.

1.5.1. Definición de empresa

La expresión de empresa tiene un contenido mucho más económico que jurídico, ya que la mayoría de los conceptos emitidos sobre la misma son producto

de autores enfocados a la materia económica, y a pesar de que existen conceptos creados por juristas, la mayoría de éstos son autores de derecho mercantil.

Así, el mercantilista Oscar Vázquez del Mercado, quien utiliza como sinónimo de empresa el término de negociación mercantil, señala que ésta es "el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios sistemáticamente y con propósito de lucro".³⁰ De lo anterior, se puede apreciar que desde el punto de vista económico, la empresa es un organismo que persigue fines de lucro; sin embargo, al Derecho, y en especial al derecho del trabajo, le interesó el término de empresa en cuanto observó que para lograr este propósito, debía necesariamente concentrarse una comunidad que por un lado aportara los materiales para producir bienes, y por el otro existiera un grupo que aportase la mano de obra y el esfuerzo colectivo, por lo que con base en lo anterior, los laboristas han creado algunas definiciones sobre el tema a exponer.

El doctor Miguel Borrell Navarro sostiene que "la empresa es una entidad de actividades humanas coordinadas para la realización de un fin económico y social, la que se compone de empresarios, que aportan el capital, trabajadores que aportan su fuerza de trabajo y es regido por las normas aplicables a su naturaleza, la que generalmente produce bienes o servicios para satisfacer, mediante una ganancia, la demanda y necesidades de la sociedad"³¹.

³⁰ VÁZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. *Contratos mercantiles*, Novena edición, Porrúa, México, 1999, p. 122.

³¹ BORRELL NAVARRO, Miguel. *Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo*, Cuarta edición, Sista, México, 1994, p. 71.

La definición referida incluye los elementos básicos que constituyen la empresa, esto es, los sujetos, los bienes necesarios para la existencia de la organización indicada, y la finalidad, aunque envuelve un elemento económico referente a la ganancia o lucro que obtendrán los patrones en el ejercicio de sus actividades.

Por su parte, Mario de la Cueva define a la empresa como "la unidad que lo comprende todo: la reunión del conjunto de elementos de orden material, humano y espiritual, esto es, el capital; el trabajo y la voluntad; y el genio del empresario".³²

La anterior definición contiene elementos coincidentes con la del profesor Briceno, de las cuales puede concluirse en primera instancia que la empresa se trata de una conjunción de elementos objetivos y subjetivos; sin embargo, el profesor De la Cueva no señala la finalidad de la empresa, que si bien es cierto no es esencial, también lo es que sin la misma el concepto resulta incompleto.

Ahora bien, no obstante que los doctrinarios del derecho del trabajo citados han conceptualizado a la empresa desde un punto de vista jurídico, la *Ley Federal del Trabajo* señala en su artículo 16 un concepto económico de la misma, al establecer que "se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios...", lo cual resulta incongruente, puesto que no existe una

³² DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, Tomo I, Décima Quinta edición, Porrúa, México, 1999, p. 169.

definición jurídica dentro del referido instrumento legal en donde se aprecie la relación que exista entre la empresa y los factores de la producción.

De lo anterior, se puede inferir a la empresa como el conjunto de elementos materiales e inmateriales, aportados por el patrón, que se conjugan entre sí en virtud de la actividad proporcionada por el trabajador, por medio de la cual se prestará un servicio, o se creará o distribuirá un bien.

1.5.2. Definición de establecimiento

Se entiende por establecimiento, en términos generales "el asiento material de la empresa, esto es, el lugar geográfico en el que permanentemente se desenvuelven sus negocios y se cierran las operaciones que constituyen el objeto de la empresa".³³

Para Mario de la Cueva, "el establecimiento es la unidad técnica, completa en sí misma e independiente de otros posibles establecimientos, con todos los cuales convivirá dentro de la empresa y con los cuales concurrirá a la consecución del fin general"³⁴; sin embargo, la definición citada a juicio del autor de la presente investigación, no contempla la forma como se llevará a cabo la convivencia del establecimiento con la empresa, ni las relaciones que existirán dentro de la misma.

³³ Diccionario Jurídico 2000, voz *Establecimiento*, CD Rom, clasificación DJ2K-1122, Desarrollo Jurídico, derechos reservados, México, 2000.

³⁴ DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, Op. cit., p. 169.

Krotoschin, citado por Francisco de Ferrari, señala que el establecimiento es "el conjunto de instalaciones y personas unidas para conseguir en común un determinado fin inmediato de orden técnico, de trabajo..."³⁵, aunque desde una perspectiva personal, el establecimiento es uno sólo, y no una serie de instalaciones, ya que cada instalación, constituiría a su vez, un establecimiento.

Por su parte, el artículo 16 de la *Ley Federal del Trabajo* establece que se entiende por establecimiento "la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

Desde la percepción de un servidor, el establecimiento es **el lugar geográfico en donde el trabajador presta directamente un servicio personal subordinado a un patrón, a través de una relación de trabajo, con el fin de prestar un servicio público o crear o distribuir un bien, y de esa forma, alcanzar los fines que la empresa se ha encomendado.**

1.5.3. Distinción entre ambas

Una vez definidos los conceptos de empresa y establecimiento, resulta indispensable señalar la diferencia específica entre una y otra, para que de esa manera sea posible establecer qué concepto interesa al derecho del trabajo.

³⁵ KROTOSCHIN, citado por Francisco de Ferrari. Derecho del trabajo, Volumen IV, Segunda edición, De Palma, Argentina, 1974, p. 42.

- **La empresa, para los efectos del derecho del trabajo, parece no derivar de un acto jurídico, toda vez que no desaparece cuando el contrato que le dio vida llega a su fin por la voluntad de los socios que la constituyeron. Dicho de otra forma, cuando en una empresa se da la sustitución patronal y se transfiere el patrimonio a un nuevo patrón, el acto de transferencia no afecta a la empresa, ya que la misma subsiste aún cuando su titularidad y régimen jurídico hayan sufrido cambios sustanciales.**
- **Puede existir una empresa sin que existan establecimientos, ya que éstos surgen debido a la necesidad que tienen aquéllas de expandirse, en su afán de ser mucho más competitivas y alcanzar mejores objetivos.**
- **La empresa interesa al derecho del trabajo porque no es sólo una entidad económica, sino un modo fundamental de organización social en la cual convergen, por medio de un interés común, los esfuerzos del patrón y del trabajador.**
- **En el establecimiento se organizan las relaciones individuales de trabajo, además de que cada establecimiento es autónomo desde el punto de vista técnico, con respecto de los demás establecimientos, pero con un deber de obediencia respecto de la empresa que lo originó, de ahí que se considere a ésta como la unidad superior.**

- El establecimiento determina en caso de silencio del contrato, y por interpretación de la voluntad probable de las partes, el lugar de ejecución del mismo.
- El lugar de establecimiento sirve para determinar la competencia de los organismos sociales y de los tribunales respectivos.

Se puede concluir el análisis del presente punto, y atendiendo a una percepción propia del autor, que el término de establecimiento es el concepto que deviene en interés para el derecho del trabajo, porque en él se lleva a cabo efectivamente el trabajo subordinado, la contratación individual, y las relaciones de trabajo.

1.6. Autoridad competente

Para emitir un acto administrativo, y en el caso que nos ocupa, un acto administrativo en materia laboral, se requiere que el sujeto activo a que se hizo alusión al abordar el tema de los elementos del acto administrativo, cuente con las facultades necesarias para emitir dicho acto, en otras palabras, que tenga competencia para ello, de manera que resulta necesario en primera instancia definir este término, para después señalar a quién compete la vigilancia de las normas de trabajo a través del procedimiento administrativo inspectivo, así como la aplicación

de sanciones en caso de incumplimiento de las mismas, por medio de un procedimiento sancionador.

"La expresión competencia encuentra sus raíces etimológicas en las voces latinas *competentia*, *ae* (*competens*, *entis*), cuyo significado es relación, proposición, aptitud, habilidad, disposición".³⁶

En un sentido jurídico, el término competencia alude a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos, esto es, la capacidad o aptitud del órgano investido de jurisdicción para ejercerla en un proceso determinado, en razón de la materia, del valor, del territorio o de la organización judicial.³⁷

El doctor Carlos Arellano García define a la competencia como "la aptitud derivada de la ley para ejercitar derechos y cumplir obligaciones. La competencia es un atributo de un órgano del Estado".³⁸

Aplicado al ámbito laboral, se puede entender por competencia a la facultad o aptitud legal que tienen las autoridades administrativas del trabajo u órganos del Estado para aplicar la *Ley Federal del Trabajo*.

³⁶ Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Tomo I, "A-C", Porrúa-UNAM, México, 2001, pp. 639-640.

³⁷ Cfr. *Enciclopedia jurídica Omeba*, Tomo III, "Clau-Cons, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1955, p. 444.

³⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho internacional privado*, Decimotercera edición, Porrúa, México, 1999, p. 940.

La doctrina generalmente ha clasificado la competencia en cuatro criterios distintos: competencia por materia, por territorio, por cuantía y por grado; sin embargo, para los efectos de la presente investigación, únicamente resultan aplicables los criterios de materia y territorio para determinar las autoridades laborales competentes para vigilar el cumplimiento de las normas del trabajo, y en caso de incumplimiento de las mismas, aplicar las sanciones correspondientes.

La competencia por materia se desprende del artículo 123, fracción XXXI constitucional, mismo que establece lo siguiente³⁹:

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

a) Ramas industriales y servicios:

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

³⁹ Cfr. GUERRERO, Euquerio. Manual de derecho del trabajo. Vigésima edición, Porrúa, México, 1998, pp. 446 y 447.

acero en todas sus formas y ligas y los producto laminados de los mismos;

8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas y eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y
22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

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

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

El citado artículo se encuentra igualmente reproducido en el artículo 527 de la *Ley Federal del Trabajo*, salvo los servicios de banca y crédito que sólo se contienen en el precepto constitucional indicado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior se puede desprender, en la especie, que las autoridades federales instaurarán los procedimientos inspectivo y sancionador sobre aquellos centros de trabajo cuya actividad se encuentre contenida en las hipótesis a que alude el referido precepto constitucional, mientras que por exclusión, y de conformidad con el artículo 529 de la *Ley Federal del Trabajo*, las Entidades Federativas van a instaurar los procedimientos citados, en los centros de trabajo cuya actividad no se encuentre comprendida en las contenidas en el artículo 123 de la Constitución. Además de lo anterior, en las materias de seguridad e higiene, y capacitación y adiestramiento, la autoridad competente para instaurar los procedimientos arriba señalados serán las federales, para lo cual las autoridades estatales deberán reportar a aquéllas las violaciones que los patrones cometan en esas materias.

Por su parte, la competencia por territorio resulta aplicable atendiendo al ámbito espacial de validez en donde la autoridad administrativa del trabajo tiene la aptitud para ejecutar las funciones que se le han encomendado, de ahí que en materia de los procedimientos administrativos de inspección y de aplicación de sanciones, se alude a autoridades federales centrales, autoridades federales desconcentradas y autoridades estatales.

Para efectos de la presente investigación, se acotará el objeto de la misma hacia las autoridades federales, puesto que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como autoridad laboral, ha procurado homogenizar ambos procedimientos entre sus órganos desconcentrados y las autoridades centrales competentes.

1.6.1. Autoridades federales centrales

En la estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, existen dos autoridades federales centrales competentes para instaurar los procedimientos de inspección y de aplicación de sanciones respectivamente; por una parte, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, quien tiene facultades para vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales, a través de la ejecución del primero de los procedimientos citados, y la Dirección General de Asuntos Jurídicos por la otra, a quien le compete instaurar el procedimiento administrativo sancionador, en los casos de incumplimiento de las disposiciones señaladas.

1.6.1.1. Dirección General de Inspección Federal del Trabajo

La competencia de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se encuentra contenida en el artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2001, el cual señala:

*Artículo 17. Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo:

- I. Vigilar el contenido de las normas de trabajo contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados o acuerdos internacionales celebrados conforme a la misma, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, normas

oficiales mexicanas, instructivos, convenios, acuerdos y contratos de trabajo, así como en todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría del Trabajo en ejercicio de sus facultades, y solicitar por escrito, directa o indirectamente, a los patrones, trabajadores e integrantes de las comisiones mixtas, se le envíe la información y documentación necesaria para vigilar dicho cumplimiento...

II. a III. ...

- IV. Programar, ordenar y practicar las inspecciones iniciales, periódicas, de comprobación, extraordinarias y de todo tipo en materia laboral, en los centros de trabajo de la competencia de las autoridades federales del trabajo, para verificar el cumplimiento de la normatividad laboral, así como las visitas de supervisión a los hechos asentados por los inspectores federales del trabajo en las actas de inspección. Igualmente, supervisar y evaluar este tipo de asuntos en las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo."

De lo anterior se deduce que a la Dirección General señalada se le ha encomendado una de las funciones más importantes que tiene a su encargo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y que es la vigilancia y observancia de las disposiciones laborales, la cual llevará a cabo precisamente, a través de la inspección del trabajo.

Cabe destacar que en la actualidad, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se encarga básicamente de supervisar y evaluar las visitas de inspección que se efectúen en las unidades desconcentradas de la Secretaría del

Trabajo, y sólo por facultad de atracción conferida por el artículo 17 del ordenamiento reglamentario citado, podrá inspeccionar empresas de jurisdicción federal, especialmente en aquellos asuntos que por su prioridad, impacto o trascendencia revistan interés para esa Dependencia.

1.6.1.2. Dirección General de Asuntos Jurídicos

Cuando se ha efectuado la atribución de vigilar la observancia de las disposiciones laborales y existen diversas disposiciones que han sido infringidas por el patrón, compete, a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, llevar a cabo un procedimiento con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones inobservadas, atribución que se encuentra contenida en el artículo 16, fracción XVII del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo, el cual establece lo siguiente:

***Artículo 16. Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos:**

I a XVI. ...

XVII. Instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas, así como la de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por los Estados Unidos Mexicanos. En caso de violación a dichas disposiciones aplicar las sanciones correspondientes. Igualmente supervisar y evaluar este tipo de asuntos en las delegaciones y subdelegaciones federales del trabajo.*

De igual manera que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, en la actualidad dicha Dirección General se encarga básicamente de supervisar y evaluar la instauración del procedimiento administrativo sancionador en las unidades desconcentradas de la Secretaría del Trabajo, a través de visitas *in situ* a las delegaciones y subdelegaciones federales del trabajo realizadas por servidores públicos de esa unidad administrativa, y salvo facultad de atracción contenida en el artículo 16 citado, instaurará el citado procedimiento, principalmente en aquellos asuntos que por su prioridad, impacto o trascendencia, revistan interés para la Dependencia señalada.

1.6.2. Autoridades federales desconcentradas

Con la finalidad de agilizar las funciones que tiene a su cargo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, existen delegaciones federales del trabajo en cada una de las entidades federativas y en el Distrito Federal, las cuales tienen competencia, entre otros aspectos, para programar y efectuar las visitas de inspección, así como para instaurar el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las disposiciones laborales, tal y como se desprende del contenido de las fracciones II y VII, del artículo 30 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las cuales establecen:

"Artículo 30. Las delegaciones federales del trabajo para la realización de sus actividades tendrán la estructura que el Secretario determine, conforme a las disposiciones legales aplicables, y les corresponden en el ámbito de su circunscripción territorial, las siguientes facultades:

I. ...

II. Instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral, y las normas oficiales mexicanas; así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por los Estados Unidos Mexicanos. En caso de violación a las disposiciones que contengan dichos ordenamientos, aplicar las sanciones correspondientes..."

III. a V. ...

VI. Programar, ordenar y firmar las ordenes de visita de inspección, y por conducto de los inspectores federales del trabajo, practicar las inspecciones iniciales, periódicas, de comprobación, y extraordinarias a los centros de trabajo, ubicados dentro de su respectiva circunscripción territorial, en las ramas de la actividad económica y materias competencia de la autoridad federal, así como las visitas de supervisión a los hechos asentados por los inspectores en las actas de inspección, y las que se deriven de las solicitudes que presenten los patrones para obtener la continuidad de la vigencia de las autorizaciones para el funcionamiento de recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas, de conformidad con las disposiciones aplicables..."

Cabe destacar que debido a la extensión territorial de algunas entidades federativas, o bien por la carga de trabajo existente en las delegaciones federales,

TESIS CON
F. LA DE ORIGEN

existen subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, las cuáles tendrán las facultades que se señalen en los acuerdos delegatorios que emita el Secretario del Trabajo y Previsión Social, y cuya competencia territorial se encuentra determinada en virtud de los acuerdos por el que se determina la circunscripción territorial de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y se delegan facultades en sus titulares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 1998; por el que se crean la Delegación y Subdelegación Federales del Trabajo del Distrito Federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1999, y por el que se crea la Subdelegación Federal del Trabajo del Estado de México de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y se delegan facultades en servidores públicos de la dependencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2000.

1.7. Inspección del Trabajo

Como se indicó en el apartado anterior, la atribución de vigilar la observancia de las disposiciones laborales por parte del patrón, será efectuada fundamentalmente a través de la inspección del trabajo, función que es llevada a cabo, en el ámbito federal, por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuyas atribuciones se encuentran contenidas en el Reglamento Interior de la citada dependencia, de ahí que resulte muy importante conocer las funciones de la

inspección del trabajo, sobre todo porque uno de los objetivos pretendidos en la presente investigación, es que sea aquélla la que verifique el cumplimiento, de manera coactiva, de las disposiciones infringidas por el patrón, una vez sancionado éste.

1.7.1. Concepto de inspección

El término inspección tiene diversas acepciones, tales como examen, observación o reconocimiento de alguien o algo; el Diccionario de la Real Academia Española la define como "la acción y efecto de inspeccionar", para a su vez definir el término inspeccionar como "la idea de reconocer, examinar, observar atentamente y con cuidado una cosa"⁴⁰. En la inspección se trata de reconocer y examinar, con la finalidad de obtener un determinado dato, el cual no es de conocimiento público o general, de ahí que sea correcto señalar que la inspección tiene como fin la búsqueda o comprobación de alguna cuestión que se encuentra oculta o que es desconocida.

La mayor parte de la doctrina no ha conceptualizado a la inspección del trabajo como actividad, ya que únicamente se refieren a ella tomando en consideración a la autoridad administrativa competente, definiéndola como "la denominación que identifica la dependencia gubernamental que, por disposición de la *Ley Federal del Trabajo*, tiene como funciones las consistentes en vigilar el cumplimiento de las

⁴⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 1939, p. 726.

normas laborales, proporcionar la información técnica y asesoría a los trabajadores y patrones, hacer del conocimiento de las autoridades respectivas de violaciones y deficiencias que observe en los centros de trabajo, realizar estudios y acopio de datos que contribuyan a la armonía de las relaciones obrero-patronales; así como de todas aquellas que se desprendan de los ordenamientos colaterales y reglamentarios";⁴¹ sin embargo, la definición citada resalta las funciones que se le han encomendado a la Inspección del Trabajo en el artículo 540 de la *Ley Federal del Trabajo*, mientras que para los efectos de la presente investigación, resulta más apropiado conceptualizar a la inspección del trabajo como la actividad derivada de la función consistente en vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo.

Para el profesor Cabanellas, la inspección del trabajo es el "servicio oficial de administración encargado de velar por el cabal cumplimiento y proponer la mejora de las leyes y reglamentaciones laborales, con la finalidad de prestaciones más seguras, higiénicas, estables, adecuadas a los deberes y derechos recíprocos de las partes y ajustadas al interés público general tanto de la producción o del equilibrio social".⁴²

La inspección del trabajo puede ser definida, desde una apreciación personal, como la **actividad efectuada por un órgano laboral, que consiste en la visita de un inspector del trabajo al domicilio del patrón o al centro de trabajo, con la**

⁴¹ LASTRA LASTRA, José Manuel (Coordinador). *Diccionario de derecho del trabajo*. Porrúa, México, 2001, p. 139.

⁴² CABANELLAS, Guillermo. *Tratado de derecho laboral*. Op. cit., p. 386.

finalidad primordial de vigilar la observancia y cumplimiento de los ordenamientos legales laborales vigentes.

Debido a la importancia que reviste la inspección del trabajo, existen cuatro responsabilidades trascendentes para el debido cumplimiento de esta función: las responsabilidades técnicas que se traducen en poseer los conocimientos suficientes para efectuar la inspección con la debida objetividad y conciencia; la responsabilidad jurídica, que consiste en verificar el cumplimiento de todas las disposiciones contenidas en las disposiciones normativas laborales, tanto en materia de condiciones de trabajo, como de seguridad e higiene; las responsabilidades económicas, a través de las cuales se pretende crear un vínculo cercano entre la inspección y los patrones que permita crear programas de desarrollo, implementar asesoría y consejos a éstos que redunden en un desarrollo fructífero en las relaciones trabajador-patrón; y las responsabilidades sociales, que consisten en atender con objetividad las relaciones que los inspectores del trabajo tengan con los trabajadores y los empleadores, a fin de que pueda conciliar los intereses que existen dentro de la empresa.⁴³

1.7.2. Tipos de visitas de inspección

Como se indicó anteriormente, todos los centros de trabajo y empresas cuya actividad quede comprendida dentro de las hipótesis contenidas en el artículo 123

⁴³ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de derecho administrativo del trabajo, Porrúa, México, 1985, pp. 137-140.

de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, serán objeto de inspección por parte de las autoridades federales del trabajo, las cuales puede ser clasificadas como inspecciones por materia e inspecciones por tipo.

Las inspecciones por materia tienen su fundamento en el propio artículo 123 Constitucional, así como en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1998, y que son las siguientes:

1. **Inspecciones de condiciones generales de trabajo**, en las que se revisa el cumplimiento de todas las normas de trabajo o disposiciones conforme a las cuales debe desarrollarse la relación laboral en el centro de trabajo, las cuales en ningún caso deben ser inferiores a las fijadas por la Ley laboral, tales como son sueldo, jornada de trabajo, vacaciones, aguinaldo, derechos de antigüedad, reglamento interior, primas vacacional y dominical, entre otros.
2. **Inspecciones de condiciones de seguridad e higiene**, las cuales tendrán como objeto vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales que contengan referencias en materia de seguridad e higiene, como son integración de las comisiones en tales aspectos, simulacros contra incendio y temblores, escaleras de emergencia, rampas para personas discapacitadas, primeros auxilios, contaminantes del medio ambiente laboral; entre otros, los cuales se contienen tanto en el *Reglamento*

Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1997, como en las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de las cuales actualmente se encuentran en vigor 37.

3. **Inspecciones de capacitación y adiestramiento**, mismas que tienen por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Capítulo III Bis, del Título Cuarto de la *Ley Federal del Trabajo*, relativa específicamente a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

4. **Inspecciones de generadores de vapor o calderas y/o recipientes sujetos a presión**, las que versan sobre el funcionamiento, operación y condiciones de seguridad de los equipos señalados, cuyo fundamento se encuentra contenido en el Capítulo Tercero del *Reglamento Federal de Seguridad de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo*, comprendido de los artículos 29 al 39, así como en la Norma Oficial Mexicana NOM-020-STPS-2002, Recipientes sujetos a presión y calderas-Funcionamiento-Condiciones de Seguridad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2002. A fin de comprender con amplitud los objetos de esta inspección conviene señalar los conceptos de generador de vapor o caldera y el de recipiente sujeto a presión, los cuales se encuentran referidos en la citada Norma Oficial Mexicana NOM-020-STPS-2002, como:

*4. Definiciones

Para efectos de esta Norma, se establecen las definiciones siguientes:

4.1. a 4.5. ...

4.6. Caldera; generador de vapor: es un aparato que se utiliza para generar vapor de agua o para calentar un fluido en estado líquido, mediante la aplicación de calor producido por la combustión de materiales, reacciones químicas, energía solar o eléctrica, utilizando el vapor de agua o los líquidos calentados fuera del aparato.

4.7. a 4.25. ...

4.26. Recipiente sujeto a presión: aparato construido para operar con fluidos a presión diferente a la atmosférica, proveniente dicha presión de fuentes externas o mediante la aplicación de calor desde una fuente directa, indirecta o cualquier combinación de éstas.

4.27. a 4.33. ..."

Por su parte, las inspecciones por tipo se contienen en los artículos 13 y 14 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, que las clasifican en dos tipos: ordinarias y extraordinarias.

Las inspecciones ordinarias a su vez se subclasifican en inspecciones iniciales, periódicas y de comprobación⁴⁴.

⁴⁴ DIAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl. "Reglamento para inspecciones y sanciones por violaciones a la legislación laboral (primera parte)": en *Nuevo Consultorio Fiscal*, año 12, número 214, segunda quincena de julio de 1998, p. 57.

Las inspecciones iniciales son aquellas que se efectúan por vez primera a los centros de trabajo, ya porque fueron creados, ya porque existieron obras de ampliación al centro de trabajo o bien, porque el mismo fue modificado; de la misma forma se efectúan visitas de inspección inicial en aquellos centros de trabajo que cambian de domicilio debido a que tienen su establecimiento en otra entidad federativa.

Las inspecciones periódicas son las que se efectúan con intervalos de doce meses, aunque el plazo podrá ampliarse o disminuirse de acuerdo con la evaluación de los resultados que se obtengan como resultado de inspecciones anteriores, aunque debe tomarse en consideración también la rama industrial del patrón, la naturaleza de las actividades que realice, su grado de riesgo, el número de trabajadores y su ubicación geográfica.

Las inspecciones de comprobación son las que se realizan cuando se requiere constatar el cumplimiento de las medidas u órdenes en materia de seguridad e higiene, dictadas previamente por la propia Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

Por su parte, las **inspecciones extraordinarias** son las que la autoridad laboral puede ordenar en todo momento, y procederán, de acuerdo al artículo 14 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, en los casos siguientes:

***Artículo 14.- Las autoridades del trabajo podrán ordenar la práctica de visitas extraordinarias en cualquier tiempo, mismas que procederán cuando:**

- I. Tengan conocimiento por cualquier conducto de posibles violaciones a la legislación laboral;
- II. Al revisar la documentación presentada para obtener autorizaciones, se percaten de posibles irregularidades imputables al patrón o de que éste se condujo con falsedad;
- III. Tengan conocimiento de accidentes o siniestros ocurridos en algún centro de trabajo;
- IV. En una visita de inspección ordinaria, el patrón visitado proporcione información falsa o se conduzca con dolo, mala fe o violencia;
- V. Tengan conocimiento de que existe inminente peligro para la integridad física o la salud de los trabajadores;
- VI. Existan actas derivadas de una visita que carezcan de los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables, o en aquellas de las que se desprendan elementos para presumir que el inspector incurrió en conductas irregulares, y
- VII. Se realice la supervisión de las actividades realizadas por los inspectores anteriormente."

De lo anterior, se desprende la importancia que reviste la inspección del trabajo como función necesaria para vigilar la observancia y cumplimiento de los ordenamientos laborales; sin embargo, si bien la inspección del trabajo compete programarla y efectuarla a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de acuerdo a lo establecido en el punto 1.6 del presente Capítulo, la misma debe ser ejecutada por personas físicas denominadas inspectores del trabajo, los cuales son

definidos en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* de la siguiente manera:

"Artículo 2º. Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

I. a V. ...

VI. Inspector: El servidor público encargado de practicar visitas de inspección para comprobar el cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo y que cuente con el nombramiento correspondiente por las autoridades del trabajo, en los términos de la Ley."

En la especie, para ser inspector del trabajo se requiere satisfacer los requisitos a que alude el artículo 54G de la *Ley Federal del Trabajo*, los cuales son: ser mexicano, mayor de edad, y estar en pleno uso de sus derechos; haber terminado la educación secundaria; demostrar conocimientos suficientes de derecho del trabajo y de la seguridad social y tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones; no pertenecer a las organizaciones de trabajadores o patrones ni al estado eclesiástico, y no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal.

Desde la perspectiva del autor del presente estudio, el requisito de haber terminado la educación secundaria resulta ambiguo, toda vez que si se requiere tener conocimientos en derecho del trabajo y de la seguridad social, así como la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones, tales conocimientos no son proporcionados en las instituciones de educación secundaria, por tal motivo,

se sugiere que se suprima tal requisito, o bien, se actualice a la realidad educativa en cuanto a los conocimientos necesarios para ser inspector del trabajo.

Además de cumplir los requisitos señalados, el servidor público que pretenda convertirse en inspector del trabajo, deberá aprobar los exámenes correspondientes de aptitud que apliquen las autoridades laborales competentes, en el caso que nos ocupa, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Una vez aprobados los exámenes y adquirido el nombramiento como inspector del trabajo, éste tiene diversas obligaciones, deberes y atribuciones conferidas tanto en la *Ley Federal del Trabajo* como en el Reglamento de Inspección y Aplicación de Sanciones ya señalado; sin embargo, para efectos de la investigación que se pretende, basta con señalar el concepto y los requisitos para ser tal servidor público.

1.8. La imperatividad del derecho del trabajo

Al ser el derecho, en sentido subjetivo, un conjunto de normas que permiten, a todo aquel a quienes van dirigidas, llevar a cabo o dejar de hacer, lícitamente algo; y que la norma jurídica, en sentido estricto, es aquella regla de conducta que impone deberes o confiere derechos y cuya observancia está garantizada por el Estado, puede desprenderse que el derecho del trabajo se encuentra sujeto a las mismas cualidades del derecho en general.

Efectivamente, la imperatividad del derecho proviene de la característica bilateral de la norma, la cual impone deberes correlativos de facultades o concede derechos correlativos de obligaciones, por tal manera, según el profesor Eduardo García Máynez, una norma es imperativa "cuando manda una acción por sí misma, como objetivamente necesaria".⁴⁵

En este sentido, cuando la norma jurídica, y en la especie, la norma de derecho del trabajo impone al patrón una obligación determinada, con la finalidad de mantener la armonía dentro de la relación obrero-patronal, se está ante la imperatividad del derecho del trabajo.

Desde sus orígenes, el derecho del trabajo se presentó con una pretensión de imperatividad absoluta, toda vez que era la única forma de aminorar la explotación en el trabajo por parte de los patrones, es por ello que el derecho de trabajo ha procurado que las normas jurídicas que lo integran incorporen obligaciones de hacer o dejar de hacer determinados actos, y que, en caso de la inobservancia por parte de los patrones a las normas laborales, se exija a éstos, aunque sea de manera coactiva, el cumplimiento de las mismas.

En tal sentido, la imperatividad del derecho del trabajo es sólo una; aunque, a decir del catedrático Mario de la Cueva, es ejercida en tres direcciones diferentes.

⁴⁵ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho, Cuadragésima edición, Porrúa, México, 1989, págs. 9, 15, 16.

La primera dirigida a los trabajadores con el fin de indicarles que el derecho del trabajo, como característica, es un derecho de la clase trabajadora; la segunda dirigida al patrón, para señalarle que el derecho del trabajo es un deber constitucional y una exigencia de la población, la cual no debe trastocarse, y una tercera dirección a través de la cual se impuso al Estado llevar a cabo una intervención activa y permanente con el fin de que vigilara e hiciera cumplir las normas jurídicas.⁴⁶

En tal sentido, se observa que la imperatividad permite al Estado actuar como vigilante de las relaciones laborales, para de esa forma proveer la defensa del derecho al trabajo contenido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La norma jurídica imperativa del derecho del trabajo permite al propio Estado, en caso de que el patrón no de cumplimiento a la norma jurídica, y una vez hecha la observación por parte de aquél, el empleador no la acate, imponer la sanción que autorice la ley; por lo tanto, la imperatividad se encuentra ligada al término de sanción, en el caso de incumplimiento de la obligación contenida en la ley, por ello, resulta necesario conceptuar en un punto posterior, el significado del término referido, sobre todo porque el motivo de la presente tesis, es precisar a través de qué forma jurídica la sanción servirá como base para exigir el cumplimiento de las obligaciones que han sido trastocadas por el patrón en la relación laboral.

⁴⁶ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, Op. cit., p. 101.

1.9. Sanción

En el punto anterior se precisó que la norma del derecho del trabajo era imperativa toda vez que contenía obligaciones que debían ser cumplidas, y que la imperatividad devenía de la característica bilateral de la norma jurídica, en tanto que establecía derechos y obligaciones recíprocas para las partes. En materia laboral, cuando una norma de derecho del trabajo contiene una obligación para alguna de las partes y éstas no dan cumplimiento a la misma, la autoridad laboral tiene la potestad para exigir el cumplimiento de la norma infringida. A esta potestad se le conoce con el nombre de potestad sancionadora.

El profesor Eduardo García Máynez, define a la sanción como "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado";⁴⁷ en otras palabras, es el resultado de la inobservancia de una norma jurídica.

Para el Doctor Acosta Romero, la sanción administrativa es "el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad".⁴⁸

⁴⁷ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho, Op. cit., p. 295.

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de derecho administrativo, Op. cit., p. 570.

Con la definición citada por el profesor Acosta se establece uno de los objetivos de la sanción, que es el de asegurar el cumplimiento de los deberes que los administrados tiene respecto de la sociedad, sin embargo, las sanciones tienen otra función, la cual consiste en una compensación del daño o perjuicio que se ha causado mediante una transgresión normativa, además, en ambos casos se pretende que la sanción tenga por objeto reestablecer el orden legal y evitar una futura violación al mismo.

El Nuevo diccionario jurídico mexicano refiere que la infracción laboral "se traduce en el incumplimiento por parte del patrono o del trabajador de las normas contenidas en la ley, en los contratos individual o colectivo de trabajo, o en el reglamento interior del trabajo, con mengua de la relación preestablecida entre las partes, para agregar que la infracción laboral es toda falta, leve o grave, que se suscite con motivo del trabajo contratado y que altere, de una forma u otra, las condiciones en que deba realizarse el servicio".⁴⁹

En materia laboral, y tomando como base los conceptos anteriormente señalados, se puede definir a la sanción como **la consecuencia jurídica que se produce por la inobservancia de los ordenamientos laborales hecho por alguna de las partes en la relación de trabajo, y por medio de la cual se procura mantener el equilibrio entre los factores de la producción.**

⁴⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Nuevo diccionario jurídico mexicano, Tomo III, "I-O", Porrúa, México, 2001, p. 2035.

Debido a que el derecho del trabajo es un derecho imperativo, el incumplimiento a la ley implica siempre la aplicación de una determinada sanción, de manera tal que la *Ley Federal del Trabajo* regula en el Título Décimo Sexto, las sanciones que por el incumplimiento a la misma deben imponerse al empleador o al trabajador.

Esta Ley señala que tanto los patrones como los trabajadores podrán ser sancionados por la violación a las normas de trabajo, con dos tipos de sanciones, por un lado, una de carácter pecuniario, y por el otro, por medio de penas privativas de la libertad.

Como se desprende de lo anterior, a pesar de que la sanción jurídica se puede materializar a través de diversas formas, como son el apercibimiento, la multa, la clausura, la prisión, entre otros, el Título Décimo Sexto de la *Ley Federal del Trabajo* citado, únicamente permite la aplicación de una multa en los artículos 993 al 1002; y de pena privativa de la libertad adicional a la multa, en los artículos 1004 al 1006.

Por otra parte, el procedimiento administrativo objeto de la presente investigación, contenido en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, únicamente concibe como tipo de sanción a la multa, aunque establece que, cuando del contenido de las actuaciones se desprenda la posible comisión de un delito, las autoridades del trabajo formularán la denuncia de hechos ante el Ministerio Público competente, lo que hace suponer que también puede presentarse la pena privativa de la libertad,

aunque como se indicó, expresamente señala a la multa como forma de sancionar al patrón que ha infringido las disposiciones laborales, aspecto que será analizado posteriormente cuando se exponga el capítulo relativo al procedimiento administrativo sancionador.

A lo largo del presente capítulo se han desarrollado los conceptos generales sobre los cuales se centrará la presente tesis, de esta manera se han precisado los conceptos de acto y procedimiento administrativo, se han identificado a los sujetos de la relación laboral y diferenciado los términos de empresa y establecimiento, ha sido posible precisar a la inspección del trabajo como una actividad esencial para observar la vigilancia y aplicación de las normas laborales, las cuales, derivado de su carácter imperativo, permiten la aplicación de una sanción cuando ésta ha sido infringida, sin embargo cabe señalar que al imponerse la multa en el procedimiento administrativo sancionador a que se hará referencia con suma precisión en el Capítulo Tercero, el propósito principal de aquélla y atendiendo al espíritu de la legislación laboral, no es reprender, sino forzar al cumplimiento de lo dispuesto en la ley, y aunque en la práctica no se logra ese cometido, en la investigación que se pretende, se proponen diversos mecanismos para que el referido procedimiento sancionador cumpla la función para la cual fue creado, uno de ellos es la ejecución de una nueva visita de inspección posterior a la notificación de la resolución sancionadora, para lo cual en el capítulo siguiente se abordarán los antecedentes históricos de esta figura, centrandó la investigación de la misma a las atribuciones que las direcciones competentes han tenido para inspeccionar y sancionar a lo largo de los diversos reglamentos interiores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

CAPÍTULO 2.

ANTECEDENTES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y DE LA APLICACIÓN DE SANCIONES POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LABORAL

Una vez definidos los conceptos jurídicos fundamentales sobre los que girará la presente investigación, conviene hacer hincapié que la competencia de la autoridad federal para vigilar la observancia de las disposiciones laborales, y en caso de inobservancia de las mismas, imponer la sanción correspondiente mediante un procedimiento administrativo, se encuentra conferida en *la Ley Federal del Trabajo*, y específicamente en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; sin embargo, tales atribuciones han sido objeto de una evolución histórica que adecue las mismas a las necesidades y demandas de la colectividad en su transición política, económica y social, de ahí que resulte necesario exponer en el presente Capítulo, en un primer aspecto, los antecedentes históricos de la inspección, para posteriormente estar en condiciones de señalar las atribuciones que le han correspondido tanto a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, como a la de Asuntos Jurídicos, en la inspección laboral y en la aplicación de sanciones, respectivamente.

2.1. De la inspección del trabajo

2.1.1. Evolución histórica de la inspección del trabajo

A pesar de que diversos autores consideran como antecedente de la inspección del trabajo el inicio de la Revolución Industrial en Inglaterra a inicios del siglo XIX, algunos otros señalan la existencia de una institución semejante en la época en que México era una Colonia española; de esa manera, ya en 1512 con las *Leyes de Burgos*, se prescribía la designación de visitadores que vigilaran el cumplimiento de lo relativo al trato de los indios y al pago de sus salarios.⁵⁰ Cuestión similar se observa en el Libro IV, Título XV, Ley XIX de la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias* de 1593, donde se establecía una noción sobre las visitas de inspección en la América colonial, las cuales tenían por objeto proteger al aborígen que laboraba en minas y campos, y en las que se hacía referencia a las condiciones de seguridad de los lugares de trabajo y al peso máximo que debían cargar aquellos.⁵¹

Con el inicio de la Revolución Industrial en Inglaterra a principios del siglo XIX, la inclusión de la maquinaria en los centros de trabajo fue un factor importante para acelerar la regulación de la inspección del trabajo, ya que además de implicar un riesgo como cualquier otra actividad, originó inseguridad y desequilibrio en las antiguas condiciones laborales, puesto que al no existir ordenamiento jurídico alguno

⁵⁰ Cfr. LASTRA LASTRA, José Manuel (Coordinador). *Diccionario de derecho del trabajo*. Porrúa, UNAM, México, 2001, p. 139.

⁵¹ Cfr. *Enciclopedia Jurídica Orbea*, Tomo XVI, INSA-LUSN, Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1967, p. 54.

que normara las condiciones bajo las cuales se efectuaría el trabajo prestado, los patrones actuaban de manera arbitraria y subjetiva, con el único fin de satisfacer sus propias necesidades.

Como consecuencia de lo anterior, y aunado al inminente crecimiento en el empleo de la técnica en los procesos productivos, se generó un sinnúmero de riesgos de trabajo, accidentes y enfermedades a los que no habían sido expuestos los trabajadores con anterioridad, por lo que surgieron conflictos entre el capital y el trabajo debido principalmente a la falta de un órgano de vigilancia que tuviera acceso a los centros de trabajo.

Es por lo anterior que en 1802, Sir Robert Peel solicitó del Parlamento Inglés la reglamentación del trabajo en las fábricas, sancionándose la *Ley sobre la Salud y Moral de los Aprendices*, denominada comúnmente *Reglamento de Fábricas*, la cual se refería principalmente a una inspección de carácter facultativo y disponía que entre los jueces de paz o los eclesiásticos se designaran dos personas por cada distrito o bien, por cada cinco fábricas, para que a título honorífico desempeñaran las funciones inspectivas en los centro de trabajo;⁵² sin embargo, para la realización de las inspecciones citadas, no existía un criterio homogéneo entre las personas encargadas de efectuar las mismas, actuando cada una de ellas en forma arbitraria.

⁵² DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO. Crterios a unificar en la inspección del trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2002, p. 2.

Con el Reglamento citado en el párrafo anterior se pretendió vigilar el trabajo en las fábricas de Inglaterra, aunque el mismo no estableció las funciones que debían llevarse a cabo para realizar la inspección del trabajo, por lo que es en el periodo entre los años de 1833 y 1834, cuando se expidió la llamada *Ley Althorp*, cuando se integró un cuerpo técnico y de especialistas con el objeto de vigilar las leyes del trabajo existentes hasta ese momento, y a la cual puede considerarse como la primera ley en regular la inspección del trabajo como función del Estado, al reafirmar el carácter obligatorio de las visitas de inspección, cuya finalidad era observar las condiciones sobre las cuales prestaban el servicio los trabajadores, así como las facultades que tenían los técnicos y especialistas encargados de efectuarlas.⁵³

Derivado de lo anterior, diversos países europeos comenzaron a introducir la figura de la inspección del trabajo en sus ordenamientos laborales, como es el caso de Francia, quien en 1874 creó el cuerpo de inspección del trabajo, el cual se encargó en sus inicios de vigilar el trabajo de los menores en las fábricas, pero que de manera gradual fue ampliando su esfera de competencia hasta comprender los establecimientos industriales, comerciales y artesanales.

El tema de la inspección del trabajo en el último cuarto del siglo XIX comenzó a cobrar inquietud entre los países europeos, donde se fueron creando ordenamientos jurídicos que regularan esa naciente materia; aunque también existía

⁵³ Cfr. HERNAINZ MÁRQUEZ, Miguel. Tratado elemental de derecho del trabajo I, Décima Segunda edición, Instituto de Estudios Políticos, España, 1977, p. 214.

el interés colectivo de convenir los principios generales y especiales, y crear los métodos de control y vigilancia eficiente de las normas protectoras del trabajo, por lo que comenzaron a surgir reuniones entre los gobiernos de los países industrializados para crear un ordenamiento jurídico general en materia de inspección; pero no es sino hasta el *Tratado de Paz entre las potencias aliadas y asociadas y Alemania*, comúnmente conocido como *Tratado de Versalles*, suscrito el 28 de junio de 1919, en el que se crea la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se universaliza la inspección del trabajo, al establecer en su Artículo 427, inciso 9, que: **“Cada Estado deberá organizar un servicio de inspección que comprenderá mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores”**.⁵⁴ Una vez integrada la OIT, comenzaron a elaborarse investigaciones sobre la materia de la que se ocupa el presente apartado, con la finalidad de que crear un ordenamiento supranacional que regulara las condiciones en las que debía efectuarse la inspección del trabajo como actividad del Estado, así fue que en la Octava reunión de la OIT celebrada en Ginebra, Suiza, en el año de 1926, se expidió el Convenio número 21 sobre la inspección de los emigrantes, el cual fue ratificado por México el 9 de marzo de 1938; sin embargo, se refería únicamente a los emigrantes a bordo de los buques y no a la inspección de las industrias, de tal forma que se emitieron diversas recomendaciones sobre la materia, hasta que en la Trigésima Reunión de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en 1947, se aprobó el Convenio número 81 sobre la inspección del trabajo en la Industria y el Comercio, el cual resalta con precisión aquellas disposiciones que

⁵⁴ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. *México y la Organización Internacional del Trabajo*, Sexta edición, México, 2002, pp. 14, 30-32.

deben ser vigiladas con extrema cautela por los inspectores del trabajo, tales como duración de la jornada, salarios, seguridad e higiene, bienestar y empleo de menores y jóvenes trabajadores, entre otros aspectos.⁵⁵ El citado Convenio establece en su artículo 4° que: **“los Estados miembro de la Organización Internacional del Trabajo deben colocar a la inspección del trabajo bajo la vigilancia y control de una autoridad central”**, situación que no se da en nuestro país, donde si bien es cierto que existe una autoridad federal como es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien por conducto de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo vigila el cumplimiento de las disposiciones laborales; también lo es que su atribución se encuentra limitada a aquellas industrias y empresas contenidas en el artículo 123, fracción XXXI Constitucional y 527 de la *Ley Federal del Trabajo*, así como a las materias de seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento, tal y como se analizó en el Capítulo Primero al tratar el tema de la competencia de las autoridades laborales.

Cabe aclarar que el Convenio 81 aludido en el párrafo anterior no ha sido ratificado por México, por lo que para efectos de la presente investigación únicamente se hace referencia al mismo como un antecedente histórico de la evolución de la inspección del trabajo; sin embargo, y como se analizará posteriormente en el Capítulo Cuarto, no es recomendable la ratificación de esta Convenio por parte del Gobierno mexicano, debido a que, si bien es cierto que puede introducir aspectos relevantes a la inspección del trabajo, también lo es que el mismo

⁵⁵ Página Internet de la Organización Internacional del Trabajo. <http://ilolex.ilo.ch:1567/spanish/convdisp1.htm>; septiembre 20 de 2002, 23:27 hrs.

contiene disposiciones que trastocan garantías constitucionales y que crearían incertidumbre jurídica a los gobernados.

México por su parte, ha tenido desde su etapa colonial una evolución histórica importante en cuanto a la inspección del trabajo, no sólo en las *Leyes de Burgos* ni en la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias* ya referidas, sino también en la *Real Cédula de Repartimiento* emitida en enero de 1632, donde se preveía que un juez visitador debía acudir a todas las labores de minas y ganado que se encontraran en su distrito, con el objeto de comprobar si les era pagado lo que en la actualidad se considera el salario, además de verificar si el trato que les era dado se consideraba digno y si les permitían ir a sus hogares al término de la semana.⁵⁶

Durante la etapa del Imperio de Maximiliano de Habsburgo, se promulgó el 1º de noviembre de 1865, la *Ley del Trabajo del Imperio*, en la que se establecieron algunas medidas sobre seguridad e higiene, así como la atribución que se daba al Estado para la ejecución de labores de inspección y aplicación de sanciones a los infractores de dicha Ley.⁵⁷

No obstante lo anterior, puede considerarse que la génesis de la inspección del trabajo en México se remonta a la legislación local revolucionaria comprendida en el periodo de 1914 a 1916, puesto que las primeras normas en relación con la inspección del trabajo para hacer efectiva la aplicación de las leyes laborales, se

⁵⁶ Cfr. LASTRA LASTRA, José Manuel (Coordinador). *Diccionario de derecho del trabajo*. Op. cit., p. 140.

⁵⁷ Cfr. CHARIS GÓMEZ, Roberto. *Reflexiones jurídico laborales*. Porrúa, México, 2000, p. 103.

encuentran en las leyes del Trabajo de Jalisco, expedida el 7 de octubre de 1914, por Manuel Aguirre Berlanga; de Veracruz expedida el 19 de octubre de 1914, por el General Cándido Aguilar; de Yucatán expedida el 11 de diciembre de 1915, por el General Salvador Alvarado, y en la de Coahuila del 28 de septiembre de 1916, promulgada por el gobernador Gustavo Espinoza Mireles; en las cuales se fijaron directrices para la prestación del servicio público de la inspección del trabajo, entre las que se encuentra el reglamentar las facultades de los inspectores del trabajo para vigilar y hacer cumplir las leyes laborales, autorizando para imponer sanciones a quienes infringían dichas leyes, en función de hacer efectiva la tutela de los trabajadores en las relaciones laborales.⁵⁸

El Congreso Constituyente reunido en Querétaro en el año de 1916, al elaborar el proyecto del Artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consideró que la satisfacción de las necesidades laborales, tan diversas en cada una de las entidades federativas, se lograría con la reglamentación particular en cada una de ellas; es por eso que, desde antes de la entrada en vigor de la Constitución mexicana de 1917, como se destacó en el párrafo anterior, hasta 1928, los estados dictaron sus propias Leyes del Trabajo. Sin embargo, el trato tan distinto que se dio a los trabajadores y la solución de los conflictos laborales en cada uno de los estados, ocasionó que en 1929 se reformara el artículo 123 Constitucional y se confiriese la facultad de dictar leyes laborales exclusivamente al Congreso de la Unión, de tal forma que el 28 de agosto de 1931, se publicó en el entonces llamado

⁵⁸ Página Internet de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, <http://www.stps.gob.mx> , septiembre 21 de 2002, 16:38 hrs.

Diario Oficial la primera *Ley Federal del Trabajo*, la cual contemplaba en su artículo 334 lo siguiente:⁵⁹

*Artículo 334.- Compete la aplicación de las disposiciones de esta ley:

I.- a IV.- ...

V.- A los Inspectores del Trabajo, y

VI.- ..."

En ese sentido, el Capítulo VII, del Título Octavo de la Ley en cita, regulaba en sus artículos 402 al 406 las atribuciones y funciones con que contaban los inspectores del trabajo para el desempeño de sus actividades, destacando que aquellos deberían cuidar que en los centros de trabajo se observaran las disposiciones sobre seguridad e higiene, así como las que establecían los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones y las normas tendientes a conservar las buenas relaciones entre ambos factores de la producción, además de que en el artículo 656 se establecían las causas por las cuales un inspector del trabajo incurría en responsabilidad. Una característica importante fue que la citada Ley permitió en su artículo 406, la expedición de reglamentos de inspección tanto por el Ejecutivo Federal, como por los ejecutivos locales; aunque no fue sino hasta el 3 de noviembre de 1934, cuando se publicó en el Diario Oficial, el *Reglamento de Inspección Federal del Trabajo*, en el que sobresalían las obligaciones de vigilancia para los inspectores, respecto de las materias de seguridad e higiene, contratación, jornada de trabajo, salarios, contrato de aprendizaje, pago de indemnizaciones, talleres familiares,

⁵⁹ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. *Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo. Publicación conmemorativa del cincuentenario de la primera Ley Federal del Trabajo*. México. 1981. pp. 299-300, 312, 313, 352.

trabajo ferrocarrilero, actuación de las organizaciones de trabajadores en cuanto al procedimiento de exclusión de socios, rendición de cuentas y disolución, entre otros. Igualmente otorgaba a los inspectores facultades para conciliar y para autorizar convenios y liquidaciones.

Además del reglamento citado, se publicaron otros ordenamientos que también regulaban la inspección del trabajo, aunque en actividades específicas, como fueron el *Reglamento de labores peligrosas e insalubres para mujeres y menores*, publicado en el Diario Oficial el 11 de agosto de 1934, mismo que atribuía, tanto a la Oficina de Inspección del Departamento del Trabajo, como a las correspondientes entidades federativas, la elaboración de un registro detallado de aquellas industrias o trabajos donde se desempeñaban en forma habitual labores peligrosas para las personas referidas; el *Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo*, publicado en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1934, el cual contenía un apartado en el que se detallaban las inspecciones a que serían objeto las instalaciones de equipo para la transmisión de energía mecánica, y el *Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión*, publicado en el Diario Oficial el 27 de agosto de 1936, en el que se facultaba a la Dirección General de Previsión Social para vigilar la instalación, operación y mantenimiento de los equipos situados en las empresas.⁶⁰

⁶⁰ Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS. *Marco reglamentario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, Tomos Primero y Segundo, STPS, México, 1991, pp. 122-153, 203-220, 243-314.

La exposición de motivos de la *Ley Federal del Trabajo* de 1970 precisó que la inspección del trabajo constituía una de las instituciones básicas para la aplicación y vigilancia correcta de las leyes del trabajo, de tal forma que se incluyó en el texto legal, en el Título Once, Capítulo V, a la Inspección del Trabajo como autoridad competente para aplicar las normas de trabajo, la cual se encuentra contenida entre los artículos 540 al 550; no obstante lo anterior, el *Reglamento de Inspección Federal del Trabajo* publicado en el año de 1934 se mantuvo vigente hasta el año de 1982, cuando se publicó en el Diario Oficial un Reglamento homónimo que procuró apegarse a los preceptos contenidos en la *Ley Federal del Trabajo* vigente, puesto que era necesario contar con un ordenamiento más acorde con las necesidades y circunstancias de esa época, que permitiera regular, de una forma más precisa a una de las instituciones laborales más trascendentes, como es la inspección del trabajo.

Ahora bien, una vez hecha la referencia histórica de la inspección del trabajo, conviene precisar las atribuciones que en materia inspectiva del trabajo han tenido a su cargo diversas dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que en el siguiente punto se hará referencia a los ordenamientos jurídicos que han conferido a las mismas, la competencia para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral.

2.1.2. Atribuciones de la STPS para efectuar la actividad inspectiva en los reglamentos interiores de 1941 a 1983

La atribución para vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales en los centros de trabajo ha sido conferida a diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal a partir de 1917, aunque desde 1940, con la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, aquella se le encomendó a esta Dependencia.

La *Ley de Secretarías de Estado*, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1917, estableció en su artículo 8º la existencia de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la cual estaba adscrita la Dirección del Trabajo, atribuyéndosele por primera vez el servicio inspectivo del trabajo, mismo que fue encomendado a un grupo de inspectores de trabajo, dependientes de dicha Secretaría.⁶¹

Con la entrada en vigor de la *Ley Federal del Trabajo* de 1931, resultaba imprescindible encomendar la aplicación de las normas de trabajo contenidas en la misma a un órgano administrativo independiente de cualquier Secretaría de Estado, razón por lo que el 15 de diciembre de 1932, se publicó en el Diario Oficial el *Decreto por el que se crea el Departamento del Trabajo y se cambia la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por la de Secretaría de la Economía Nacional*, toda vez que antes de esa fecha, el Departamento del Trabajo dependía de

⁶¹ Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXXVIII, número 10, 13 de septiembre de 2002, primera sección, p. 19.

esta última Dependencia. En el citado Decreto se precisa que el Departamento del Trabajo dependería del Ejecutivo Federal, y que tendría entre otras facultades, de acuerdo con el artículo 2º, la de llevar a cabo la inspección del trabajo, para lo cual fueron creadas las oficinas de inspección, e higiene y seguridad industrial, a las cuales se les encomendó, respectivamente, la vigilancia del cumplimiento de las leyes y reglamentos laborales, a través de la realización de visitas de inspección en los centros de trabajo, pequeña industria y familiar, y la consignación en su caso, a las empresas infractoras, y a la segunda realizar inspecciones especiales en seguridad e higiene industrial en los centros de trabajo; estudiar y evaluar las actas levantadas, y consignar a las infractoras. Estas dos oficinas remitían las actas en las cuales se consignaban las violaciones cometidas por los patrones a la Oficina Jurídica, encargada de aplicar la sanción correspondiente y sobre la cual se ahondará en un apartado posterior.

Sin embargo, el Departamento del Trabajo únicamente existió durante ocho años, toda vez que si bien es cierto que en un principio se cubrían las necesidades para las que fue creado, al inicio de la década de los años cuarenta no satisfacía las demandas en cuando a la atención de los problemas de carácter laboral, de tal forma que fue necesario sustituir el entonces Departamento del Trabajo por una Dependencia del Ejecutivo Federal, para lo cual se publicó en el Diario Oficial, el *Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, mismo que establecía en su artículo 11, la atribución con que contaba esta nueva Dependencia para entre otras cuestiones, vigilar la observancia de la *Ley Federal del Trabajo* y sus reglamentos, en relación

con las industrias y zonas especificadas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,⁶² lo que dio como consecuencia una pronta eficacia en las actividades administrativas de esa nueva Secretaría.

La creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social trajo como consecuencia la publicación del primer Reglamento Interior de la misma el 9 de abril de 1941⁶³, dentro del cual se establecieron las atribuciones que tenían encomendadas los diversos departamentos que la integraban, entre los cuales se encontraba el Departamento de Inspección, que tenía a su cargo, de acuerdo con el artículo 18, lo siguiente:

*Artículo 18.- Corresponde al Departamento de Inspección:

- i. Vigilancia del cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos, contratos colectivos y demás disposiciones obligatorias, que comprende:
 - a) Inspección de centros de trabajo;
 - b) Inspección especial del trabajo familiar, del trabajo a domicilio y de las industrias en pequeño, de jurisdicción federal;
 - c) Estudiar las actas de inspección para proponer las medidas procedentes;
 - d) Reinspección para averiguar si se han subsanado las deficiencias encontradas con anterioridad;
 - e) ..."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁶² Diario Oficial, Tomo CXXIII, número 46, 31 de diciembre de 1940, quinta sección, p. 2.

⁶³ Diario Oficial, Tomo CXXXV, número 34, Miércoles 9 de abril de 1941, primera sección, pp. 2-10.

Por otra parte, independientemente de la existencia del Departamento indicado, la inspección en materia de seguridad e higiene se encontraba encomendada a la Dirección General de Previsión Social, a través de sus departamentos de Protección General y de Higiene del Trabajo, por así encontrarse facultadas, de conformidad con los artículos 36, fracción I, incisos a), b) y c), que atribuían al Departamento de Protección General vigilar el cumplimiento de las normas contenidas en el *Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo*, así como la implementación de medidas de seguridad que se consideren necesarias, y el 38, que atribuía al Departamento de Higiene en el Trabajo, vigilar el cumplimiento de lo prescrito en el *Reglamento de Higiene del Trabajo*. Asimismo, estos dos departamentos tenían la atribución de sancionar a las empresas que no dieran cumplimiento a las disposiciones generales sobre seguridad, y salud e higiene, aspecto que se abordará cuando se establezcan las atribuciones que en materia sancionadora correspondía a las diferentes unidades administrativas de la Secretaría del Trabajo.

El segundo Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial el 9 de abril de 1957⁶⁴, tuvo como objeto modificar sustancialmente la organización de aquella, a fin de establecer atribuciones más concretas y específicas a cada una de sus unidades administrativas, así se crearon las Direcciones Generales de Administración; Servicios Médicos; de Estudios Económicos, Investigaciones Industriales y Estadística; de Previsión Social, y del Trabajo, a la que se encontraba adscrito el Departamento de Inspección, cuya

⁶⁴ Diario Oficial, Tomo CCXXI, número 33, 9 de abril de 1957, primera sección, pp. 7-23.

atribución para vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales se encontraba conferida en el artículo 46, fracción I, el cual establecía que le correspondía practicar inspecciones especiales o generales en las diversas ramas de las industrias de competencia federal, así como en el trabajo familiar, a domicilio y a las industrias pequeñas, en todas las materias salvo la relativa a la previsión social. Lo anterior debido a que, de la misma forma que en el Reglamento Interior de 1941, existió la Dirección General de Previsión Social, la que por conducto del Departamento de Seguridad Industrial, tenía a su cargo, de conformidad con el artículo 71, la práctica de inspecciones en los centros de trabajo de competencia federal para vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el *Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo*.

Como se ha observado, la facultad inspectiva en los primeros reglamentos interiores de la Secretaría del Trabajo se confirió a departamentos diferentes, lo que originaba que la inspección del trabajo tuviera criterios de aplicación distintos, de tal forma que con la publicación en el Diario Oficial el 8 de abril de 1970, del *Decreto que adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*⁶⁵, se centró la inspección del trabajo en una sola unidad administrativa, al crearse la Dirección General de Inspección del Trabajo, la que para el desempeño de sus funciones contaba con un Departamento de Inspección Federal del Trabajo, cuyas funciones se contenían en el artículo 109-D; uno de Inspección de Higiene del Trabajo, regulado por el artículo 109-E, y otro de Seguridad Industrial, a quien le correspondían las atribuciones conferidas en el artículo 109-F, de tal forma que cada

⁶⁵ Diario Oficial, Tomo CCXCIX, número 32, 8 de abril de 1970, primera sección, pp. 17-19.

Departamento tenía encomendada la práctica de inspecciones de trabajo en una materia específica, lo que trajo como resultado una simplificación administrativa, puesto que como se observará posteriormente con la autoridad sancionadora, a partir de 1970 sería la Dirección General recién creada, la unidad administrativa encargada de hacer del conocimiento de aquélla, las deficiencias y violaciones detectadas en las empresas, como resultado de una visita inspectiva.

La creciente demanda en las relaciones laborales y su complejidad, trajo como consecuencia una nueva organización de la Secretaría, de tal forma que el 1° de marzo de 1977, se publicó un nuevo Reglamento Interior⁶⁶, cuyas innovaciones fueron crear dos Subsecretarías y una Oficialía Mayor, además de que generalizó las atribuciones con que contaba la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, al señalar en el artículo 20, lo siguiente:

"Artículo 20.- Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

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 reglamentos, convenios, acuerdos contractuales y contratos de trabajo.

II. a III. ...

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

⁶⁶ Diario Oficial, Tomo CCCXLI, número 1, 1° de marzo de 1977, primera sección, pp. 4-11.

No obstante lo anterior, el *Reglamento de Inspección Federal del Trabajo* vigente en ese momento, aún no había clasificado las inspecciones como lo había hecho el Reglamento Interior, lo que sucedió hasta 1998, cuando el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, definió en sus artículos 13 y 14, los tipos de inspecciones que se pueden llevar a cabo en los centros de trabajo.

Un año después, como resultado de las reformas que sufrió la *Ley Federal del Trabajo* en las materias de empleo, capacitación y adiestramiento, y seguridad e higiene, así como a la federalización de nuevas empresas, se publicó en el Diario Oficial el 5 de junio de 1978, un nuevo Reglamento Interior, aunque la materia de inspección no fue objeto de modificaciones sustanciales, enfocándose únicamente a cuestiones de redacción.

Finalmente, el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1983, atendió más a una reestructuración orgánica de las unidades administrativas de la Secretaría del Trabajo que a una innovación de las atribuciones conferidas a las mismas, por lo que el único cambio trascendente en la especie, fue que el artículo que contemplaba las atribuciones de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, fue reubicado del artículo 20 de los anteriores reglamentos al 24.

2.1.3. Atribuciones de la STPS para efectuar la actividad inspectiva en los reglamentos interiores de 1983 a 1998

Como se indicó en el punto anterior, la atribución con que contaba la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo para llevar a cabo la actividad inspectiva, no fue objeto de modificaciones sustanciales en el Reglamento Interior publicado en el año de 1983, de ahí que durante dos años, dicha Dirección se mantuvo con las atribuciones que se le habían encomendado desde 1977.

En el año de 1985, se publicó en el Diario Oficial un nuevo Reglamento Interior, que atribuyó a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo una nueva facultad inspectiva, adicionándose una fracción IX al artículo 22, el cual contenía las siguientes atribuciones en la materia que nos ocupa:

*Artículo 22.- Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo:

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

- VI. a VIII. ...
- IX. 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 deben llevar a cabo las medidas sugeridas.
- X. ...⁶⁷.

Esta última atribución surgió debido a que el *Reglamento de Inspección Federal del Trabajo*, publicado en el Diario Oficial el 10 de noviembre de 1982, establecía en su artículo 15 la atribución de los inspectores del trabajo de otorgar plazos a los patrones para dar cumplimiento a las deficiencias que se encontrasen, los cuales no podían ser menores de quince días ni mayores de noventa; sin embargo, para poder ser una norma positiva, era necesario que tal atribución se plasmara en el Reglamento Interior de la Secretaría.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990, no incorporó innovaciones a las atribuciones con que contaba la autoridad inspectiva, puesto que se le otorgaron en esencia las mismas que le habían sido conferidas en el Reglamento de 1985, aunque con algunas modificaciones de redacción, de tal forma que puede señalarse que el único cambio trascendental en este Reglamento, fue la reubicación del artículo que determinaba las atribuciones de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, del 22 en que se ubicaba en el

⁶⁷ Diario Oficial, Tomo CCCXCI, número 33, 14 de agosto de 1985, primera sección, pp. 51-84.

Reglamento de 1985, al 21 en éste. Posteriormente, con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y con el propósito de adecuar las disposiciones del mismo en la legislación nacional, se reformó el 5 de julio de 1994, el Reglamento Interior de la Dependencia que se investiga, entre las cuales se amplió el ámbito de competencia de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, en la forma siguiente:

*Artículo 21.- Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados o acuerdos internacionales celebrados conforme a la misma, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, normas oficiales mexicanas, instructivos, convenios, acuerdos y contratos de trabajo, así como de todas aquellas disposiciones dictadas por la secretaría en ejercicio de sus atribuciones; y solicitar por escrito a los patrones, trabajadores e integrantes de las comisiones mixtas, se le envíe la información y documentación necesaria para vigilar dicho cumplimiento.

II. a III. ...

IV. Programar, ordenar y practicar las inspecciones iniciales periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo, en los establecimientos y centros de trabajo, de patrones sujetos a la competencia de las autoridades federales del trabajo, para verificar el cumplimiento de la normatividad laboral. Las órdenes de visita a los patrones e inspectores serán suscritas indistintamente por el Director General de Inspección Federal del Trabajo o por el Director



de Inspección y Programación de dicha Dirección General; en cada Delegación Federal del Trabajo, también podrán ser firmadas por los Delegados.

V. a VII....

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 comunica a las empresas el tiempo en que deberán llevar a cabo las medidas ordenadas; y en caso de peligro inminente, los inspectores podrán ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata, incluyendo las relativas al funcionamiento de maquinaria, instalaciones y equipo y de utilización de áreas y métodos de trabajo o establecimientos.

IX a XII. ...⁶⁸

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

Con la disposición transcrita se observa que se amplió la facultad inspectiva para vigilar también el cumplimiento de los tratados o acuerdos internacionales que se celebren conforme a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; además en observancia del principio de legalidad consagrado en el artículo 16 Constitucional, se incorporó al texto reglamentario la obligación de ordenar las visitas de inspección, puesto que anteriormente sólo se indicaba que podría programarlas y practicarlas; de igual manera se reguló el artículo 36 del *Reglamento de Inspección Federal del Trabajo* de 1982, el cual establecía que cuando un inspector detectara un peligro inminente en la empresa, tenía la facultad de imponer una medida de aplicación inmediata y, finalmente, se dio el primer avance para lograr la

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXC, número 3, 5 de julio de 1994, primera sección, pp. 23-25.

desconcentración de las funciones inspectivas hacia las delegaciones federales del trabajo.

La entrada en vigor de un nuevo Reglamento Interior el 15 de abril de 1997, reubicó las atribuciones de la Dirección que nos ocupa en el artículo 16, y clarificó en el último párrafo de la fracción I, que la certificación, y verificación del cumplimiento de las normas mexicanas relativas a seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, las realizaría la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, de manera directa, o mediante organismos de certificación, laboratorios de pruebas y unidades de verificación que debían estar debidamente acreditados; además de establecer en la fracción IV del mismo precepto, que las órdenes de visitas de inspección podrían ser suscritas, en las Delegaciones Federales del Trabajo, no sólo por el Delegado, sino también por el Subdelegado, el Director o Subdirector Jurídico, o el Jefe de la Oficina Federal del Trabajo, según el caso. En todos los demás aspectos, la regulación de la inspección del trabajo quedó en los mismos términos a que aludía la reforma al Reglamento Interior de 1994.⁶⁹

Finalmente, el 30 de junio de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo, el cual atendió a una modificación estructural de esta Dependencia, regulando en forma específica a las Delegaciones Federales del Trabajo como órganos desconcentrados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de manera que las atribuciones de la

⁶⁹ Cfr. Diario Oficial de la Federación, Tomo DXXIII, número 10, 14 de abril de 1997, primera sección, pp. 20, 21.

Dirección General de Inspección Federal del Trabajo en materia inspectiva, sufrieron algunas modificaciones para poder así atribuir competencia específica sobre las Delegaciones citadas, aunque las disposiciones que regulaban a la inspección quedaron en los mismos términos que los anteriores reglamentos interiores; en tal sentido, la modificación sustancial que en materia inspectiva se dio, fue crear facultades concretas a las Delegaciones de la Secretaría en el artículo 30, fracciones V, VI y VII, aunque éstas no son más que una reproducción de las conferidas a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, con la única distinción de que las citadas Delegaciones sólo podrían vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral; programar, ordenar y practicar visitas de inspección, y señalar los plazos en que deban cumplirse las medidas de seguridad e higiene y suscribir emplazamientos, en el ámbito territorial de su competencia.⁷⁰

Cabe aclarar que este Reglamento tuvo vigencia hasta el día 22 de diciembre de 2001, cuando entró en vigor un nuevo Reglamento Interior, del cual se aludió en el Capítulo Primero, al hacer referencia a la competencia de la autoridad laboral.

Ahora bien, una vez determinada la evolución histórica de la inspección del trabajo y sus atribuciones, conviene hacer referencia a la facultad sancionadora que han tenido las diversas unidades administrativas de la Secretaría del Trabajo, desde su creación como Departamento del Trabajo.

⁷⁰ Cfr. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Reglamento interior. Documentos Básicos, edición 1998, Talleres Gráficos de México, México, 1998, pp. 52-55.

2.2. De la facultad sancionadora

A diferencia de la inspección del trabajo que tuvo una evolución histórica importante tanto en el ámbito mundial como nacional en los primeros años del siglo XX, la sanción administrativa que se impone como resultado del incumplimiento de las disposiciones legales laborales, no ha ido a la par de aquélla, además de que han sido muy pocas las fuentes que permiten vincular la existencia de la sanción, con la inspección del trabajo, de tal forma que se tomará como punto de inicio del presente apartado, la expedición de la *Ley Federal del Trabajo* de 1931, para continuar posteriormente con las atribuciones conferidas a las autoridades administrativas para sancionar a los patrones por no cumplir las disposiciones laborales.

Cuando se reformó la Constitución Política en 1929 para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia laboral, una de las primeras inquietudes del poder legislativo federal, aparte de la inspección de los centros de trabajo, era la relativa a la aplicación de una sanción a aquellos patrones que no dieran cumplimiento a las disposiciones que se contenían en los ordenamientos laborales, por lo que considerando además que el derecho del trabajo tiene como una de sus características ser un derecho imperativo, se incluyó en aquella *Ley Federal del Trabajo* un Título Undécimo denominado "De las Sanciones", el cual contenía las disposiciones generales sobre las cuales se aplicaría una multa en casos concretos, tales como el incumplimiento de las reglas relativas a remuneración de los trabajos, jornada de trabajo y descansos, inaplicabilidad en los centros de trabajo de las

disposiciones relativas a seguridad e higiene o inobservancia de las medidas para prevenir los riesgos en el uso de la maquinaria, instrumental y materiales de trabajo. Dichas sanciones serían impuestas por los Gobernadores de los Estados o Territorios, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo en su jurisdicción respectiva.⁷¹

Las disposiciones contenidas en la *Ley Federal del Trabajo* de 1931, hicieron necesaria la creación del Departamento Autónomo del Trabajo en 1932, el cual, además de las oficinas de inspección y de higiene y seguridad industrial de las cuales se hizo referencia anteriormente, contaba con una Oficina Jurídica, encargada de aplicar las sanciones por violaciones a la *Ley Federal del Trabajo*, que le eran consignadas por las dos oficinas indicadas, tomando como parámetro únicamente las disposiciones del Título Undécimo de la Ley citada, y habiendo recabado previamente la información suficiente y oído al patrón, al que de acuerdo con el artículo 685 de la *Ley Federal del Trabajo* vigente en ese momento, se le debían conceder todas las facilidades para su defensa.

Sin embargo, después de la creación del Departamento Autónomo del Trabajo, la legislación laboral continuaba haciendo mención en la parte de sanciones, a la extinta Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, como autoridad competente para imponer las multas contenidas en ese ordenamiento, de tal forma que fue necesario reformar, mediante Decreto promulgado en el Diario Oficial el 20 de enero

⁷¹ Cfr. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo. Publicación conmemorativa del cincuentenario de la primera Ley Federal del Trabajo. Op. cit, pp. 355-357.

de 1934, los artículos 683 y 684 de la Ley laboral en referencia, para suprimir la mención de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, e incorporar al Departamento del Trabajo y a la Secretaría de Educación Pública, a la cual se facultó para imponer sanciones cuando el patrón infringía su obligación educativa.

A partir de que al Congreso de la Unión se le dotó de competencia para legislar en materia laboral, y como consecuencia de la entrada en vigor de la *Ley Federal del Trabajo* en 1931, comenzaron a promulgarse reglamentos que contenían disposiciones en las cuales se sancionaba a los patrones, como fueron el *Reglamento de Labores Peligrosas o Insalubres para Mujeres y Menores*; el *Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo*; el *Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión*, y el *Reglamento de Higiene del Trabajo*, cuyas disposiciones establecían, en términos generales, la cuantificación de las multas que se impondrían en el supuesto de que no se cumplieran los reglamentos respectivos, además de que en cada uno de ellos se precisaba que la autoridad competente para aplicar la sanción respectiva era el Jefe del Departamento del Trabajo y, a partir de 1940, el Secretario del Trabajo y Previsión Social.

Cuando se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en 1940, resultó necesario crear un ordenamiento que estableciera las atribuciones con que contaría la nueva Secretaría de Estado que permitiera vigilar y aplicar tanto la *Ley Federal del Trabajo* como sus reglamentos, de manera tal que surge el primer Reglamento

Interior de aquella dependencia, el cual será objeto de análisis en el apartado siguiente.

Cabe aclarar que en los puntos 2.1.2. y 2.2.2. del presente Capítulo, se hizo referencia a todos los reglamentos interiores de la Secretaría en cuanto a la facultad inspectiva con que contaban las unidades administrativas, por lo que en el siguiente apartado, se analizarán los mismos reglamentos en cuanto a la facultad sancionadora.

2.2.1. Evolución histórica de la facultad sancionadora en la STPS en los reglamentos interiores de 1941 a 1983

La entrada en vigor del primer Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo convirtió a las entonces oficinas del Departamento Autónomo del Trabajo en departamentos; 2 de los cuales tenían encomendada la atribución sancionadora; el Departamento de Protección General, y el Departamento de Higiene del Trabajo.⁷²

El Departamento de Protección General, de conformidad con el artículo 36, fracción I, inciso d), tenía a su cargo aplicar sanciones a aquellas empresas que infringieran el *Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo* y que no cumplieran con las medidas de seguridad dentro de los plazos fijados por el mismo.

⁷² Diario Oficial. Tomo CXXXV, número 34, 9 de abril de 1941, primera sección, pp. 7, 8.

Por su parte el artículo 38, fracción IV, del ordenamiento reglamentario indicado, facultaba al Departamento de Higiene del Trabajo a aplicar sanciones a las empresas en que se infringiera el *Reglamento de Higiene del Trabajo*, y que no cumplieran con la implantación de medidas dentro de los plazos fijados.

Con la entrada en vigor del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en 1957, la facultad sancionadora se unificó en una sola unidad administrativa y no en varias, como se había dado en el Reglamento anterior, donde los departamentos de Protección General e Higiene del Trabajo podían sancionar por la inobservancia de las disposiciones legales en las materias de su competencia; sin embargo, en este Reglamento desaparecieron los departamentos señalados, y se creó el Departamento de Seguridad Industrial, adscrito a la Dirección General de Previsión Social, mismo que careció de la facultad que en este apartado se investiga. De esa forma, únicamente en la Oficina de Sanciones, adscrita al Departamento Jurídico, recaía aplicar sanciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones legales laborales, de conformidad con lo señalado en el artículo 127, que indicaba lo siguiente:⁷³

“...Esta Oficina se encargará de tramitar las consignaciones que formulen las dependencias de la Secretaría por violaciones a la Ley, los Reglamentos y los contratos Ley o por desobediencia a mandamientos administrativos debidamente fundados.”

⁷³ Diario Oficial, tomo CCXXI, número 33, 9 de abril de 1957, primera sección, pp. 20.

Aunado a lo anterior, el artículo 128 del citado ordenamiento reglamentario, establecía que la Oficina de Sanciones tramitaría, hasta que se encontraran en estado de resolución, los acuerdos que contuvieran violaciones a la *Ley Federal del Trabajo*, a sus reglamentos, a los contratos ley y a las normas de observancia general contenidas en los convenios y convenciones internacionales sobre materia de trabajo y previsión social.

Como se desprende de los artículos citados, el Departamento Jurídico, a través de la Oficina de Sanciones, recibía las consignaciones que enviaban tanto el Departamento de Seguridad Industrial como el de Inspección, aspecto que se modificó en 1970, con la reforma al Reglamento Interior de 1957, de la cual se hizo referencia al abordar el punto de la atribución de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia inspectiva dentro de los reglamentos de 1941 a 1983; por tanto, a partir de 1970, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo sería la competente para dar conocer a la autoridad sancionadora las deficiencias y violaciones que se observaran en las empresas y establecimientos a las normas de trabajo, así como de higiene y seguridad industrial.

En el año de 1977, un nuevo Reglamento Interior creó la Dirección General de Asuntos Jurídicos, misma que sustituyó al Departamento Jurídico contenido en el Reglamento de 1957, y al que se le confirió en el artículo 13, además de otras atribuciones, el aplicar las sanciones correspondientes por violaciones a las normas laborales, a las de seguridad social y a las contractuales; así como por violaciones a

los tratados y convenciones internacionales en materia laboral. Asimismo, hacía mención a que todos los acuerdos que aplicaran sanciones debía ser firmados por el Director General.⁷⁴

El Reglamento Interior de 1978 no tuvo ningún impacto en la atribución de la Dirección General de Asuntos Jurídicos en materia sancionadora, toda vez que fue resultado de las reformas a la *Ley Federal del Trabajo* de ese mismo año, en las materias de capacitación y adiestramiento, y seguridad e higiene.

Sin embargo debe precisarse que, como resultado de la reforma a la *Ley Federal del Trabajo* en materia de seguridad e higiene, se publicó en el Diario Oficial el 5 de junio de 1978, el *Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo*; en cuyo Título Décimo Tercero, Capítulo II, se establecían las sanciones a que se harían acreedores los patrones que incumplieran el Reglamento en comento, y en el Capítulo III, aparece por vez primera en un ordenamiento jurídico, un procedimiento para aplicar una sanción administrativa, aunque únicamente válido para el Reglamento a que se alude, y en el cual se señalaba que la dependencia respectiva, sin especificar quién, valoraría y calificaría las actas inspectivas llevadas a cabo por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o por las autoridades laborales en los estados de la República. A pesar de lo anterior, la reforma al Reglamento Interior de 1978 no facultó a la Dirección General de asuntos Jurídicos para instaurar ese procedimiento, porque en el mismo no se incluyó una fracción específica que le atribuyera tal aspecto.

⁷⁴ Cfr. Diario Oficial, tomo CCCXLI, número 1, 1º de marzo de 1977, primera sección, p. 7.

Por otra parte, el Reglamento Interior publicado el 4 de marzo de 1983, tuvo su origen en una modificación orgánica de la Secretaría del Trabajo, donde lo único relevante fue la reubicación del artículo que confería atribuciones a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, al trasladarlo al 15, y aunque se adicionaron fracciones al mismo, ninguna de ellas hacía referencia a la materia sancionadora.

Finalmente, resulta conveniente indicar que en ese mismo año se publicó en el Diario Oficial el día 17 de junio, el *Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo*, que se convirtió en el primer ordenamiento regulador en forma específica del procedimiento administrativo sancionador que será objeto de análisis en el Capítulo siguiente, al establecer en un Considerando lo siguiente:

"Que para la imposición de sanciones, la autoridad federal administrativa del trabajo requiere disponer de un ordenamiento legal en el que se establezcan el procedimiento y las formalidades esenciales para su aplicación,..."⁷⁵.

Este Reglamento viene a introducir las reglas a través de las cuales se efectuaría la radicación y el emplazamiento al patrón; las reglas que debían seguirse para efectuar la audiencia a que tiene derecho el empleado; los requisitos de las resoluciones administrativas y las notificaciones de los actos, entre otros aspectos;

⁷⁵ DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS. Marco reglamentario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tomo segundo, STPS, México, 1991, pp. 315.

sin embargo la autoridad administrativa, en la especie, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, no se encontraba facultada para instaurar dicho procedimiento, por lo que resultaba necesario modificar el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo a fin de atribuirle competencia para instaurar el procedimiento señalado y actuar de esa forma, bajo el orden jurídico legal vigente.

2.2.2. La facultad sancionadora en los reglamentos interiores de la STPS de 1985 a 1998

Como se indicó en el apartado anterior, en junio de 1983 se publicó el *Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo*, el cual estableció las formalidades procedimentales que debían ser cumplidas por la autoridad administrativa para aplicar una multa en materia laboral; sin embargo, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo vigente al momento de la expedición de ese Reglamento, no facultaba a ninguna Unidad Administrativa de la misma para aplicarlo, por lo que resultaba necesario atribuir de esa competencia a la autoridad a fin de que sus actos se apegaran a derecho, razón por lo que el 14 de agosto de 1985, un nuevo Reglamento Interior, facultó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos no sólo a aplicar la sanción administrativa, sino a llevar a cabo, de conformidad con el artículo 14, fracción VII, el procedimiento a que se ha hecho referencia, al precisar lo siguiente:

***Artículo 14.- Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos:**

I. a VI. ...

VII. Instaurar el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, de seguridad social y las contractuales; así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por México. En caso de violación aplicar las sanciones correspondientes. Las resoluciones deberán ser firmadas por el Director General.

VIII. a XVII. ...⁷⁶.

De lo anterior se concluye que es a partir de 1985, cuando se faculta a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para instaurar el procedimiento administrativo sancionador del que, como se indicó anteriormente, se hará referencia en el Capítulo Tercero.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990, no modificó en sentido alguno la atribución con que contaba la citada Dirección General para instaurar el procedimiento administrativo referido, de tal forma que el texto se mantuvo igual. Posteriormente, en el año de 1994, como resultado de la gran cantidad de actos administrativos que debían ser firmados por el Director General de Asuntos Jurídicos, se delegó la facultad de suscribir los mismos a diversos servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; además de que, debido a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, resultaba

⁷⁶ Cfr. Diario Oficial, Tomo CCCXCI, número 33, 14 de agosto de 1985, primera sección, p. 67.

necesario adecuar las disposiciones nacionales a lo preceptuado por el referido Tratado, y en especial al Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, de manera tal que el 5 de julio de 1994, se publicó una reforma al referido Reglamento Interior, en el cual se señalaba que la instauración, sustanciación, resolución y firma de acuerdos y resoluciones en el procedimiento administrativo, se haría por los servidores públicos en quienes el titular del ramo hubiera delegado o delegue esas atribuciones, indicando en la especie, que esa delegación de facultades recaería, entre otros servidores públicos, en el Director General de Asuntos Jurídicos, el Director de Sanciones y los Subdirectores de Sanciones, pertenecientes a la multitudada Dirección, y por lo que hace a las Delegaciones Federales del Trabajo, dicha facultad recaería en el Delegado, Subdelegado, Jefe Jurídico y Coordinador de Dictámenes, con lo cual se inicia el proceso de desconcentración de las funciones en la Secretaría del Trabajo.⁷⁷

La entrada en vigor de un nuevo Reglamento Interior el 15 de abril de 1997, no modificó en esencia la facultad sancionadora conferida a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, ya que sólo acotó los servidores públicos sobre los cuales podría recaer la facultad para suscribir los actos jurídicos que se derivaran del procedimiento administrativo sancionador; y aunque el citado Reglamento tuvo una vigencia de un año, en el ordenamiento reglamentario publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1998, sólo se reubicaron las atribuciones de la Dirección General que nos ocupa al artículo 16; además de que se suprimió la atribución con que contaban los servidores públicos de las Delegaciones Federales

⁷⁷ Cfr. Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXC, número 3, 5 de julio de 1994, primera sección, p. 24.

del Trabajo para suscribir las actuaciones, toda vez que el artículo 30, fracción II, facultaba expresamente a las mismas para instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de su competencia, así como para firmar los emplazamientos, acuerdos, resoluciones y demás actuaciones inherentes a dicho procedimiento.⁷⁸ Este Reglamento estuvo vigente hasta el año de 2001, cuando se publicó un nuevo ordenamiento reglamentario, cuyas atribuciones en materia sancionadora quedaron establecidas en el Capítulo Primero de la presente investigación.

Para concluir, resulta conveniente señalar que sólo a través del estudio histórico, se puede comprender, con mayor claridad, la evolución que han sufrido diversas instituciones jurídicas, no siendo la excepción la inspección del trabajo, la cual dejó de ser un servicio facultativo y humanitario llevado a cabo principalmente por religiosos en el siglo XIX, para convertirse en una actividad regulada por el Estado a través de un conjunto de disposiciones jurídicas tendientes a vigilar de forma permanente, que la normatividad laboral se cumpla por los patrones en los centros de trabajo, tanto de competencia federal como también de aquellos cuyas actividades son objeto de vigilancia de las autoridades locales, y que, en caso de incumplimiento de las mismas, se imponga a los patrones una sanción administrativa, a través de un procedimiento sancionador instaurado, en materia federal, por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, y las delegaciones federales del trabajo en el ámbito de su respectiva competencia. Cabe hacer notar que en 1998 se expidió el vigente *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de*

⁷⁸ Cfr. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Reglamento interior, Op. cit., p. 53.

Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, que abrogó a los reglamentos de *Inspección Federal del Trabajo* de 1982, y al que *Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo* de 1983, y que en la actualidad regula en forma conjunta los procedimientos inspectivo y administrativo sancionador, sobre los cuales se abordará en forma específica en el Capítulo siguiente.

CAPÍTULO 3.

EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO SANCIONADOR COMO CAUCE PARA LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Se ha señalado en los capítulos anteriores que a través de dos procedimientos distintos, las autoridades del trabajo se encuentran facultadas para vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales, por una parte, y para aplicar la sanción correspondiente, en caso de que exista incumplimiento de ellas, por la otra.

Para ello, las autoridades competentes, a fin de realizar las funciones que se les confieren en los diversos ordenamientos jurídicos, deben observar las obligaciones que les imponen los mismos, de tal manera que en el caso que nos ocupa, las Direcciones Generales de Inspección Federal del Trabajo y de Asuntos Jurídicos sólo podrán llevar a cabo la inspección del trabajo y la instauración del procedimiento administrativo sancionador respectivamente, atendiendo de manera expresa a lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos que los regulan, tales como son la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Federal del Trabajo*, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* y fundamentalmente, el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, los que en conjunto procuran otorgar seguridad jurídica al

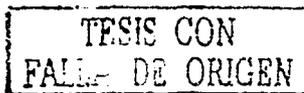
gobernado sobre quien recaen los actos jurídicos, además de permitir que la Administración Pública ejecute sus actos con estricto apego a derecho, y llevar de esa forma a buen término, el debido interés público que persigue.

3.1. Fundamento constitucional

Como se indicó en el capítulo Primero, el Estado cuenta con facultades para regular las relaciones que se dan entre los particulares, en ese sentido, existen atribuciones que tienden a la vigilancia de la actividad de los particulares, por lo que el Estado, y en el caso que nos ocupa la Administración Pública, puede llevar a cabo los mecanismos que considere necesarios para vigilar esas actividades. Uno de esos mecanismos consiste en la ejecución de visitas domiciliarias, las cuales encuentran sustento jurídico en el artículo 16, párrafo undécimo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que establece:

"Artículo 16.- ...

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."



Del contenido del párrafo transcrito, pudiera desprenderse, en sentido estricto, que la autoridad administrativa sólo puede llevar a cabo visitas domiciliarias para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones contenidas en los reglamentos sanitarios y de policía; sin embargo, la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Séptima Época, en el amparo en revisión número 7212/79, promovido por Nacional de Dulces, S.A. de C.V., publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomos 163 al 168, primera parte, página 115, en el año de 1982, establece un criterio mucho más amplio a la expresión de "reglamentos de policía", en los siguientes términos:

"POLICIA, REGLAMENTOS DE. ARTICULO 16, ULTIMO PARRAFO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La palabra "policía" se identifica, generalmente, con el agente de policía cuyas funciones son de vigilancia y defensa social, pero debe tenerse presente que el Estado también se encarga de vigilar la conducta de los particulares a fin de que se ajuste a las normas del orden público; por consiguiente, la función de policía abarca dos aspectos: a) vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto); y, b) vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato). En este orden de ideas, puede afirmarse que el régimen de policía está constituido por disposiciones de carácter restrictivo que aseguran el orden público y, por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social; sin que, por tanto, pueda decirse que el artículo 16 constitucional alude exclusivamente a la "policía" en sentido estricto. Consecuentemente, si las autoridades administrativas pueden

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los "reglamentos de policia", debe entenderse que en la disposición relativa de la Ley Fundamental se alude al reglamento de policia en un sentido lato, comprendiendo, por tanto, a todas aquéllas disposiciones legales que otorguen facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo así la alteración de dicho orden."

Por lo anterior, puede considerarse que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al ser una Dependencia de la Administración Pública Federal y por ende una autoridad administrativa, puede llevar a cabo las referidas visitas domiciliarias atendiendo a lo dispuesto en el párrafo undécimo del artículo 16 de la Constitución Federal; además de que el Poder Judicial de la Federación sostuvo idéntico criterio en el amparo directo 54/74, promovido por Laboratorios Biofarma, S.A., y radicado ante el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, tomo 66, sexta parte, página 71, que a la letra dice:

***VISITAS DOMICILIARIAS LABORALES.** En principio, las autoridades sólo pueden practicar las visitas domiciliarias a que las faculta el artículo 16 constitucional. Sin embargo, y aunque este precepto no se refiere a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones laborales, como el artículo 123 de la propia Constitución establece condiciones y requisitos que deben satisfacerse en los contratos de trabajo, de ello se desprende la facultad de vigilar que se cumplan las disposiciones laborales que emanan de la Constitución misma, cuya jerarquía es superior a la de las

disposiciones sanitarias, de policía y fiscales, aunque, como el artículo 123 no hace reglamentación especial para las visitas domiciliarias encaminadas a vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales, deben estimarse aplicables a éstas los requisitos que el artículo 16 señala para las que practiquen las autoridades administrativas, de manera que se respete el domicilio de los particulares dentro de los límites establecidos por este precepto."

Otro dispositivo constitucional que resulta fundamental, no sólo para el procedimiento inspectivo, sino también para el sancionador, es el contenido en el artículo 14, segundo párrafo, que dispone:

"Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Esta disposición contiene la garantía de audiencia a través de la cual, y en el caso que nos ocupa, todo administrado cuenta con la oportunidad de ser oído en el curso de un procedimiento administrativo que lo involucre, ya que al ser la visita de inspección un acto de molestia que realiza la autoridad, aquel tiene el derecho de presentar por escrito sus razones, argumentos o alegaciones que tenga a su favor para desvirtuar el acto o procedimiento administrativo que lesione sus derechos; asimismo, cuenta con el derecho de ofrecer pruebas y presentarlas en el tiempo y

forma que establezcan las leyes que rijan el procedimiento, ante las autoridades administrativas competentes. Además, de conformidad con esta garantía, el administrado tiene la certeza de que el acto de molestia se debe llevar conforme a un procedimiento establecido con anterioridad al acto que afecte sus derechos.⁷⁹

Existen otros preceptos constitucionales que regulan el procedimiento inspectivo, tales como son la garantía de legalidad con que cuenta el gobernado, contenida en el primer párrafo del artículo 16, así como los requisitos que debe reunir la orden de inspección (atendiendo a los elementos de una orden de cateo), de los cuales se considera conveniente hacer referencia en un apartado posterior.

Por otra parte, existen otros ordenamientos jurídicos que otorgan a la Secretaría del Trabajo la facultad de llevar a cabo visitas de inspección, como es el caso de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la cual establece en su artículo 40, la facultad con que cuenta aquélla para, entre otros aspectos, vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la *Ley Federal del Trabajo* y en sus reglamentos; vigilancia que se lleva a cabo precisamente, a través de las visitas de inspección laboral.

Por su parte, la *Ley Federal del Trabajo*, reglamentaria del artículo 123, apartado "A" de la Constitución Federal, establece en su artículo 523, que la

⁷⁹ Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de derecho administrativo, Segunda edición, Porrúa, México, 2000, p. 363.

aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas atribuciones, a diversas autoridades administrativas, entre las cuales se encuentran tanto la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como la Inspección del Trabajo; sin embargo, también las autoridades laborales de las entidades federativas pueden aplicar las normas del trabajo, por lo que existen dos ámbitos de competencia para la aplicación de la normatividad laboral; por un lado, la competencia federal, contenida en los artículos 527 y 527-A, que faculta a las autoridades federales del trabajo la aplicación de la normatividad laboral cuando se trate de las ramas industriales y de las empresas a que se hizo referencia al abordar el tema de la competencia de la autoridad laboral en el capítulo Primero, así como en las materias de seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento; y una competencia local establecida en el artículo 529, que atribuye por exclusión, la competencia que tienen las autoridades de cada una de las entidades federativas.

Además, en la Ley en cita se contiene la regulación legal específica de los servicios de inspección al contener en su Título Décimo Primero denominado "Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales", un Capítulo V relativo a la "Inspección del Trabajo".

Así, el artículo 540 determina cuáles son las funciones principales de la inspección del trabajo; los artículos 541 y 542 precisan los deberes, atribuciones y obligaciones de los inspectores del trabajo y, especialmente, los requisitos que deben cumplirse para las visitas a las empresas y para el levantamiento de las actas correspondientes.

Por su parte, los artículos 545 y 546 determinan los lineamientos generales para la organización de la inspección del trabajo y los requisitos que deben satisfacer los inspectores del trabajo; mientras que los artículos 547 a 550 contienen las normas que determinan los casos de responsabilidad, las sanciones a los inspectores y el procedimiento para aplicarlas.

Aunado a lo anterior, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* es otro de los ordenamientos reguladores del procedimiento inspectivo, aunque en menor medida que el Reglamento del cual se hará mención posteriormente, puesto que contiene en el Título Tercero, denominado "Del procedimiento administrativo", un capítulo Décimo referente a las visitas de verificación que pueden llevar a cabo las autoridades administrativas, estableciendo en el mismo los requisitos que debe contener la orden de visita; la obligación que tiene el visitador para identificarse ante quien atienda la misma, y para levantar un acta circunstanciada con los requisitos que la misma señale, entre otros aspectos. Esta Ley se aplica de manera supletoria en aquellas cuestiones que el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones* no prevea, como es lo referente a la notificación de los actos administrativos, así como los plazos para llevar a cabo las actuaciones, entre otros; por lo que resulta un ordenamiento jurídico recurrible en forma constante por la autoridad administrativa laboral.

Ahora bien, por lo que respecta a la imperatividad con que cuenta el Estado, y en la especie, la Administración Pública para sancionar a los gobernados, el fundamento Constitucional para la imposición de multas por parte de la autoridad

administrativa se encuentra contenido en el artículo 21 de la Carta Magna, que prevé:

"Art. 21.- ... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

Conviene mencionar que el procedimiento administrativo sancionador instaurado por la autoridad laboral, sólo impone sanciones de carácter pecuniario, las cuales no son permutables, en ningún caso, por el arresto a que refiere el precepto transcrito; sin embargo, la presente referencia se retomará cuando se aborde el tema relativo a la sanción administrativa.

Ahora bien, de la misma forma como se indicó en el fundamento jurídico de la visita de inspección, el procedimiento sancionador también es regulado por otros ordenamientos jurídicos, tales como son la *Ley Federal del Trabajo*; la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, y el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*.

De esta forma, la *Ley Federal del Trabajo* establece en su Título Décimo Sexto, las responsabilidades y sanciones que se pueden imponer tanto a los trabajadores como a los empleadores que infrinjan las normas de trabajo; sin

embargo, salvo el artículo 1002, segundo párrafo que establece la multa a que se hará acreedor el trabajador que incumpla las disposiciones laborales, el resto de los artículos se encuentra enfocado a la observancia de la Ley y sus reglamentos por parte de los empleadores, a quienes, en caso de trasgresión de la normatividad laboral, se les impondrá una multa que variará de un mínimo a un máximo de entre 15 y 315 veces el salario mínimo general vigente en el lugar y fecha en que se cometió la infracción. Así, el monto de las multas impuestas durante el año 2003 en el Distrito Federal variará de \$654.75 como mínimo a \$13,749.75 como máximo, considerando que el salario mínimo para este año es de \$43.65.⁸⁰

En cuanto a las autoridades competentes para imponer las sanciones administrativas reguladas en la *Ley Federal del Trabajo*, el artículo 1008 señala que serán tanto la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como los Gobernadores de los Estados y el hoy Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cada una en el ámbito de sus respectivas atribuciones, además que éstas podrán delegar la facultad en los funcionarios subordinados que estimen conveniente, aspecto que se lleva a cabo, en el ámbito federal, a través del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por su parte, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* regula en forma completa todas las etapas que integran al procedimiento administrativo en general, esto es, incluye desde los principios sobre los cuales se basará el procedimiento,

⁸⁰ Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS. Manual de salarios mínimos vigentes a partir del 1º de enero del año 2003, Talleres Gráficos de la Nación, México, 2003.

hasta la terminación del mismo; normando a su vez la capacidad de los promoventes; los impedimentos y excusas de los servidores públicos para conocer del procedimiento; los términos y plazos para la práctica de las diligencias; las diversas formas de notificar los actos administrativos y su impugnación, así como la tramitación del procedimiento ante la autoridad administrativa, entre otros aspectos; sin embargo, esta Ley se aplica de forma supletoria en el procedimiento administrativo que nos ocupa, toda vez que existe un ordenamiento jurídico que contiene las bases jurídicas sobre las cuales se instaurará y tramitará el mismo; de tal forma, que la Ley en comento se aplica, en cuanto al procedimiento sancionador instaurado por la autoridad laboral, para llevar a cabo las notificaciones de los actos emitidos por las autoridades administrativas, la presentación de documentos probatorios por los gobernados y la tramitación de los recursos administrativos que se interpongan en contra del aludido procedimiento.

3.2. Procedimiento inspectivo

Como se indicó previamente, la autoridad del trabajo debe cumplir y atender todas las formalidades exigidas por los ordenamientos que regulan los diversos procedimientos administrativos, además de vigilar en todo momento, que su actuar se funde también en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*. En el caso del procedimiento inspectivo, la primera de estas formalidades la constituye la emisión de un citatorio por parte de la autoridad laboral; aunque cabe aclarar que en el caso de las visitas

de inspección periódicas, de las cuales se hizo referencia en el Capítulo Primero, el procedimiento se inicia con la determinación de la empresa a visitar, de conformidad con el artículo 13, fracción II, segundo párrafo del Reglamento señalado, que establece:

"Las autoridades del trabajo deberán practicar en los centros de trabajo visitas de inspección ordinarias, mismas que podrán ser:

...

II. Periódicas.- ...

...

La programación de estas inspecciones se hará por actividad empresarial y rama industrial en forma periódica, estableciendo un sistema aleatorio para determinar anualmente el turno en que deban ser visitados los centros de trabajo. El órgano de control interno verificará el correcto funcionamiento de dicho sistema."

La autoridad federal, en este caso, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo ha operado desde el año de 1998, el Sistema de Seguimiento Inspectivo Sancionador (SSIS), el cual se integra por una base de datos en la que se contiene la información de las empresas de jurisdicción federal, clasificadas cada una atendiendo su rama industrial, número de trabajadores y situación en la que se encuentran, esto es, si en la empresa hay actividad productiva, o bien, existe suspensión de la misma, de tal forma que el sistema, atendiendo también a un calendario anual que establece el mes en que se realizarán las visitas de inspección por rama industrial, selecciona la empresa sobre la que recaerá la visita de

inspección y a su vez, seleccionará al inspector federal del trabajo que llevará a cabo la visita.⁸¹

Una vez seleccionada la empresa por el Sistema, y con el objeto de preservar para el gobernado la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional que establece que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"; la autoridad del trabajo se encuentra obligada a emitir una orden de inspección que contenga, en términos del artículo 17 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, los elementos siguientes:

- Nombre del centro de trabajo a inspeccionar;
- Ubicación del mismo, así como el objeto y alcance de la diligencia;
- Fundamento legal de la orden de inspección;
- Nombre y firma del servidor público competente que la emite, y
- Números telefónicos de la autoridad emisora, para que el patrón visitado pueda comunicarse para constatar los datos de la orden.

Adicionalmente, la orden de inspección contendrá un número de folio, y el nombre del o los inspectores federales del trabajo designados para levantar la visita de inspección, y la fecha en que se emitió la misma.

⁸¹ Cfr. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. *Guía del usuario del Sistema de Seguimiento Inspectivo Sancionador*, versión 1.765, México, 1999, pp. 24-25.

Como se observa, los requisitos contenidos en la orden de inspección se apegan a lo establecido en el artículo 16 Constitucional, en lo que concierne a los requisitos que deben contener las órdenes de cateo, el cual establece:

*Artículo 16. ...

...

En toda orden de cateo, ..., se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia. ..."

Para reforzar lo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sostenido en reiteradas ocasiones que con los requeridos contenidos en el artículo 17 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, de los cuales se hizo referencia, se da cumplimiento con los similares que establece el artículo 16 Constitucional; lo que se demuestra con el criterio sustentado en el juicio de nulidad 3381/98 contra la empresa Cales Teziutecas, S.A. de C.V., fallado el 4 de agosto de 1999 por la Sala Regional del Golfo-Centro que a la letra dice:

***ORDEN DE INSPECCIÓN LABORAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.-**

Del examen que de esta Juzgadora llevó a cabo a la orden de inspección periódica de condiciones generales de trabajo, documento que corre agregado a fojas 10 del expediente en que se actúa, se observa en forma clara que cumple con las formalidades que exige el artículo 16 Constitucional, toda vez que se señala como objeto el inspeccionar las

condiciones de trabajo de la empresa hoy demandante, de conformidad con lo que señala la Ley Federal del Trabajo, y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo y el de Seguridad e Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, señalando diversas disposiciones legales correspondientes a los ordenamientos antes mencionados, por lo que de ninguna forma se puede considerar que la orden de visita es genérica.⁶²

3.2.1. Citatorio y notificación

Una vez emitida la orden de inspección, la autoridad federal del trabajo competente expedirá un citatorio dirigido al patrón o representante legal de la empresa, el cual debe ser entregado por el inspector federal del trabajo facultado para realizar la visita inspectiva, en un plazo de cuando menos veinticuatro horas de anticipación a la fecha en que deberá llevarse a cabo; este citatorio deberá contener, de acuerdo con el artículo 17 del ordenamiento regulador del procedimiento inspectivo: el nombre del patrón; el domicilio del centro de trabajo; el tipo de inspección a realizarse; la especificación de día y hora en que se deberá llevar a cabo la misma, y el número y fecha de la orden de inspección correspondiente.

El citatorio deberá entregarse a través de una notificación que haga el inspector federal del trabajo al patrón o al representante legal de la empresa,

⁶² SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Tesis y criterios sustentados por el Poder Judicial Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación relativos al procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas en materia laboral, México, 2000, p. 36.

atendiendo a lo dispuesto en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, de aplicación supletoria al ordenamiento regulador del procedimiento que se investiga, el cual establece que los citatorios podrán realizarse en forma personal con quien deba entenderse la diligencia y en el domicilio del interesado, que en la especie debe ser el centro de trabajo.

Una vez que se apersona el inspector del trabajo que lleve a cabo la notificación, y cerciorado que se trata del domicilio del patrón, solicitará a la persona con quien se entienda la diligencia que se presente el patrón o su representante legal, a fin de entregarte el citatorio respectivo, y en caso de que no se encuentre ninguno de los dos, dejará el citatorio con cualquier persona que esté en el centro de trabajo, haciendo la anotación respectiva para que se encuentren presentes el día y hora señalados para efectuar la visita de inspección. Posteriormente recabará el nombre y firma de la persona que atendió la notificación, y si ésta se niega a firmar, el inspector del trabajo notificador deberá hacerlo constar en el citatorio, sin que lo anterior afecte su validez, tal y como lo sostuvo la Primera Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa), en el juicio de nulidad 4409/99-11-01-8, promovido por la empresa Embotelladora Metropolitana S. A. de C. V., en el año de 1999, que a establece:

"CITATORIO. SI LA PERSONA QUE LO RECIBE SE NIEGA A FIRMAR DE RECIBIDO, TAL CIRCUNSTANCIA NO AFECTA SU VALIDEZ. De acuerdo al artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

antes transcrito, las notificaciones se entenderán con la persona que deba ser notificada o con su representante legal, y a falta de ambos, el notificador dejará el citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, asimismo, si la persona con que se entiende la diligencia se niega a firmar, se hará constar dicha circunstancia, sin que ello afecte su validez, tal y como aconteció, puesto que sí existió citatorio previo a la notificación, entendiéndose con el C. Jorge Fernández Cano, quien manifestó ser empleado y se negó a firmar el mismo, circunstancia que se asentó en el mencionado citatorio, por lo que resulta infundado el agravio en estudio.⁸³

Además, en el citatorio también debe contenerse un apercibimiento al patrón o representante legal para que atiendan de manera puntual la inspección, toda vez que de no hacerlo, la misma se efectuará con quien se encuentre presente en el centro de trabajo; disposición con la que se da cumplimiento al artículo 36, tercer párrafo de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, que permite realizar la notificación con cualquier otra persona distinta, en caso de que no se atienda el citatorio previo.

Además del citatorio referido, el inspector del trabajo actuante deberá entregar un documento anexo que contenga el listado de los documentos que el patrón o su representante legal tienen obligación de mostrar el día en que se lleve a cabo la visita de inspección, y que variarán dependiendo del tipo de inspección a realizar.

⁸³ *Ibidem*, p. 17.

3.2.2. Ejecución de la visita

El día y hora señalado en el citatorio para el desarrollo de la visita de inspección, el inspector del trabajo actuante se constituirá en el centro de trabajo para el desahogo de aquella, y una vez cerciorado de que se trata del domicilio donde deberá efectuarla, entregará necesariamente al patrón, representante legal de éste, o a quien atienda la visita, en caso de no hallarse ninguno de los dos, el original de la orden de visita que contenga la firma autógrafa del servidor público facultado para ello, y la guía que contiene los principales derechos y obligaciones del inspeccionado y que deberá hacer valer al momento en que se lleve a cabo la diligencia.

Conviene precisar que la obligación de la autoridad para entregar un ejemplar de la orden de inspección, tuvo su origen en la serie de impugnaciones contra las visitas de inspección que los gobernados efectuaron ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ya que hasta antes de la entrada en vigor del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, los inspectores federales del trabajo únicamente se encontraban constreñidos a exhibir la orden respectiva, mas no así a dejar en poder del patrón o su representante legal una copia de la misma; por lo que el Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito sostuvo en la tesis jurisprudencial contenida en el amparo directo 1463/91, promovido por la empresa Seguros la Territorial, S.A., publicada en el Semanario Judicial de la Federación,

Octava Época, tomo IX, del mes de enero de 1992, página 280, e intitulada **"VISITA DOMICILIARIA. NO BASTA QUE LOS INSPECTORES FEDERALES DEL TRABAJO MUESTREN LA ORDEN DE PRACTICARLA AL SUJETO VISITADO, SINO QUE ES INDISPENSABLE QUE LE ENTREGUEN UN EJEMPLAR DEL DOCUMENTO RESPECTIVO"**, que si la visita o inspección correspondiente tenía que efectuarse con apego a lo ordenado por la autoridad competente, ésta debió proporcionar al inspeccionado un ejemplar del documento en que se ordena verificar la visita, a fin de que aquél se encontrara en posibilidad de determinar si el desarrollo de dicha visita resultó acorde con la orden de practicarla, por lo tanto, no bastaba con mostrar la orden de inspección, sino que resultaba indispensable entregarle un ejemplar de la misma. Como resultado de lo anterior, y con la finalidad de evitar que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación declarara la nulidad de la visita de inspección, fue necesario incluir en el primer párrafo del artículo 17 del Reglamento vigente, la obligación expresa de entregar al inspeccionado el original de la orden de inspección.

Una vez entregada la orden de inspección, el servidor público facultado para llevar a cabo la visita, deberá identificarse plenamente ante el inspeccionado, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 542 de la *Ley Federal del Trabajo*; 65 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, y 17 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, los cuales prevén en términos generales, la obligación de exhibir una credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente para desempeñar su función como inspector del trabajo. Resulta conveniente precisar que

en el ámbito federal, la autoridad competente para expedir las credenciales del personal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es el Director General de Desarrollo Humano, de conformidad con el artículo 25, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social vigente.

La identificación de los inspectores del trabajo ha sido un factor de impugnación por los gobernados tanto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de tal forma que se han emitido diversos criterios y tesis jurisprudenciales que precisan la importancia que reviste la identificación de aquellos, así como los elementos que debe contener la credencial, como es el caso de la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el juicio de amparo 933/89, interpuesto por la empresa Cyanamid de México, S. A. de C.V., publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo IV, segunda parte, Octava Época, periodo de julio a diciembre de 1989, página 582, que establece:

"VISITAS DE INSPECCION PRACTICADAS CON APOYO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. REQUISITOS DE IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES. Tratándose de una visita de inspección ordenada por las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para constatar el puntual cumplimiento de las normas contenidas en el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se impone la observancia de los requisitos previstos por el artículo 16 constitucional para el caso de visitas domiciliarias practicadas por autoridades administrativas con el propósito de comprobar la observancia de los reglamentos de policía (en el sentido

amplio de la expresión), requisitos entre los cuales destaca el levantamiento de un acta circunstanciada al concluir la diligencia y la observancia de las formalidades prescritas por las leyes secundarias aplicables a cada negocio, las normas secundarias en esta materia, consignadas en los artículos 542 de la Ley Federal del Trabajo y 17 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, publicado este último en el Diario Oficial de la Federación del día diez de noviembre de mil novecientos ochenta y dos, establecen a cargo de los inspectores el deber de identificarse ante las personas con quienes entiendan la visita. De la correlación de los preceptos citados, se advierte que para reputar legal una visita de este género, es menester no sólo que en el acta respectiva se asiente simplemente que el personal de inspección se identificó ante el visitado, sino que además es preciso que en aquélla conste claramente la descripción pormenorizada del documento mostrado por el inspector para identificarse, incluyendo su fecha de expedición, su vigencia y en su caso el número de credencial, tarjeta y oficio en cuestión, pues sólo así el particular estará en aptitud de controvertir la actuación de la autoridad administrativa, precisamente una de las preocupaciones fundamentales del constituyente."

Una innovación del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, se encuentra contenida en el tercer párrafo del artículo 17, el cual señala que la credencial del inspector debe contener, en forma clara y visible, una leyenda que establezca que la misma no autoriza a su portador a realizar visita de inspección alguna, sin la orden correspondiente; lo que se deriva, precisamente, del mandamiento escrito a que

alude la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se hizo mención de que la orden de inspección debía contener los números telefónicos de la autoridad que la emitía para que el patrón visitado pudiera corroborar los datos de la misma; de tal forma que éste, una vez iniciada la visita, puede utilizar el sistema de información telefónico que proporciona la autoridad laboral, para corroborar tanto la autenticidad del inspector, como los datos contenidos en la orden de visita de inspección.

En el supuesto de que la información proporcionada en el sistema telefónico no coincida con la contenida en la orden de inspección, la visita no se llevará a cabo y, por consiguiente, el patrón tendrá el derecho de no permitir el acceso a las instalaciones del centro de trabajo y además, podrá formular su queja vía telefónica o por cualquier otro medio, con el objeto de que se inicie, por la autoridad laboral, la investigación conducente.

Ahora bien, si los datos proporcionados por el sistema de información telefónico coinciden con los señalados en la orden de inspección, y el patrón faltare a la verdad de los mismos, se hará acreedor a las sanciones que procedan en términos de las leyes respectivas, y se considerará que existió negativa del patrón para permitir el acceso al centro de trabajo y poder vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales.

Al momento de llevarse a cabo una visita inspectiva, tanto el patrón como su representante legal se encuentran obligados, de conformidad con el artículo 132 fracción XXIV, de la *Ley Federal del Trabajo*, así como el 18 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, a permitir el acceso del inspector al centro de trabajo y a otorgar todo tipo de facilidades, apoyo y auxilio de carácter administrativo, para que la misma se practique y, como consecuencia de ello, se levante el acta respectiva; de igual forma, el empleador deberá proporcionar toda la información y documentación que le sea requerida, siempre que la misma conste en el listado de documentos que debe exhibir cuando se realice la diligencia, los cuales deben coincidir con las disposiciones que la *Ley Federal del Trabajo*, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables a la materia laboral, establecen como exigibles para el patrón.

Por lo que, y atendiendo a lo anterior, si el patrón o su representante legal se oponen a la práctica de la inspección ordenada por la autoridad laboral, el inspector lo hará constar en el acta circunstanciada que se levante y dará aviso a las autoridades laborales para que, en caso de detectar el incumplimiento grave de obligaciones laborales en el centro de trabajo, lo hagan del conocimiento del Ministerio Público competente para los efectos legales procedentes.

Una vez permitido el acceso al centro de trabajo y antes de proceder a realizar un recorrido por las instalaciones de la empresa, el inspector del trabajo actuante requerirá al patrón o representante legal, o bien a la persona con quien se entienda

la diligencia, exhiba el documento que acredite su relación con el patrón y el carácter con el cual está actuando en la visita, tales como pueden ser un poder notarial o una carta poder, en caso de tratarse de persona física. Asimismo, requerirá la presencia del representante de los trabajadores, quien en la mayoría de los casos es un miembro del sindicato existente en la empresa, o bien, un miembro del sindicato titular del contrato colectivo de la empresa, si lo hubiere, para que participe en el desahogo de la visita de inspección; en caso de que no se encuentre éste, el inspector requerirá a los trabajadores designen un representante común para los mismos efectos.

También solicitará al patrón que designe libremente a dos testigos, y le apercibirá que de no hacerlo, el inspector se encuentra facultado para designarlos, de conformidad con lo establecido por el artículo 18, segundo párrafo del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*.

Designados los testigos, el inspector del trabajo actuante requerirá a la persona que atienda la visita, le exhiba la documentación que le fue requerida por la autoridad laboral y en la que conste el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los ordenamientos laborales.

Posteriormente, el servidor público autorizado para realizar la visita inspectiva llevará a cabo un recorrido por las instalaciones, para percatarse si en las mismas se han cumplido las disposiciones relativas a condiciones generales de trabajo,

seguridad e higiene, recipientes sujetos a presión, entre otras; para ello, podrá solicitar el auxilio de las comisiones de capacitación y adiestramiento o de seguridad e higiene existentes en el centro de trabajo, o del personal de mayor experiencia en el mismo, a fin de ubicar las zonas que puedan representar un riesgo para los trabajadores, para el centro de trabajo o para la colectividad.

Si durante la visita inspectiva se identifica que la documentación con la que cuenta el patrón desvirtúa las violaciones detectadas en ese momento, o se acredita el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la *Ley Federal del Trabajo*, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables, el inspector deberá asentar en el acta circunstanciada que al efecto se elabore, que la tuvo a la vista, haciendo las transcripciones y anotaciones conducentes y, si resulta procedente, agregará a aquella las copias de tal documentación. En caso contrario, el inspector actuante deberá asentar en el cuerpo del acta que el patrón no contaba con la documentación necesaria para desvirtuar las irregularidades detectadas.

Durante la diligencia, el inspector efectuará los interrogatorios a que alude el artículo 541, fracción III de la *Ley Federal del Trabajo*, los cuales deberán ser coincidentes con el objeto de la visita de inspección; esto es, si el objeto de la visita es constatar el cumplimiento de las disposiciones laborales en materia de condiciones generales de trabajo, se preguntará a los trabajadores si se les paga la participación de utilidades, si en la empresa se trabajan horas extras, si se otorga capacitación, etcétera; los resultados que se obtengan de los interrogatorios se harán constar en el acta circunstanciada que se elabore, para cumplir con lo anterior, el

inspector del trabajo se encuentra facultado para separar a los trabajadores y al patrón o a sus representantes, con el objeto de evitar la posible influencia de éstos sobre aquellos.

Una vez concluidos los interrogatorios, el inspector actuante concederá el uso de la palabra al representante del patrón para que manifieste lo que a su derecho convenga, y después, otorgará la misma prerrogativa al representante de los trabajadores.

En este punto cabe precisar que únicamente cuando se trate de inspecciones orientadas a vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad e higiene, si durante el recorrido del centro de trabajo el inspector detectase deficiencias que impliquen un peligro inminente para la seguridad del centro de trabajo o para la salud o seguridad de las personas que se encuentren en él, de conformidad con el artículo 23 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación laboral*, aquél deberá sugerir en el acta circunstanciada que se adopten medidas de aplicación inmediata e inclusive, requerirá la modificación de las condiciones de seguridad e higiene en las instalaciones de la empresa que considere necesarias para evitar accidentes y enfermedades de trabajo.

Generalmente estas modificaciones requieren de la realización de obras o construcciones, por lo que en esas circunstancias la autoridad laboral puede otorgar plazos a los patrones para que las corrijan, lo que deberán hacer atendiendo al

riesgo que representan las irregularidades detectadas para los trabajadores y a la dificultad para subsanarlas; asimismo, se deberá considerar la rama industrial de la empresa; el tipo y escala económica que presenten; el grado de riesgo que haya determinado el Instituto Mexicano del Seguro Social; el número de trabajadores; la ubicación geográfica, y los antecedentes del respectivo centro de trabajo. En la práctica, la autoridad laboral otorga plazos de 15, 30 y hasta 60 días, tomando en consideración las circunstancias anteriormente descritas.

3.2.3. Acta de inspección

El artículo 16, octavo párrafo, última parte, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, obliga a la autoridad actuante a levantar un acta circunstanciada de lo que observe y constate en el lugar donde realice la diligencia, en los términos siguientes:

"Artículo 16. ...

...

En toda orden de cateo, ..., levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia."

Ahora bien, atendiendo al contenido de los artículos 66 y 67 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, así como el 18, segundo párrafo del *Reglamento*

General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, el inspector del trabajo actuante deberá levantar un acta circunstanciada en la que se hará constar:

- I. Nombre, denominación o razón social del patrón visitado;
- II. Hora, día, mes y año de inicio y conclusión de la diligencia;
- III. Domicilio completo del centro de trabajo donde se realice la visita;
- IV. Número y fecha del oficio de comisión que le dio origen;
- V. Nombre, identificación y cargo de la persona con quien se entendió la visita;
- VI. Nombre, identificación y cargo del servidor público facultado para realizar la visita de inspección;
- VII. Nombre, domicilio e identificación de las personas que fungieron como testigos;
- VIII. Datos relativos a la actuación, que en la especie consiste en asentar si el patrón dio o no cumplimiento a sus obligaciones laborales;
- IX. Declaración del patrón visitado, de su representante o de quien atienda la visita, así como del representante de los trabajadores, si desean hacerlo, y
- X. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo la del inspector del trabajo actuante.

Además de lo anterior, las actas levantadas con motivo de una visita de inspección en materia laboral, suelen contener el fundamento constitucional y legal

de la misma, a fin de garantizar el interés general, y proteger al visitado en cuanto a sus garantías constitucionales.

En la práctica, existen ocasiones en las que el empleador o su representante legal se niegan a firmar el acta circunstanciada; sin embargo, este hecho no afecta la validez de la misma, siempre y cuando el inspector del trabajo haga constar de manera pormenorizada, los hechos por los cuales la representación patronal se negó a hacerlo.

En el acta circunstanciada se deberá transcribir el derecho con que cuenta el empleador, de conformidad con el artículo 68 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, y 22 del Reglamento regulador de este procedimiento, a fin de que dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta, formule por escrito a la autoridad competente sus observaciones y ofrezca pruebas en relación con los hechos contenidos en ella.

Una vez levantada el acta circunstanciada y recabadas las firmas de los que en ella intervinieron, el servidor público autorizado para ejecutarla la remitirá ante la autoridad inspectiva que emitió la orden de inspección, con objeto de esperar el plazo de cinco días a que tiene derecho el patrón para ofrecer las pruebas, y una vez transcurrido éste, proceda a su análisis y calificación, esto es, a determinar si las pruebas aportadas por el patrón desvirtúan las presuntas violaciones detectadas en la visita. Como resultado de la calificación de las actas, la autoridad inspectiva puede elaborar alguno de los siguientes acuerdos:

1. Acuerdo de archivo, que se emite cuando en las actas no se observan presuntas violaciones a la normatividad laboral, remitiéndose al archivo definitivo como asunto concluido y entregándole una copia al patrón.
2. Constancia de archivo, la que se emite como consecuencia de los errores de fondo y forma que se contienen en el acta, y que trae como consecuencia la nulidad del acto.
3. Emisión de un oficio dirigido a otras dependencias, que se origina cuando derivado de las visitas de inspección de condiciones generales de trabajo se detectan presuntas violaciones que deben ser objeto de investigación por otras dependencias de la Administración Pública Federal.
4. Solicitud de sanción, que se elabora cuando las actas de inspección presentan violaciones a la normatividad laboral. Ésta va dirigida al área competente, que en el ámbito de competencia federal es la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las direcciones jurídicas de las Delegaciones Federales del Trabajo. Con esta solicitud, se dará inicio al procedimiento administrativo sancionador que será analizado en el siguiente apartado.⁸⁴

⁸⁴ Página Internet de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sección Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, <http://www.stps.gob.mx/index2.htm>, viernes 22 de noviembre de 2002, 23:15 horas.

3.3. Procedimiento administrativo sancionador

En el Capítulo Primero se comentó que al Estado se le han conferido facultades para regular de forma estrecha las relaciones que se dan con los particulares, y que bajo esa perspectiva se encontraba facultado para reglamentar la actividad privada de aquellos, de ahí que el procedimiento administrativo sancionador al cual se aludirá en el presente apartado constituye una de las atribuciones del Estado para reglamentar esa actividad privada, toda vez que procura coordinar y mantener en equilibrio los intereses individuales, a fin de mantener el orden jurídico. Bajo esta perspectiva, y a decir del profesor Gabino Fraga, "existen dos corrientes administrativistas que señalan la forma como debe actuar el Estado; una individualista que argumenta que éste debe usar con absoluta preferencia leyes supletorias, reduciendo al mínimo las de carácter imperativo; y otra estatista, que prevé la intervención del Estado a través de leyes imperativas, especialmente en aquellos casos en que la experiencia ha demostrado que las leyes son insuficientes para mantener el equilibrio entre las clases sociales".⁸⁵ Desde un punto de vista personal, se estima que efectivamente el Estado debe vigilar el cumplimiento del Derecho a través de la aplicación de las normas de carácter general, bilaterales, obligatorias, e imperativas, y en el caso que nos ocupa, aquél debe vigilar el cumplimiento del Derecho del Trabajo mediante la utilización de normas imperativas e irrenunciables que otorguen la potestad necesaria de ejercer, incluso mediante la coacción, el cumplimiento de las obligaciones conferidas en los ordenamientos laborales, puesto que constituyen protección para los derechos de los trabajadores.

⁸⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Cuadragésima Primera edición, Porrúa, México, 2001, p. 15.

En este sentido, conviene señalar que los mecanismos establecidos en la *Ley Federal del Trabajo* para hacer cumplir las normas jurídicas constituyen un elemento central para procurar el equilibrio entre los factores de la producción, y que la vigilancia de la normatividad laboral sería imperfecta de no contar la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como autoridad del trabajo, con la potestad sancionadora. En efecto, en los casos en que los particulares no acaten lo dispuesto por la Ley y los reglamentos que de ella devienen, existen mecanismos legales para exigir su cumplimiento.

Uno de estos mecanismos lo constituye el procedimiento administrativo sancionador para aplicar sanciones por violaciones a la legislación laboral, el cual inicia una vez que la autoridad inspectiva envía a la autoridad competente para instaurarlo, el oficio de solicitud de sanción, en el que se contienen como anexos el acta de inspección y la documentación en la que se hacen constar las presuntas violaciones a la legislación laboral, la que procederá nuevamente a realizar una valoración y calificación de los documentos remitidos con el objeto de constatar la existencia de hechos, actos u omisiones que se estimen violatorios de la legislación laboral y, en caso de hallarlos, se emplazará al patrón a quien se le imputan las violaciones para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas, excepciones y ofrezca pruebas, en su caso.

3.3.1. Emplazamiento

El término "emplazamiento", en su acepción gramatical, es la acción y efecto de emplazar, y éste a su vez significa citar ante un juez en un día y hora señalado⁸⁶. Para el licenciado Cipriano Gómez Lara, "el emplazamiento consiste en dar al demandado un plazo impuesto por un juez, para que se apersona al juicio y comparezca a dar contestación a una demanda que se ha interpuesto en su contra"⁸⁷. Por analogía se puede trasladar este concepto a la materia que nos ocupa, para señalar que el emplazamiento es el acto por el cual se da a conocer al patrón, la instauración de un procedimiento administrativo en su contra, otorgándole un plazo para que comparezca y manifieste lo que a su derecho convenga.

El emplazamiento en el procedimiento administrativo sancionador debe constar por escrito y contener, de acuerdo con el artículo 32 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, los elementos siguientes:

- I. Lugar y fecha de emisión;
- II. Nombre, razón o denominación social del presunto infractor;
- III. Domicilio del centro de trabajo;
- IV. Fecha del acta de inspección;

⁸⁶ GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón (Coordinador). Pequeño Larousse Ilustrado 1992, Decimosexta edición, Larousse, México, 1991, p. 390.

⁸⁷ GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, Sexta edición, Oxford University Press Harla, México, 1997, p. 51.

- V. **Fundamento legal de la competencia de la autoridad que lo emite;**
- VI. **Circunstancias o hechos que consten en el acta y que se estimen violatorios de la legislación laboral, así como los preceptos legales que se consideren transgredidos;**
- VII. **Fecha, hora y lugar de celebración de la audiencia o, en su caso, el término concedido para contestar por escrito el emplazamiento. Dicho término en ningún momento podrá ser inferior a quince días hábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*;**
- VIII. **En caso de que el presunto infractor hubiere formulado observaciones u ofrecido pruebas en relación con los hechos asentados en el acta de inspección, se deberán señalar los razonamientos específicos para hacer constar que las mismas fueron analizadas y valoradas, y**
- IX. **Apercibimiento de que si el presunto infractor no comparece a la audiencia o no ejercita sus derechos en el término concedido, según sea el caso, se seguirá el procedimiento en rebeldía, teniéndose por ciertos los hechos que se le imputan.**

Una vez emitido el emplazamiento, deberá notificarse al patrón la existencia del mismo, de igual forma que como se hizo en el caso de la notificación de la orden de inspección, esto es, por medio de citatorio previo.

Es importante señalar que, con el emplazamiento hecho al patrón por la autoridad del trabajo se da cumplimiento a la garantía de audiencia contenida en el

artículo 14 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, toda vez que al cumplirse los requisitos del emplazamiento se asegura en un principio, el debido proceso legal a que refiere básicamente el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional.

Cuando se ha notificado al patrón o a su representante legal la instauración de un procedimiento administrativo en su contra por el posible incumplimiento de sus obligaciones laborales, pueden presentarse dos hipótesis; la primera se genera cuando transcurrido el plazo conferido en el emplazamiento para comparecer ante la autoridad administrativa, el patrón no lo hace, por lo que su derecho precluye y en ese caso, la autoridad competente dicta un acuerdo de cierre de procedimiento en rebeldía, sin comparecencia, en el que se hace constar que no obstante que se otorgó un plazo para que el empleador compareciera a manifestar lo que a su derecho conviniera, éste se abstuvo de hacerlo, por lo que se tienen por cierto los hechos levantados por el inspector del trabajo y contenidos en el acta inspectiva, y se continúa el procedimiento en rebeldía, hasta dictarse una resolución en la que se impone la multa correspondiente.

3.3.2. Comparecencia

Por comparecencia debe entenderse el acto por el cual una persona, en este caso, el emplazado, se constituye ante los tribunales, o en la especie, ante las autoridades administrativas, para formular una demanda o bien para contestarla.⁸⁸

⁸⁸ *Diccionario jurídico 2000*, voz *Comparecencia*, CD Rom, clasificación DJ2K-548 Desarrollo Jurídico, derechos reservados, México, 2000.

Así, la segunda hipótesis que puede presentarse se origina cuando realizada la notificación y dentro del plazo conferido por la autoridad emplazante, el patrón emplazado comparece ante la misma.

En este supuesto, y de acuerdo con el artículo 33 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, el emplazado podrá comparecer a la audiencia, o ejercitar sus derechos, ya sea personalmente o por conducto de un apoderado tratándose de personas físicas, o bien, a través de representante legal o un apoderado, en los casos que se trate de personas morales. Sin embargo, resulta necesario indicar que en la práctica, la autoridad federal ha dejado de citar a comparecencia al emplazado, toda vez que el Reglamento aludido en su artículo 32, fracción VII, le permite a la autoridad requerir la manifestación por escrito del empleador o su representante legal, lo que es adecuado y conveniente, si se considera la carga de trabajo que en la actualidad tiene la autoridad laboral.

De esa forma, el emplazado debe presentar ante la autoridad administrativa un escrito que contenga:

- I. Nombre, denominación o razón social de quien promueve;
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para recibirlas;
- III. La autoridad administrativa a quien se dirige;
- IV. La petición que se formula;

V. Los hechos o razones que dan motivo a su petición, y

VI. Lugar y fecha de la emisión.

Asimismo, debe anexar a su escrito los documentos que acrediten la personalidad de quien lo suscribe, además de aquellos instrumentos probatorios que desvirtúen las imputaciones que se le consignan.

3.3.2.1. Acreditación de la personalidad

La personalidad, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, es “el conjunto de elementos que permiten constatar las facultades de alguien para representar a otro, de ahí que cuando se habla de acreditar la personalidad de un representante, se hace referencia a los elementos constitutivos de esa representación”.⁸⁹

En el procedimiento administrativo sancionador, la acreditación de la personalidad se realiza básicamente conforme las disposiciones contenidas en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*; aunque las autoridades del trabajo pueden tener por acreditada la personalidad de los comparecientes, siempre que de los documentos exhibidos, de las actuaciones que obren en autos, o de los registros que establezca la autoridad para acreditar la personalidad, se llegue al pleno convencimiento de que efectivamente se representa a la parte interesada.

⁸⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, P-Z, Porrúa-UNAM, México, 2001, p. 2851.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, en la práctica se ha constatado que a pesar de que en el procedimiento inspectivo se ha acreditado la personalidad del representante legal, cuando se instaura el procedimiento sancionador y comparece por escrito el mismo representante, la autoridad laboral no lo admite por considerar falta de personalidad, empero, debe hacerlo conforme a la regla contenida en el artículo 34 del Reglamento multicitado. Este criterio fue sustentado por el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad número 10263/87, interpuesto ante la Tercera Sala Regional Metropolitana y publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año I, número 8, Tercera Época, agosto de 1988, página 34, que a la letra dice:

"SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.- ACREDITAMIENTO DE PERSONALIDAD.- Si en un acta de inspección levantada por un inspector del Trabajo se hace constar que la persona con la que se entendió la diligencia acreditó su personalidad como apoderado legal de la empresa inspeccionada, mediante testimonio notarial exhibido, no es legal que en el Acuerdo de comparecencia, dictado con motivo de un emplazamiento y citación para la audiencia, se tenga por no acreditada la personalidad de quien promueve, siendo la misma persona con la que se entendió la inspección realizada, pues dicha personalidad ya se le había reconocido con anterioridad al emplazamiento respectivo."

Por otra parte, las formas de acreditar la personalidad se desprenden del artículo 19 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, que establece:

***Artículo 19. ...**

La representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado.

...⁹⁰.

Por lo anterior, se deduce que la acreditación de la personalidad puede realizarse a través de diversos instrumentos, esto es, si el compareciente actúa como apoderado de una persona física, se puede acreditar la personalidad a través de un poder notarial o a través de una carta poder firmada ante dos testigos y con ratificación de firma ante las autoridades administrativas; mientras que si el compareciente actúa como representante legal de una persona colectiva o moral, deberá acreditarla por medio del testimonio notarial que así lo establezca. Además, puede darse el caso de que una persona moral sea representada por apoderado, para lo cual requerirá presentar la carta poder otorgada por la persona legalmente autorizada para otorgarlos y firmada ante dos testigos.

Ahora bien, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene un trámite registrado ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, denominado "Registro de

⁹⁰ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal, Segunda edición, Porrúa-UNAM, México, 1997, pp. 70-74.

Apoderados Legales", a través del cual se puede acreditar la personalidad de un compareciente y realizar todo tipo de promociones ante las autoridades laborales federales, toda vez que existen trámites que se realizan ante la Dependencia indicada y que requieren el acreditamiento de la personalidad o representación de los promoventes, ya sean personas físicas o morales.

Para tal efecto, el interesado deberá llenar una solicitud por escrito y en un plazo de cinco días hábiles se le proporcionará un número de registro. Posteriormente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dispone de diez días hábiles para incorporar los datos de los apoderados en un sistema nacional. Este trámite puede realizarse en cualquiera de las Delegaciones Federales del Trabajo o en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría.⁹¹

3.3.2.2. Ofrecimiento de pruebas

En el escrito de comparecencia, el patrón o emplazado puede ofrecer las pruebas que considere necesarias para demostrar que no son ciertos los hechos, actos u omisiones que se le imputan en el emplazamiento y que devienen precisamente del acta de inspección, para lo cual se podrán ofrecer toda clase de pruebas, siempre que las mismas se encuentren relacionadas con los hechos, actos

⁹¹ Página Internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, sección Registro Federal de Trámites y Servicios de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, http://www.apps.cofemer.gob.mx/buscador/nuevo_tree.asp?org=STPS&view=20&page=1, jueves 3 de julio de 2003, 18:43 horas.

u omisiones específicos que se imputan al patrón, a excepción de la confesional de la autoridad, la cual en todos los casos deberá ser desechada.

Posteriormente, una vez ofrecidas las pruebas por el empleador o su representante legal, la autoridad del trabajo competente acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas y sólo podrá rechazarlas cuando éstas no fuesen ofrecidas conforme a derecho; no tengan relación alguna con el fondo del asunto, o bien, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 50 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

Para la admisión de pruebas, las autoridades del trabajo se ajustarán a las reglas previstas en el artículo 35 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, que establece:

*Artículo 35. ...

...

- II.- Tratándose de hechos, actos u omisiones de posible reparación, sólo se admitirán aquellas que se ofrezcan para demostrar que en la fecha de la inspección sí se cumplieron las normas presuntamente violadas;
- III.- En caso de infracciones de imposible reparación, sólo se admitirán las tendientes a demostrar que en el momento de la visita de inspección no se cometieron los hechos, actos u omisiones materia del emplazamiento;

- IV.- La inspección ocular sólo se admitirá cuando se acredite fehacientemente la necesidad de practicarla. Esta prueba se desechará cuando su finalidad consista en acreditar hechos posteriores, a los asentados en las visitas de comprobación.
- V.- Las consistentes en informes a cargo de otras autoridades, sólo se admitirán cuando el presunto infractor demuestre la imposibilidad de presentarlos por sí mismo;
- VI.- La testimonial de los trabajadores o de sus representantes sindicales, deberá desecharse cuando el acto o omisión del presunto infractor haya causado afectación a los derechos de los trabajadores del centro de trabajo."

En la práctica, los patrones emplazados suelen presentar con frecuencia documentales consistentes en fotografías, archivos electrónicos y otros medios aportados por las ciencias; los cuales se desahogan conforme al procedimiento dispuesto en el artículo 217 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, que establece:

"Artículo 217. El valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio judicial.

Las fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie deberán contener la certificación correspondiente que acredite el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ellas, para que constituyan prueba plena. En cualquier otro caso, su valor probatorio queda al prudente arbitrio judicial."

Por lo anterior, muchas de las fotografías no contienen la certificación indicada, y aunque son admitidas por la autoridad, con las mismas no se logran desvirtuar las violaciones que se le imputan al emplazado.

3.2.2.3. Cierre de la instrucción

Una vez transcurrido el plazo concedido por la autoridad administrativa para que el patrón emplazado envíe por escrito su manifestación y haga valer lo que a su derecho convenga, aquélla procederá a cerrar la instrucción, a través de la emisión de un acuerdo de cierre de procedimiento, mismo que puede ser por comparecencia, en el caso en que el patrón haya hecho valer el derecho contenido en el artículo 72 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, en donde se hará una enumeración de las pruebas admitidas y las que son rechazadas, y en el cual se establece de forma expresa que se cierra el procedimiento y se turna el expediente para emitir la resolución que corresponda.

La autoridad laboral puede emitir también acuerdos de cierre de procedimiento sin comparecencia, ya sea porque el patrón no compareció en el plazo otorgado, o bien lo hizo de manera extemporánea, o no se acreditó la personalidad de quien compareció; en este caso, la autoridad debe manifestar en el acuerdo respectivo los hechos bajo los cuales no admite el escrito del patrón, y hará constar que no obstante que se otorgó un plazo para que compareciera a manifestar lo que a su

derecho conviniera, aquél se abstuvo de hacerlo, por lo que se tienen por ciertos los hechos materia de emplazamiento y se procede a emitir la resolución en rebeldía.

Resulta conveniente precisar que a diferencia de otros procedimientos administrativos, el instaurado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no otorga a los emplazados el derecho de formular alegatos, puesto que el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* no prevé en artículo alguno tal derecho; sin embargo, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* de aplicación supletoria a este procedimiento sí establece en su artículo 56, que una vez concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución, deben ponerse las actuaciones a disposición de los interesados, para que en un plazo que no exceda de diez días, presenten por escrito sus alegatos, mismos que serán tomados en cuenta por la autoridad competente al dictar la resolución; lo que trae como consecuencia que muchos patrones demanden ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la nulidad de la resolución administrativa por no otorgárseles el derecho a la formulación de alegatos; concediendo ese Tribunal, en muchas ocasiones, la nulidad de la resolución para efectos de que en el acuerdo de cierre de procedimiento se otorgue un plazo para formular alegatos. Un ejemplo de este criterio es el sostenido por el Tribunal Administrativo referido, en el juicio atrayente de nulidad, número 83/94/1247/93, aprobado por unanimidad de votos por el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera época, y publicado en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año VIII, número 86, en el mes de febrero de 1995, página 14, intitulado **"ALEGATOS.- SI NO SE CONCEDE TÉRMINO A LAS**

PARTES PARA FORMULARLOS, ES INCORRECTO EL CIERRE DE INSTRUCCIÓN DEL JUICIO."

3.3.3. Resolución

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, "la resolución administrativa es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa"⁹² que en la especie es la absolución de las presuntas infracciones cometidas por el patrón, o la sanción por la violación de las disposiciones legales en materia laboral.

Las resoluciones que emiten las autoridades del trabajo en las que se imponen sanciones por violaciones a la legislación laboral, deben contener, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 37 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones*, los requisitos siguientes:

- I. Lugar y fecha de su emisión;
- II. Autoridad que dicta la misma;
- III. Nombre, razón o denominación social del infractor;
- IV. Domicilio del centro de trabajo;
- V. Registro Federal de Contribuyentes del infractor, cuando conste en el expediente;

⁹² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV, P-Z, Op. cit., p. 3343.

- VI. Relación de las actuaciones que obran en autos, incluyendo las pruebas admitidas y desahogadas;
- VII. Disposiciones legales en que se funda la competencia de la autoridad que la emite, así como la fundamentación legal y motivación de la resolución;
- VIII. Puntos resolutivos;
- IX. Apercibimiento para el cumplimiento de las normas;
- X. Mención del derecho que tiene el infractor para promover los medios de defensa correspondientes, y
- XI. Nombre y firma del servidor público que la dicta.

En ocasiones, al momento de comparecer, los patrones exhiben documentales con el fin de desvirtuar las irregularidades observadas en la visita de inspección; sin embargo, la autoridad administrativa suele rechazar tales pruebas, toda vez que con fundamento en el artículo 37, segundo párrafo, del ordenamiento reglamentario indicado, "al emitir las resoluciones, no se dará valor probatorio a pruebas consistentes en datos o documentos que conforme a las disposiciones aplicables debieron ser aportados durante la visita de inspección, salvo cuando se justifiquen fehacientemente las razones por las cuales no se pudieron aportar". Idéntico criterio es sustentado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad número 783/95, promovido por Productora de Cosméticos, S.A. de C.V., fallado por la Tercera Sala Regional Metropolitana, intitulado "**PRUEBAS PRESENTADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, Y NO EN EL MOMENTO DEL LEVANTAMIENTO DEL ACTA, A PESAR DE**

HABÉRSELAS REQUERIDO, ES PROCEDENTE EL DESECHAMIENTO DE LAS”⁹³

3.3.4. Sanción

En la resolución que emita la autoridad administrativa, deben analizarse a fondo las pruebas aportadas por el patrón y valorar cada una de ellas de forma independiente, con el objeto de que la autoridad competente pueda determinar si con las pruebas presentadas se logran desvirtuar o no las violaciones que se le imputan al patrón emplazado, debiendo la autoridad motivar las causas por las cuales considera que las pruebas aportadas no son suficientes para eximir al patrón de las violaciones cometidas.

Una vez concluida la valoración de las pruebas aportadas, y constatado que con las mismas no se desvirtúan las imputaciones contenidas en el acta de inspección, ni en el emplazamiento señalado, se procederá a emitir la sanción correspondiente, misma que consistirá en una multa de carácter pecuniario.

Ahora bien, la sanción económica se aplicará tomando en consideración los elementos a que aluden tanto la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, como el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones*

⁹³ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Tesis y criterios sustentados por el Poder Judicial Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación, relativos al procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas en materia laboral. Quinto Complemento, México, 1995, p. 38.

a la *Legislación Laboral*, aunque la misma no podrá ser inferior a 3 veces el salario mínimo general vigente en el lugar y fecha en que se cometió la infracción, ni superior a 315, ya que éste es el monto máximo que puede imponerse de conformidad con el Título Décimo Sexto de la *Ley Federal del Trabajo*, y del cual se ha hecho referencia con anterioridad; aunque es posible aplicar una sanción superior al máximo señalado en el supuesto de que la sanción se aplique por violaciones a las normas oficiales mexicanas, para lo cual la sanción se fundamentará en el Título Sexto de la *Ley Federal de Metrología y Normalización*, siendo el monto de la sanción un parámetro que varía de un mínimo de 500 a un máximo de 8,000 veces el salario mínimo general, aunque cabe aclarar que en la práctica, cuando la autoridad administrativa sanciona conforme las disposiciones de la *Ley Federal de Metrología y Normalización*, no puede tundar la sanción que imponga con base en la *Ley Federal del Trabajo*, ya que al imponer la sanción con base en aquella Ley, parte del incumplimiento a una Norma Oficial Mexicana y no a las leyes laborales.

3.3.4.1. Cuantificación de la sanción

Como se indicó anteriormente, para cuantificar las sanciones a que se hagan acreedores los patrones que incumplan las disposiciones laborales, deberán tomarse en consideración los elementos que establecen los artículos 73 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, y 38 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, que son los siguientes:

I. La capacidad económica del infractor

Para valorar la capacidad económica del infractor en la imposición de sanciones durante la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, se utiliza básicamente el indicador consistente en la participación de los trabajadores en las utilidades (PTU), lo cual permite imponer multas en las que la sanción puede variar entre el mínimo y el máximo establecido por la *Ley Federal del Trabajo*.

Cuando no exista información sobre el PTU de la empresa, por regla general el monto de la sanción que se le pueda imponer al patrón por cada infracción cometida, será el mínimo que establece el artículo aplicable para sancionar la infracción de acuerdo a la *Ley Federal del Trabajo*.

Ahora bien, los asuntos relacionados con la negativa del patrón a ser inspeccionado, presentan una situación especial, ya que para estos casos, el lineamiento de la autoridad laboral federal, y en la especie, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos consiste en aplicar el monto máximo de la sanción prevista en la *Ley Federal del Trabajo*, para tratar de inhibir este tipo de conductas de los patrones. De acuerdo a lo anterior, las negativas a permitir las visitas de inspección son consideradas una violación muy grave a la legislación laboral y en ningún caso, deberá imponerse un monto menor al de 315 veces el salario mínimo general vigente en el lugar y fecha en que se haya actualizado la violación de referencia.

II. Gravedad de la infracción

En este sentido, cabe aclarar que las violaciones a la legislación laboral se clasifican en:

- **Muy Graves**, que son aquellas infracciones que causan perjuicio específico a los trabajadores que presten sus servicios en el centro de trabajo y que pongan en riesgo al centro de trabajo, a los trabajadores o afectar a la colectividad.
- **Graves**, que son las infracciones que causan un perjuicio específico a los trabajadores, sin que tal conducta afecte a la colectividad.
- **Leves**, aquellas infracciones que versan respecto de los requisitos formales a la legislación laboral, que pueden causar un perjuicio mediato a los trabajadores o bien que ni siquiera lo hagan, y que no tengan una afectación sobre la colectividad.

III. Reincidencia

Este criterio para cuantificar una sanción supone la existencia, como antecedente, de una inspección practicada con anterioridad al centro de trabajo, y en la cual se detectó una violación por la cual se sancionó al empleador, y que es idéntica en grado y característica a la manifestada en una visita de inspección posterior. Desde un punto de vista personal, este criterio es uno de los más idóneos

para exigir el cumplimiento de las obligaciones laborales infringidas por el patrón; sin embargo en nuestro país, la autoridad federal no cuenta actualmente con un instrumento ágil y sistematizado que permita identificar la reincidencia de los patrones, por lo que se convierte en una norma imperfecta.

IV. Intencionalidad

Desde un punto de vista personal del autor de la presente investigación, este criterio resulta demasiado subjetivo, toda vez que actualmente ni la autoridad inspectiva ni la sancionadora han determinado un catálogo de intencionalidad de las violaciones cometidas por los patrones, de manera que en la práctica, y a pesar de que muchas violaciones pudieran tener como base la intencionalidad del patrón, todas las sanciones no son consideradas intencionales.

V. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse

El criterio anterior se aplica generalmente en las visitas de inspección en materia de seguridad e higiene y de generadores de vapor o calderas y recipientes sujetos a presión, debido a las condiciones que deben ser observadas para el manejo de los instrumentos señalados y de las condiciones que deben preservarse en cada uno de los centros de trabajo.

Ahora bien, para determinar el monto de las sanciones que se pueden imponer a los infractores de la legislación laboral, la autoridad administrativa debe

tomar en cuenta todos los elementos que permitan disminuir o incrementar la multa, que de conformidad con el artículo 38, segundo párrafo, del ordenamiento regulador del procedimiento sancionador, son:

- I. La participación de utilidades;
- II. El Capital contable del último balance;
- III. El importe de la nomina, o
- IV. Cualquier otra información en la que se pueda inferir el estado que guardan los negocios del patrón.

En la práctica, el elemento que más se utiliza para determinar la capacidad económica del patrón, como anteriormente se indicó, es la participación de utilidades de la empresa, misma que es proporcionada generalmente por los propios patrones, al momento de comparecer por escrito al procedimiento administrativo sancionador, o bien, en el momento mismo de la visita de inspección.

Por otra parte, el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, establece en la parte final del artículo 38 que las sanciones se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que pueden incurrir los infractores, lo que permite que la autoridad laboral pueda dar aviso a las autoridades competentes cuando se detecte la posible comisión de un delito dentro del centro de trabajo; sin embargo, en este aspecto debe tenerse especial cuidado en cuanto a la comisión de un delito por un lado, y a la sanción administrativa por el otro, ya que no es posible imponer una

sanción a la par de una pena, punto que será analizado en el capítulo Cuarto, al hacer referencia al principio denominado *non bis in idem*.

3.3.5. Notificación de la resolución

Una vez emitida la resolución en la que se contiene la sanción económica a que se ha hecho el patrón por infringir las disposiciones contenidas en la *Ley Federal del Trabajo*, en los reglamentos que de ella emanan, en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones laborales aplicables, aquella debe ser notificada atendiendo a las disposiciones contenidas en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

Para tal efecto, la notificación se hará en los mismos términos como se estableció para el caso del procedimiento inspectivo; esto es, deberá realizarse en forma personal, en el domicilio del centro de trabajo, y se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, aunque en caso de que no se encuentre ninguno de ellos, se dejará citatorio con quien atienda la diligencia, en el que se establezca fecha y hora para que el patrón sancionado espere la notificación. Si el día señalado en el citatorio el patrón o su representante no se encontrasen en el centro de trabajo, la notificación se realizará con cualquier persona que se encuentre en el domicilio asentado en la notificación.

Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas, y los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, las notificaciones deberán efectuarse en el plazo máximo de diez días, contados a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa.

Finalmente cabe señalar que una vez notificada la resolución administrativa en la que se sanciona al patrón, si éste no está de acuerdo con la misma, cuenta indistintamente los siguientes medios de impugnación para promover la revisión o nulidad del mismo, y que son:

- Interposición de un recurso de revisión ante el superior jerárquico de la autoridad emisora de la resolución administrativa, el cual se interpone con fundamento en los artículos 83 y 86 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* y 42 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, dentro de un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido sus efectos la notificación de la resolución recurrida, siguiendo para este caso las disposiciones contenidas en el Título Sexto, denominado "Del recurso de revisión", de la Ley citada en este párrafo, y

- Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se interpondrá dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de la resolución sancionadora, siguiendo en su caso, el procedimiento contenido en el Código Fiscal de la Federación.

Como se ha observado a lo largo de la presente investigación, la autoridad laboral cuenta con atribuciones para vigilar la actividad de los particulares, a través de dos procedimientos distintos que persiguen un objetivo común: vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en las normas laborales, y en caso de incumplimiento de las mismas, y previa comparecencia del patrón, imponer, en su caso, la sanción correspondiente; por lo que se estima que el procedimiento administrativo sancionador constituye en sí el eslabón final de una serie de acciones sustantivas que, de acuerdo a su competencia respectiva, realizan las diversas unidades administrativas participantes en ella; pero que no obstante, no logra satisfacer el objetivo primordial por el que se instaura, que es desde un punto de vista personal, no sólo el aplicar una sanción, sino coaccionar al patrón al cumplimiento de las disposiciones inobservadas, ya que, como se verá en el capítulo siguiente, el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones* contiene normas imperativas que no obstante la existencia de los procedimientos referidos, no pueden ser cumplidas debido principalmente, a la falta de disposiciones expresas que logren alcanzar el propósito por el que surge el procedimiento administrativo sancionador.

CAPÍTULO 4.

LA INEFICACIA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES INFRINGIDAS

Una vez impuesta la sanción administrativa por la autoridad competente, ésta hará llegar una copia de la resolución sancionadora a la autoridad exactora; es decir, a la autoridad fiscal competente atendiendo al lugar donde se cometió la violación a la normatividad laboral, la que procederá a hacer efectivas las multas impuestas, e inclusive, podrá exigir el pago de las mismas a través de los mecanismos previstos en las disposiciones legales que los regulen. A partir de ese momento la autoridad laboral únicamente tendrá conocimiento de la existencia del pago de la multa por medio de la orden de pago que al efecto se emita, y se tendrá por concluido el procedimiento sancionador cuando una vez remitida la orden indicada se emita un acuerdo de archivo por parte de la autoridad sancionadora.

Sin embargo, el pago de la multa impuesta al empleador transgresor no es, desde un punto de vista personal, el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de las disposiciones laborales que originaron la sanción administrativa, sino la sanción originada como consecuencia del incumplimiento de ellas, lo que conlleva en la práctica a que en muchas ocasiones únicamente se de cumplimiento a la sanción

y no a las causas que la originaron; no obstante que como se verá posteriormente, existe la obligación del empleador infractor de dar cumplimiento por igual tanto a la sanción impuesta como a la infracción cometida.

Es por ello que a pesar de que el procedimiento administrativo sancionador constituye el eslabón final de una serie de atribuciones con que cuenta el Estado, y en el caso que nos ocupa la autoridad federal del trabajo, para vigilar la forma como se gesta la relación trabajador-empleador, el mismo no cumple en forma completa con el propósito para el cual fue creado, debido básicamente a la ausencia de disposiciones normativas dentro de los ordenamientos reguladores de este procedimiento que obliguen al empleador a cumplir, aunque sea de una forma más severa, las normas legales que él mismo ha infringido.

4.1. Laguna jurídica del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral

A lo largo de la presente investigación se ha señalado que una característica primordial del derecho del trabajo consiste en su aspecto imperativo, a través del cual en la norma jurídica se exige a aquel en quien recae su ejercicio, la obligatoriedad de hacer, o de omitir, lícitamente algo y que en caso de que no se de cumplimiento al precepto legal, el Estado cuente con los medios necesarios para exigir la observancia del mismo por medio de la coacción, es decir, a través del

empleo de la fuerza de que dispone el orden jurídico. En el caso que nos ocupa, la coacción se presenta cuando una vez infringida la norma de derecho, se impone una sanción de carácter administrativo.

Aunado a lo anterior, el derecho del trabajo también tiene como característica el ser de orden público, por lo que no basta la imposición de la sanción para reparar el daño cometido por el patrón infractor, sino debe resarcirse el mismo con el objeto de mantener el orden jurídico laboral de forma estable; supuesto que se encuentra contenido en el artículo 40 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* que establece lo siguiente:

"Artículo 40.- La imposición de sanciones no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron."

Como se puede observar, el Reglamento citado prevé que de manera independiente a la imposición de la sanción administrativa, el empleador se encuentre obligado a cumplir con las acciones u omisiones que originaron la multa; a pesar de ello, desde una perspectiva personal, el dispositivo indicado no resulta suficiente para exigir el cumplimiento de la norma trastocada, ya que únicamente establece el supuesto sin precisar la forma como la autoridad del trabajo observará tal disposición.

En efecto, no se contempla en ningún precepto del Reglamento a que se ha hecho referencia, la coacción necesaria para hacer cumplir al patrón la acción u omisión infringida, por lo que existe una laguna en el propio ordenamiento

reglamentario que impide que la autoridad administrativa del trabajo pueda exigir de una forma más severa la ejecución de las normas trastocadas.

Debido a que el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* no prevé un mecanismo adecuado para hacer cumplir la normatividad que se ha detectado como infringida por medio de la inspección del trabajo, en la práctica se ha observado que el empleador sancionado sólo realiza el pago de la multa administrativa sin observar aquellas disposiciones que originaron la sanción, e inclusive lo que es más grave, actualmente son pocos los empleadores que efectúan el pago de la multa impuesta, aunque esto último debe atribuirse a la falta de seguimiento por parte de la autoridad fiscal competente para exigir el pago de los créditos fiscales en que se convierten las sanciones administrativas, y no a la competencia de la autoridad del trabajo, por lo que además se incumple la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 41 del ordenamiento regulador del procedimiento sancionador, que prevé la obligación de la autoridad exactora de proveer la información a las autoridades del trabajo en forma bimestral en cuanto a la efectividad de la multa impuesta, aunque en la realidad éstas no tienen conocimiento de las multas que se han hecho efectivas, por lo que desde una óptica personal, la sanción administrativa también resulta ineficaz debido a la omisión antes señalada.

Ahora bien, ante la falta de disposición expresa en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, en cuanto a la forma de exigir el cumplimiento a que se ha venido haciendo referencia en

el presente Capítulo, resulta necesario atender a las disposiciones contenidas en la *Ley Federal del Trabajo*, respecto a la forma de subsanar las deficiencias legales de los ordenamientos de naturaleza laboral.

4.2. La forma de subsanar las deficiencias legales conforme a la Ley Federal del Trabajo

La *Ley Federal del Trabajo* vigente establece en su artículo 17 la clasificación de las normas de trabajo, así como las fuentes y principios aplicables al mismo en caso de que en aquéllas no exista disposición expresa, aspecto que se presenta, en la especie, en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*.

En efecto, el artículo en comento indica:

"Artículo 17. A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6o., se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad."

Cabe aclarar que la clasificación contenida en el dispositivo transcrito no determina la jerarquía de la norma de derecho del trabajo, tal y como ocurre con el resto de las ramas del derecho, ya que en ésta no se aplica la clásica teoría piramidal del orden jurídico de las normas de Hans Kelsen, prevista de igual forma en el artículo 133 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, donde se coloca a la Constitución en la cúspide de la pirámide, como la norma jurídica fundamental y, debajo de ella a las leyes, los tratados internacionales, los reglamentos que emanan de las leyes ordinarias y demás disposiciones de carácter general, abstracto, obligatorio e imperativo; sino que existe una aplicación inversa de la misma, toda vez que en el derecho del trabajo, la Constitución se ubica en la base de la pirámide y, en los niveles superiores, se encuentran las leyes, los tratados, los reglamentos y las demás normas legales.

Lo anterior tiene su razón en una característica del derecho del trabajo, que consiste en que el mismo constituye un mínimo de garantías sociales a favor del trabajador; de ahí que si la Constitución consagra las garantías mínimas que deben otorgarse al trabajador en su calidad de tal, los otros ordenamientos pueden contener disposiciones que beneficien en mayor grado a aquellos, de ahí que generalmente la *Ley Federal del Trabajo* y otros ordenamientos tales como el contrato individual, el contrato colectivo o el contrato-ley que rigen las diversas relaciones de trabajo,

pueden rebasar el contenido de la Constitución, razón por lo que se justifica la inversión piramidal a que se ha aludido.⁹⁴

De conformidad con el artículo 17 señalado, y transportando la clasificación indicada en el mismo al caso que nos ocupa, al no existir disposición alguna en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* que faculte a la autoridad del trabajo a exigir el cumplimiento de las obligaciones que conforme a los ordenamientos laborales se encuentra constreñido el empleador, conviene analizar si es posible subsanar las deficiencias del mismo atendiendo al contenido de la Constitución, la *Ley Federal del Trabajo*, los Tratados Internacionales, así como de la analogía, los principios generales del derecho, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

La Constitución es, como se indicó anteriormente, la norma jurídica fundamental de nuestro país; el Diccionario Jurídico Mexicano la define como "la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, la Constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social".⁹⁵

⁹⁴ Cfr. DÁVALOS, José. *Derecho individual del trabajo*, Décimo Primera edición, Porrúa, México, 2001, pp. 78. 79. DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo*, Tomo I, Décima Tercera edición, Porrúa, México, 2000, pp.466, 467.

⁹⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, "A-C". Porrúa, UNAM, México, 2001, p. 790.

Nuestra Constitución consagra en el artículo 123, los derechos mínimos y fundamentales que deben otorgarse a los trabajadores y los cuales habrán de ser respetados por los propios empleadores; no obstante, también existen otros artículos que consagran derechos para las personas y los mexicanos en materia de trabajo, tales como son el artículo 5 que consagra la libertad con que cuenta toda persona para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le convenga, siempre que el mismo sea lícito, o el artículo 32, que establece el derecho de los mexicanos a ser preferidos respecto de los extranjeros en igualdad de circunstancias, para desempeñar un cargo o comisión en el gobierno, siempre que no sea indispensable la calidad de ciudadano mexicano; sin embargo, no existe un precepto constitucional que confiera facultad alguna a las autoridades federal o locales del trabajo para exigir el cumplimiento de las normas laborales que han sido violadas por los empleadores, y que se utilizara como dispositivo de aplicación supletoria respecto del reglamento regulador del procedimiento por el cual se impone la sanción administrativa a aquellos.

Por su parte, la *Ley Federal del Trabajo* constituye el ordenamiento legal en el que se encuentra codificado el derecho del trabajo; entre otros aspectos establece, como se indicó en el Capítulo Primero de la presente investigación, a las autoridades del trabajo, y en ellas se identifica, de acuerdo con el artículo 523, fracción VI, a la inspección del trabajo, cuyas funciones son, de conformidad con el artículo 540 de la citada Ley, las siguientes:

*Artículo 540. La Inspección del Trabajo tiene las siguientes funciones:

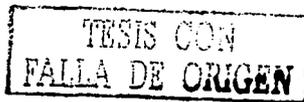
- I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo;
- II. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo;
- III. Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe empresas y establecimientos;
- IV. Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones; y
- V. Las demás que le confieran las leyes."

Como se observa, la inspección del trabajo se encuentra facultada para vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales y poner en conocimiento de la autoridad del trabajo competente las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas; aspectos de los que se ha tratado a lo largo de la investigación, y las cuales podrían ser utilizadas para subsanar las omisiones legales que contiene el Reglamento que regula los procedimientos inspectivo y sancionador.

Por su parte, el Título Décimo Sexto de la Ley en comento, denominado "Responsabilidades y Sanciones", únicamente establece las hipótesis sobre las cuales se cuantificarán las sanciones pecuniarias que se impongan derivadas de las violaciones a las normas de trabajo, facultando a la autoridad a imponer una multa de hasta 315 veces el salario mínimo general vigente en el lugar y fecha en que se

cometió la infracción; sin embargo, al igual que la Constitución y el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, no prevé procedimiento alguno que le de competencia para coaccionar al empleador a cumplir la norma infringida, ni siquiera para imponer una sanción pecuniaria en reincidencia, de la cual se abordará posteriormente como un mecanismo que podría utilizar la autoridad sancionadora para exigir el cumplimiento de las disposiciones omitidas.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido por el artículo 133 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y el artículo 6 de la *Ley Federal del Trabajo*, los Tratados Internacionales celebrados y aprobados constituyen Ley Suprema en nuestro país y, por tanto, también resultan aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que benefician al trabajador, análisis este último que se desprende del texto del artículo 19, último párrafo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual dispone que: "en ningún caso podrá considerarse que la adopción de un Convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un Convenio por cualquier estado miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el Convenio o en la recomendación".⁹⁶



⁹⁶ Página Internet de la Organización Internacional del Trabajo, Sección, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, <http://www.ilo.org/public/spanish/about/iloconst.htm#a19p8>, Miércoles 12 de marzo de 2003, 12:20 P.M.

En el seno de la OIT se han suscrito 5 Convenios sobre inspección del trabajo⁹⁷; el Convenio 21, relativo a la simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo de buques, ratificado por nuestro país el 9 de marzo de 1938; el 81, sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio; el 85, relativo a la inspección del trabajo en los territorios no metropolitanos; el 129, relativo a la inspección del trabajo en la agricultura, y el 178, relativo a la inspección de las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar, mismos que no han sido ratificado por México y por consecuencia, no tienen el carácter de vinculatorios en las relaciones laborales; no obstante lo anterior, ninguno de los convenios referidos contienen disposiciones que permitan subsanar las deficiencias contenidas en el Reglamento a que se ha hecho referencia a lo largo de la presente investigación, e inclusive, como en el caso del Convenio 81, existen dispositivos que van en contra de los preceptos Constitucionales que consagran la garantía de seguridad jurídica para el gobernado, como es el caso, por citar un ejemplo, del artículo 12, incisos a) y b), que dispone:

"Artículo 12

1. Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados:

- a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;
- b) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección;

..."

⁹⁷ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. México y la Organización Internacional del Trabajo. Sexta edición, México, 2002, pp. 410, 418, 419, 425 y 431.

Por lo anterior, al no existir disposición jurídica expresa en los ordenamientos legales a que se ha hecho referencia, que permita a la autoridad laboral exigir el cumplimiento de las disposiciones en la materia que se han infringido, resulta conveniente atender a lo dispuesto en la segunda parte del artículo 17 aludido; es decir, aplicar de forma supletoria la analogía, los principios generales del derecho en general y los de justicia social, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

Se considera a la analogía como un fenómeno de igualdad entre dos situaciones, una prevista y la otra no prevista por la ley; consiste en la operación realizada por la autoridad, o el juzgador, a quien se le denomina intérprete, para aplicar a un caso no previsto por el orden jurídico las disposiciones jurídicas destinadas a regir casos similares⁹⁶; se le suele considerar como el recurso por excelencia para llenar los vacíos contenidos en la legislación, toda vez que es un medio a través del cual el intérprete puede superar la eventual insuficiencia o deficiencia del orden jurídico.

La analogía como método de integración de la norma sólo puede justificarse cuando a una situación imprevista se aplica un precepto relativo a un caso semejante, no por el simple hecho de la semejanza en sí, sino porque existe la misma razón para otorgar las consecuencias jurídicas que señala la regla aplicable al caso regulado, formulando de esa forma una norma jurídica idéntica a aquella en la que se contiene el supuesto.

⁹⁶ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo I, Op. cit., p. 468.

Para que pueda aplicarse la analogía como un mecanismo de integración del Derecho, es necesario que entre ambos supuestos exista necesariamente una similitud relevante; lo que significa en el caso que nos ocupa, que para aplicar la analogía a fin de subsanar la deficiencia del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, consistente en la falta de un mecanismo necesario para exigir al empleador el cumplimiento de las disposiciones legales inobservadas, es necesario que exista un caso semejante que contenga supuestos jurídicos similares al señalado; sin embargo en este caso, la analogía no constituye el mecanismo de integración adecuado para subsanar la deficiencia referida, toda vez que en los diversos procedimientos administrativos instaurados por la Administración Pública tendientes a vigilar la actividad de los particulares, no existen supuestos semejantes al pretendido en materia laboral regulados expresamente por la normatividad aplicable en cada caso concreto, por lo que en tal sentido, no es posible aplicar la analogía como mecanismo de integración de la norma jurídica. Además, como se verá posteriormente, la autoridad administrativa del trabajo sólo puede actuar en virtud de una disposición expresa, y al aplicar la analogía rebasaría su ámbito de competencia.

Siguiendo el supuesto citado en el artículo 17 de la *Ley Federal del Trabajo*, ante la falta de una disposición expresa en la legislación laboral, deberán tomarse en consideración los principios generales que deriven de la Constitución, de las leyes, de los tratados y de los reglamentos; los principios generales del derecho a que alude el artículo 14 Constitucional, y los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución Federal; sin embargo, y en concordancia

con la idea expuesta por el Doctor Néstor de Buen, los principios generales de justicia social derivan de la Constitución misma, por lo que sólo debiera hacerse referencia a los dos primeros citados; esto es por una parte, a los principios que derivan de la Constitución, entre los cuales se encuentran por supuesto, los principios en materia laboral y que constituirían los principios específicos de esa materia, y posteriormente, en un segundo plano jerárquico, aplicar los principios generales del derecho a que alude el artículo 14 de nuestra Carta Magna.⁹⁹

En cuanto a los principios rectores del derecho del trabajo, los mismos pueden ser definidos como "aquellos postulados de política jurídico-laboral que aparecen, expresa o tácitamente, consagrados en las normas", como puede observarse tanto en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como en la *Ley Federal del Trabajo*, ya que en ellos se consagran esos principios sobre los cuales descansará el derecho laboral y respecto de los cuales se procurará lograr el equilibrio entre los factores de la producción. Conviene señalar que abordar de manera profunda este tópico traería como consecuencia una desviación del propósito de la presente investigación, por lo que para los efectos de la misma basta con señalar que ni los principios de derecho del trabajo por los cuales se ve al mismo como un derecho y un deber social, ni la libertad de trabajo, la igualdad en el mismo, la dignidad del trabajador, la salud del mismo, o la estabilidad en el empleo, consagrados tanto en la Constitución como en la *Ley Federal del Trabajo*, no pueden ser aplicados por la autoridad administrativa del trabajo para subsanar las

⁹⁹ *Ibidem* pp. 468, 469.

deficiencias legales contenidas en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*.

Por otra parte, los principios generales del derecho pueden ser conceptuados como "los principios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica, descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual"¹⁰⁰, y de la misma forma que los principios de derecho laboral, cada autor señala los que considera los principios generales del derecho más importantes, de tal manera que como se indicó en párrafos anteriores, hacer una exposición profunda de los mismos traería como consecuencia la desviación del tema de la presente investigación, por lo que para efectos de la presente investigación resulta necesario subrayar que de igual manera que los principios generales del derecho del trabajo, aquellos no se pueden aplicar para subsanar la deficiencia contenida en el Reglamento que regula tanto al procedimiento inspectivo, como al sancionador.

El artículo 17 de la *Ley Federal del Trabajo* igualmente dispone que podrá utilizarse la jurisprudencia para subsanar las deficiencias legales, entendiendo ésta, de acuerdo con el Doctor Ignacio Burgoa, como: "las interpretaciones y consideraciones jurídicas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que

¹⁰⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo IV, "P-Z", Porrúa, México, 2001, pp. 3027, 3028.

se presenten, en la inteligencia de que dichas interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señala la ley".¹⁰¹

Del concepto anterior puede inferirse que la jurisprudencia tiene una función interpretativa de la Constitución y de los tratados internacionales, así como de las leyes y reglamentos que deriven de éstas, debido a que ante la existencia de un supuesto de conflicto contenido en los ordenamientos legales, los tribunales judiciales deben desentrañar el sentido del supuesto jurídico en controversia.

A través de la jurisprudencia se pretende no sólo llevar a cabo la función aplicativa de las normas jurídicas a los casos concretos, sino también descubrir el verdadero sentido de las mismas, así como crear o construir el derecho cuando la ley escrita adolezca de deficiencias, omisiones, imprevisiones o lagunas, cuestión esta última que se presenta en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*.

Ahora bien, la fuerza vinculatoria de la jurisprudencia se desprende del texto del artículo 192 de la Ley de Amparo, mismo que establece:

*ARTICULO 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales

¹⁰¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*, Trigésima Quinta edición, Porrúa, México, 1999, p. 818.

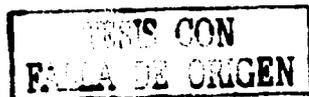
Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados."

Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación a la fecha no ha emitido jurisprudencia alguna respecto a la obligación de las autoridades de exigir el cumplimiento de disposiciones infringidas por los gobernados, e inclusive, atendiendo a lo dispuesto en el artículo anteriormente transcrito, la misma no tiene carácter vinculatorio respecto de las autoridades administrativas, como lo es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y sus unidades administrativas competentes para instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo sancionador; por lo que tampoco constituye un elemento para subsanar las deficiencias existentes en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*.

No obstante lo anterior, mediante tesis jurisprudencial número XIV.1º.8 K, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito con sede en



la Ciudad de Mérida, Yucatán, y contenida en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII, Novena Época, diciembre de 1998, se estableció que las autoridades administrativas deben observar la jurisprudencia del Poder Judicial, a fin de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la que a la letra dice:

"JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Si bien los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo que determinan la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas y cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se refieren de manera genérica a órganos jurisdiccionales sin hacer mención a las autoridades administrativas, éstas también quedan obligadas a observarla y aplicarla, lo cual se deduce del enlace armónico con que se debe entender el texto del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y el séptimo párrafo del artículo 94 de la misma Codificación Suprema; ello porque, por un lado, la jurisprudencia no es otra cosa sino la interpretación reiterada y obligatoria de la ley, es decir, se trata de la norma misma definida en sus alcances a través de un procedimiento que desentraña su razón y finalidad; y por el otro, que de conformidad con el principio de legalidad que consagra la primera de las disposiciones constitucionales citadas, las autoridades están obligadas a fundar y motivar en mandamiento escrito todo acto de molestia, o sea que deberán expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del

mismo. Por tanto, conjugando ambos enunciados, obvio es que para cumplir cabalmente con esta obligación constitucional, toda autoridad deberá no solamente aplicar la ley al caso concreto, sino hacerlo del modo que ésta ha sido interpretada con fuerza obligatoria por los órganos constitucional y legalmente facultados para ello. En conclusión, todas las autoridades, incluyendo las administrativas, para cumplir cabalmente con el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional, han de regir sus actos con base en la norma, observando necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia."

En lo personal no se está de acuerdo con el criterio anteriormente señalado, toda vez que las autoridades administrativas deben de actuar siempre apegando sus actos a lo que establece expresamente la ley, y no a la interpretación de los preceptos jurídicos

La costumbre también es un elemento al que alude el artículo 17 de la *Ley Federal del Trabajo* para enmendar las lagunas jurídicas contenidas en las disposiciones laborales, es definida como el "uso implantado por una colectividad, y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio"¹⁰²; por regla general, la costumbre se manifiesta en un primer momento, en una forma no escrita.

A pesar de ser una fuente formal del derecho en general, en materia laboral la fuerza dinámica del derecho del trabajo y su característica de ser una rama en

¹⁰² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho, Cuadragésima edición, Porrúa, México, 1989, p. 61.

constante expansión han traído como consecuencia que la costumbre se considere una forma de integración de la norma jurídica laboral de poco uso, debido principalmente al lento proceso para su formación; esto es, para ser obligatoria por la sociedad, o bien por un pequeño grupo de la misma, resulta necesario el transcurrir del tiempo, por lo que los trabajadores y el estado en sí no pueden esperar un lapso de tiempo relativamente largo para conquistar o reconocer derechos y beneficios; ya que resulta mucho más ágil y efectiva la creación de la ley o en su caso, la negociación de las contrataciones colectivas o el ejercicio del derecho de huelga; de manera tal que en la actualidad, la costumbre laboral únicamente se aplica en la empresa donde se produjo y en donde trabajadores y empleadores consiguen con la misma beneficios para aquellos¹⁰³. En tal sentido, esta fuente tampoco resulta adecuada para dar una solución a la problemática contenida en el Reglamento regulador del procedimiento administrativo sancionador.

Finalmente, el último elemento a que hace referencia el artículo 17 multicitado es la equidad, misma que se traduce como la "técnica de aplicación de la ley a especiales situaciones", la equidad se identifica con la *epiqueia aristotélica*, que consiste en adaptar el mandato normativo a las circunstancias concretas de un caso específico, o señalado en otras palabras, es la justicia del caso concreto.

Conviene señalar que la equidad, a diferencia de la justicia, toma en cuenta un sentido humano que debe tener el Derecho, prevaleciendo, frente a las

¹⁰³ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. EL nuevo derecho mexicano del trabajo Tomo I, Décima Séptima edición. Porrúa, México, 1999, p. 138.

consideraciones normales y regulares, la circunstancia del caso concreto; en otras palabras, la norma jurídica es general; sin embargo, por más amplia que sea, no pueden cubrir todas las circunstancias concretas que se encuentran alrededor de la misma, por lo que en ocasiones existen circunstancias específicas no consideradas por el legislador al momento de crear la ley, de manera tal que cuando estas circunstancias se presentan, es posible caer en una inconveniencia o injusticia al aplicar la norma en su sentido general; de ahí que se recurra a la equidad como un instrumento para corregir la omisión de la ley. Dicho en palabras del filósofo Aristóteles, "cuando la ley dispone de una manera general, y en los casos particulares hay algo excepcional, entonces, viendo que el legislador calla o que se ha engañado por haber hablado en términos generales, es imprescindible corregirle y suplir su silencio, y hablar en su lugar, como él mismo lo haría si estuviese presente; esto es, haciendo la ley como él la habría hecho, si hubiera podido conocer los casos particulares de que se trata".¹⁰⁴

Es conveniente hacer mención que los mecanismos establecidos en el artículo 17 de la *Ley Federal del Trabajo*, y citados anteriormente, independientemente de que no tengan aplicación al caso que se pretende resolver, tampoco pueden ser llevados a cabo por las autoridades administrativas, ya que aquellos son mecanismos de integración e interpretación de las normas jurídicas, los cuales deben ser aplicados por las autoridades jurisdiccionales cuando se presente un conflicto entre las partes, lo que no ocurre en el ámbito de actuación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el procedimiento administrativo sancionador, ya que en

¹⁰⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho, Op. cit., pp. 372-374.

éste, si bien es cierto que no existe una disposición expresa que faculte a las autoridades para exigir el cumplimiento de la normatividad, también lo es que éstas no pueden integrar o interpretar para sí mismas los vacíos legales existentes en sus normas competenciales; además, debe observarse de forma permanente que las autoridades administrativas siempre deberán actuar con base en lo expresamente dispuesto por la ley, ya que en caso contrario, estarían transgrediendo sus esferas de competencia e infringiendo el principio de legalidad previsto en la Constitución. Un criterio semejante ha sostenido el Poder Judicial a través de la tesis jurisprudencial sustentada por la Suprema Corte de Justicia en la Quinta Época, contenida en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXX, página 4656, del año de 1944, que señala:

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS. Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dicten alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria, de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional."

Atendiendo a lo anterior, se deduce que sólo a través del mandato legal, las autoridades administrativas podrían coaccionar al empleador para que éste cumpla la normatividad que violó, de ahí que resulta necesario reformar las disposiciones aplicables a los procedimientos administrativos inspectivo y sancionador, para que de esa forma se esté en posibilidad de actuar y así mantener el equilibrio entre los factores de la producción.

4.3. Propuesta de inclusión de la inspección como etapa posterior a la notificación de la resolución sancionadora

Se mencionó en el punto anterior que la autoridad administrativa tiene facultades expresas para actuar dentro de su ámbito competencial, de ahí que sólo debe realizar sus actos apegando los mismos a lo dispuesto por los preceptos legales. En tal sentido, a fin de que el procedimiento administrativo sancionador impuesto por la autoridad laboral sea efectivo y logre el propósito de exigir el cumplimiento de las disposiciones legales infringidas, independientemente de la sanción impuesta, se considera que debe existir un mecanismo posterior a la emisión de la resolución sancionadora que permita completar el ciclo de los procedimientos inspectivo y sancionador; para lo cual no es necesario crear nuevas figuras jurídicas ni mucho menos instituciones, sino aprovechar las existentes en la *Ley Federal del Trabajo*, como lo es necesariamente, la inspección del trabajo como autoridad laboral; para lograr lo anterior se deben observar adecuadamente las hipótesis previstas en el artículo 540 de la *Ley Federal del Trabajo*, las cuales se han señalado en el capítulo Primero de la presente investigación, y una vez hecho lo anterior, con base en los supuestos contenidos en el artículo referido, proponer una reforma legal al *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* como instrumento jurídico aplicable en concreto a los dos procedimientos citados.

4.3.1. Propuesta de reformas al Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación laboral en materia inspectiva

El artículo 89, fracción I de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* faculta al Presidente de la República para promulgar y ejecutar, a través de reglamentos, las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia, por lo que todo Reglamento se encuentra subordinado al texto legal, situación que ocurre en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, expedido por el entonces Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1998. Al ser un reglamento expedido por el Presidente de la República, la reforma al mismo debe ser realizada por aquél.

Desde un punto de vista personal, estas reformas legales deben orientarse al establecimiento de facultades tanto para la autoridad inspectiva competente (que en materia federal son la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo a nivel central, y las Delegaciones Federales del Trabajo como órganos desconcentrados de la STPS), como para la sancionadora (en la misma clasificación, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las Delegaciones Federales del Trabajo respectivamente), que les permita vigilar por un lado, el cumplimiento de las disposiciones laborales en forma permanente y, por el otro, las omisiones de los empleadores consideradas

como violaciones a las normas de trabajo, en virtud de una resolución sancionadora anterior. En este punto se propondrán las reformas en materia de inspección, y posteriormente, cuando se haga referencia a la reincidencia, se abordarán las relativas a la autoridad sancionadora.

Como se indicó anteriormente, el artículo 40 del *Reglamento General para la Imposición y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* indica que la multa debe ser independiente del cumplimiento de los actos u omisiones que la motivaron; sin embargo, no existe disposición expresa contenida en el Reglamento aludido para que se compruebe el cumplimiento de aquellos actos u omisiones, por lo que con fundamento en dicho precepto, se propone en primera instancia que sea a través de la propia inspección del trabajo como se verifique que una vez impuesta la sanción se cumplan las disposiciones infringidas, lo cual puede realizarse a través de una inspección de tipo extraordinario, de manera tal que se propone la adición de una fracción VIII al artículo 14 del Reglamento indicado, en los siguientes términos:

Propuesta de reforma

*ARTÍCULO 14.- Las autoridades del trabajo podrán ordenar la práctica de visitas extraordinarias en cualquier tiempo, mismas que procederán cuando:

I. a V. ...

VI. Existan actas derivadas de una visita que carezcan de los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables, o en aquellas de las que se desprendan elementos para presumir que el inspector incurrió en conductas irregulares;

VII. Se realice la supervisión a que se refiere el artículo 26 de este Reglamento, y

VIII. Se haya emitido una resolución sancionadora por la autoridad competente, en términos del Capítulo Tercero del presente Reglamento, en la que se demuestre la existencia de infracciones a la normatividad laboral.

El procedimiento para este tipo de inspecciones será el mismo que el descrito en el Capítulo Tercero de la presente investigación, es decir, existirá una notificación previa donde se indique el nombre del empleador, el domicilio a inspeccionar, día y hora de la visita de inspección, número de orden de inspección; el desahogo de la misma previa identificación del inspector federal del trabajo y de quien atienda la visita, nombramiento de testigos, realización de interrogatorios a los trabajadores del centro de trabajo, así como elaboración de un acta circunstanciada y el derecho que le confiere el artículo 68 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* y 22 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* para formular observaciones y ofrecer pruebas dentro del término de cinco días siguientes a la fecha del levantamiento del acta; sin embargo, a efecto de dar la debida seguridad jurídica al empleador, se propone reformar el primer párrafo del artículo 17 del ordenamiento reglamentario indicado, en los siguientes aspectos:

Texto vigente

*ARTÍCULO 17.- Los inspectores, para practicar las visitas ordinarias correspondientes, lo harán previo citatorio que entreguen en los centros de

trabajo por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la fecha en que se realizarán, en el que se especificará el nombre del patrón, domicilio del centro de trabajo, día y hora en que se practicará la diligencia, el tipo de inspección, el número y fecha de la orden de inspección correspondiente, acompañando un listado de documentos que deberá exhibir el patrón, los aspectos a revisar y las disposiciones legales en que se fundamenten."

Propuesta de reforma

"ARTÍCULO 17.- Los inspectores, para practicar las visitas ordinarias y extraordinarias correspondientes, lo harán previo citatorio que entreguen en los centros de trabajo por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la fecha en que se realizarán, en el que se especificará el nombre del patrón, domicilio del centro de trabajo, día y hora en que se practicará la diligencia, el tipo de inspección, el número y fecha de la orden de inspección correspondiente, acompañando un listado de documentos que deberá exhibir el patrón, los aspectos a revisar y las disposiciones legales en que se fundamenten. **Tratándose de visitas extraordinarias que deriven del artículo 14, fracción VIII del presente Reglamento, éstas únicamente versarán sobre las violaciones a la normatividad laboral detectadas y sancionadas en la resolución administrativa de que se trate."**

Finalmente, en este punto conviene precisar que a fin de que el artículo 40 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* incluya el mecanismo para que se exija el cumplimiento de los actos u omisiones a que alude tal precepto, se propone igualmente una reforma legal

al citado dispositivo que remita a la función inspectiva de la autoridad del trabajo como el mecanismo para exigir coactivamente ese cumplimiento, de la forma siguiente:

Texto vigente

"ARTÍCULO 40.- La imposición de sanciones no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron."

Propuesta de reforma

"ARTÍCULO 40.- La imposición de sanciones no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron. **Para tal efecto, la autoridad del trabajo que emitió las mismas deberá remitir las copias con firmas autógrafas de las resoluciones que se dicten a las autoridades inspectivas, con el objeto de que éstas últimas procedan a emitir una nueva orden de inspección en términos de lo dispuesto por el artículo 14, fracción VIII del presente Reglamento.**"

Con las propuestas de reforma anteriormente indicadas, se estaría en la posibilidad de observar, desde una perspectiva mucho más amplia, el dispositivo contenido en el artículo 540, fracción I de la *Ley Federal del Trabajo*, que alude a la función de la inspección del trabajo de vigilar el cumplimiento de las normas laborales, y de esa manera atender a la armonía laboral, mediante la verdadera consecución de un equilibrio entre los empleadores y los trabajadores.

4.3.2. Nueva visión de la inspección del trabajo, de conformidad con el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006

La inspección del trabajo, como autoridad encargada de aplicar las normas en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 523 de la *Ley Federal del Trabajo*, también tiene entre otras funciones consagradas en el artículo 540 del mismo ordenamiento legal, la de facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo; función que a pesar de encontrarse vigente y estar regulada de forma expresa en el artículo 10 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, no ha sido aprovechada totalmente por las propias autoridades del trabajo; sin embargo, con la nueva política en materia laboral, promovida en este sexenio, y en concreto por el actual Secretario del Trabajo y Previsión Social, se prevé una transformación de la función inspectiva para que deje de ser el órgano de policía y represor y convertirse en un órgano de asesoría sobre el cumplimiento de la normatividad laboral y de prevención de su incumplimiento.

Dichos supuestos se encuentran sustentados en el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2001, mismo que establece que la nueva cultura laboral debe basarse, entre otros aspectos, en la modernización de las instituciones laborales para que puedan brindar un mejor servicio tanto a empleadores como trabajadores. Bajo esta

perspectiva, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social estableció como una política el transferir facultades y funciones a los estados y municipios para atender de manera más efectiva y directa a la población, a través de la asesoría, capacitación y actualización en materia de procedimientos administrativos sancionadores, hacia las Delegaciones Federales del Trabajo.¹⁰⁵

En esa temática, la nueva cultura laboral en materia de inspección pretende que la autoridad del trabajo deje de ser una institución inquisidora para dar paso a una asesora y capacitadora de los factores de la producción, para lo cual se pretende cimentar las bases de esta transformación en cuatro principios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, a saber:¹⁰⁶

1. Apego a la Legalidad, a través del cual la autoridad inspectiva debe dar a conocer, por medio de campañas de información, difusión y orientación, los principales derechos y obligaciones que constitucional, legal y reglamentariamente establecen los preceptos laborales a favor de trabajadores y empleadores, originando el conocimiento de la normatividad por éstos y consecuentemente, la conveniencia de su cumplimiento.
2. Transparencia, por medio del cual las autoridades del trabajo se encuentran obligadas a informar sobre los programas que tienen a su

¹⁰⁵ Cfr. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006. Talleres Gráficos de México, México, Agosto de 2001, p. 110.

¹⁰⁶ Cfr. HERNÁNDEZ GALLARDO, Mario. "Nueva cultura de la inspección del trabajo, renovadas estrategias". en Revista Universo Laboral, publicación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, Enero-febrero de 2003, pp. 3-5.

cargo, especificando los resultados y productividad alcanzados, así como los recursos utilizados. Este principio se sustenta a su vez en el de legalidad, ya que no basta dar a conocer la normatividad legal, sino las actividades que benefician a los sectores productivos.

3. Gobernabilidad Democrática, en el que resulta necesaria la participación conjunta de los trabajadores, los empleadores y la ciudadanía en general, para cumplir adecuadamente las metas fijadas por las autoridades administrativas, procurando que tanto el sector público como el privado se identifiquen con las metas de la autoridad y las conciban como propias.

4. Federalismo, por medio del cual debe fortalecerse y respetarse la autonomía estatal en materia de inspección del trabajo, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno y habilitándole para que sean los estados los propios artífices de su desarrollo, pero siempre con el objeto de crear formas de participación conjunta entre las autoridades federales y estatales en materia de inspección que permita homogenizar los criterios inspectivos.

Bajo esos principios, la actividad inspectiva llevada a cabo por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se ha enfocado ejecutar las funciones que le han sido conferidas en virtud de lo dispuesto por el artículo 540 de la *Ley Federal del Trabajo*; de esa forma, las estrategias que la autoridad laboral federal ha instaurado en

materia de inspección, durante el periodo septiembre de 2001 a agosto de 2002, fueron las siguientes:¹⁰⁷

- Establecimientos de programas encaminados a promover y difundir la normatividad laboral para coadyuvar a una mejor productividad, competitividad y capacitación de empleadores y trabajadores, mediante la promoción de una cultura de prevención y autocumplimiento de la normatividad laboral; acción que se realizó mediante la organización de 37 foros de participación conjunta entre los sectores público, social y privado, observando con lo anterior lo dispuesto por los artículos 10 y 15 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, en los que se prevé el otorgamiento de asesoría y orientación por parte de la inspección del trabajo, así como el autocumplimiento respectivo.
- Con el propósito de dar cumplimiento a lo indicado en el artículo 3º del Reglamento citado en el párrafo anterior, otra acción impulsada consistió en establecer una adecuada coordinación entre los gobiernos federal y estatales, para fortalecer y homogenizar la aplicación de la normatividad laboral por las áreas inspectivas de las Delegaciones Federales del Trabajo y de las oficinas de inspección de las entidades federativas; acción que se ha efectuado mediante la celebración de Convenios de

¹⁰⁷ Cfr. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. *Segundo informe de labores*, Talleres Gráficos de México, México, agosto de 2002, pp. 20-23.

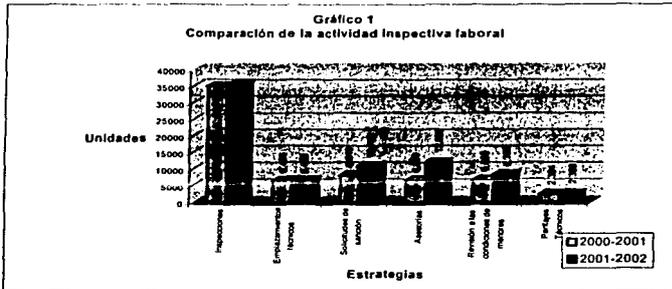
Coordinación integral en materia inspectiva, cuyo objeto principal es la vigilancia general del cumplimiento a la legislación laboral, para reforzar los servicios de inspección del trabajo; asesoría, capacitación y adiestramiento en materia de condiciones generales de seguridad e higiene, condiciones generales de trabajo, recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas; así como la vigilancia especial al trabajo de menores y mujeres, jornaleros agrícolas y personas con capacidad diferenciada. Hasta el mes de abril de 2003, se han suscrito 13 convenios de esta índole con los estados de Puebla, Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Chiapas, Michoacán, Colima, Baja California, Guanajuato, Nayarit, Veracruz, Tabasco y Jalisco, estando en proceso de suscribir los restantes 18.¹⁰⁸

- Brindar capacitación especializada a los inspectores del trabajo y ampliar el número de capacitadores a nivel nacional; lo cual se desarrolló en el año 2002, a través de la impartición de once cursos en diversos tópicos laborales, capacitando con ello a 150 inspectores federales del trabajo en toda la República.

Con las estrategias adoptadas durante el periodo señalado, la autoridad inspectiva ha comenzado a frenar un poco su actividad persecutoria y sancionadora, sustituyéndola con actividades tendientes a asesorar y capacitar, como puede

¹⁰⁸ Archivo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Abril de 2003.

observarse en el gráfico siguiente, respecto al periodo septiembre de 2000, a agosto de 2001 y septiembre 2001 a agosto de 2002.



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 2º Informe de Labores, 1º de septiembre de 2002.

Sin embargo y desde una perspectiva personal, el proceso para convertir a la inspección del trabajo en una autoridad asesora y capacitadora se encuentra planeado para rendir frutos a partir del año 2025, por lo cual resulta necesario continuar vigilando el cumplimiento de la normatividad laboral a través de las visitas de inspección, de manera que como se indicó en el punto 4.3.2 del presente Capítulo, el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, debe ser objeto de reforma en algunos de sus dispositivos para permitir que las autoridades inspectiva y sancionadora puedan vigilar el debido cumplimiento a la normatividad laboral, por lo que a fin de estar en condiciones de poder hacer lo anterior y de exigir de una forma coactiva la ejecución de las disposiciones infringidas por el empleador, resulta necesario reformar también los preceptos reglamentarios que permiten a la autoridad sancionadora imponer, con base en diversos criterios, la multa administrativa.

4.4. Aplicación de la reincidencia

Al imponer la autoridad competente la sanción administrativa, ésta debe cuantificar la misma con base en los criterios contenidos en el artículo 38 del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, y de los cuales se abordó en el capítulo precedente; uno de esos criterios lo constituye la reincidencia, para la cual se indicó que ésta podría constituir el supuesto idóneo para exigir el cumplimiento de la normatividad laboral infringida por el empleador.

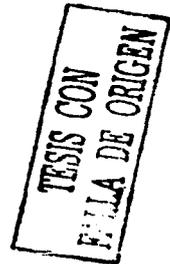
Sin embargo, también se hizo patente que en nuestro país en materia laboral, no existe aún un procedimiento para aplicar la misma, por lo que la autoridad, al carecer de elementos necesarios para adoptar la reincidencia como criterio para cuantificar una sanción, se ve imposibilitada para coaccionar al empleador a cumplir las normas de trabajo, de tal forma que resulta necesario proponer la creación del citado mecanismo e incluirlo en el Reglamento que regula el procedimiento administrativo sancionador a través de una reforma al mismo. Este mecanismo se adoptaría como consecuencia de la visita extraordinaria efectuada con motivo de una resolución sancionadora, propuesta en el punto 4.3.1 del presente Capítulo.

Conviene resaltar que en México la *Ley Federal de Metrología y Normalización* y la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)* al cuantificar las multas que se impongan por incumplimiento a sus disposiciones,

también prevén a la reincidencia como un criterio para determinar el monto de la multa, y a pesar de que en ellas tampoco hay un procedimiento claro para aplicar el criterio que se trata, sí precisan un concepto de lo que para efectos de las mismas debe considerarse reincidencia; así, la primera ley en cita establece en su artículo 113, lo siguiente:

"Artículo 113.- ...

Se entiende por reincidencia, para los efectos de esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en que se hizo constar la infracción precedente, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada."



Un texto similar se encuentra contenido en el artículo 17 de la LGEEPA, aunque ésta refiere al concepto reincidente, como el sujeto infractor de la disposición normativa.

En el caso que nos ocupa, se propone que además de conceptuar el término de reincidencia, también se establezca el mecanismo por el cual la autoridad podrá sancionar bajo ese concepto y fijar los criterios para considerar a la misma como un verdadero objeto de cuantificación. Con lo que se dará al empleador, las debidas garantías de seguridad jurídica y legalidad.

De igual manera que con las propuestas de reforma en cuanto al procedimiento inspectivo, el procedimiento sancionador que inicia con la solicitud de

sanción debe adecuarse para aquellos casos en que éste se instaure por reincidencia, para lo cual se proponen las reformas siguientes:

En primer lugar, resulta necesario que a fin de respetar la garantía de seguridad jurídica del empleador, tanto el emplazamiento como la resolución que en su caso emita la autoridad sancionadora deben tener la indicación expresa de que las mismas se emiten en reincidencia, por lo que se propone por una parte, la adición de párrafo final al artículo 32 del Reglamento que regula este procedimiento, y por la otra, la reforma de la fracción IX del artículo 37 del citado ordenamiento regulador, en la forma que a continuación se indica: .

Texto vigente

*ARTÍCULO 32.- El emplazamiento para comparecer al procedimiento deberá contener:

- I. Lugar y fecha de su emisión;
- II. Nombre, razón o denominación social del presunto infractor;
- III. Domicilio del centro de trabajo;
- IV. Fecha del acta de inspección;
- V. Fundamento legal de la competencia de la autoridad que emite el emplazamiento;
- VI. Circunstancias o hechos que consten en el acta y que se estimen violatorios de la legislación laboral, así como los preceptos legales que se consideren transgredidos;
- VII. Fecha, hora y lugar de celebración de la audiencia o, en su caso, el término concedido para contestar por escrito el emplazamiento.

Dicho término en ningún momento podrá ser inferior a quince días hábiles;

- VIII. En caso de que el presunto infractor hubiere formulado observaciones u ofrecido pruebas en relación con los hechos asentados en el acta de inspección, se deberán señalar los razonamientos específicos para hacer constar que las mismas fueron analizadas y valoradas, y
- IX. Apercebimiento de que si el presunto infractor no comparece a la audiencia o no ejercita sus derechos en el término concedido, según sea el caso, se seguirá el procedimiento en rebeldía, teniéndose por ciertos los hechos que se le imputan."

Propuesta de reforma

"ARTÍCULO 32.- El emplazamiento para comparecer al procedimiento deberá contener:

- I. a IX ...

Cuando de la valoración y calificación de los documentos recibidos por la inspección del trabajo o cualquier otra autoridad, se detecta que las circunstancias o hechos que se estiman violatorios a la legislación laboral han sido sancionados previamente en virtud de una resolución administrativa anterior, deberá hacerse la anotación expresa de que el emplazamiento se emite por reincidencia, en los términos de lo dispuesto por el artículo 38 Bis."

Texto vigente

***ARTÍCULO 37.-** Las resoluciones que emitan las autoridades del trabajo en las que se impongan sanciones por violaciones a la legislación laboral, contendrán:

- I. Lugar y fecha de su emisión;
- II. Autoridad que la dicte;
- III. Nombre, razón o denominación social del infractor;
- IV. Domicilio del centro de trabajo;
- V. Registro Federal de Contribuyentes del infractor, cuando conste en el expediente;
- VI. Relación de las actuaciones que obren en autos, incluyendo las pruebas admitidas y desahogadas;
- VII. Disposiciones legales en que se funde la competencia de la autoridad que la emite, así como la fundamentación legal y motivación de la resolución;
- VIII. Puntos resolutivos;
- IX. Apercebimiento para el cumplimiento de las normas violadas;
- X. Mención del derecho que tiene el infractor para promover los medios de defensa correspondientes, y
- XI. Nombre y firma del servidor público que la dicte.

Al emitir las resoluciones, no se dará valor probatorio a las pruebas consistentes en datos o documentos que conforme a las disposiciones aplicables debieron ser aportados durante la visita de inspección, salvo cuando se justifiquen fehacientemente las razones por las cuales no se pudieron aportar.

Las resoluciones se deberán dictar dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que se hayan desahogado la totalidad de las pruebas ofrecidas por el patrón.



Propuesta de reforma

***ARTÍCULO 37.-** Las resoluciones que emitan las autoridades del trabajo en las que se impongan sanciones por violaciones a la legislación laboral, contendrán:

I. a VIII. ...

IX. **Apercibimiento para el cumplimiento de las normas violadas. En el caso de que se trate de una resolución en reincidencia, deberá motivarse la circunstancia y causa por la cual se emite en ese contexto y señalarse expresamente que la resolución se emite en tal sentido.**

X. a XI. ...

...

..."

Por otra parte, también resulta necesario adicionar un precepto que aluda a la reincidencia como criterio para cuantificar la sanción administrativa, y en el cual si bien no se señale el procedimiento a seguir para operar tal criterio, debiera introducir la hipótesis para que se faculte a la autoridad administrativa a ejecutar el criterio señalado, tal propuesta se incorporaría después del artículo 38 del Reglamento que se pretende reformar, en los términos siguientes:

Propuesta de reforma

"Artículo 38 Bis.- En términos de lo dispuesto por la fracción V del artículo anterior y para los efectos del presente Reglamento, se considera reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones hechas a un mismo precepto legal, cometidas por un mismo centro de trabajo.

La aplicación de la reincidencia exige que en la resolución sancionadora se señale la circunstancia y la causa que la origina; que las infracciones cometidas sean respecto del mismo precepto legal, en el mismo grado y calificación; que la segunda infracción se haya cometido en el transcurso de un año respecto de la primera, y que la resolución sancionadora sea firme.

En todos los supuestos de reincidencia se duplicará la multa impuesta, sin que en todo caso exceda del máximo fijado por la Ley.

Las autoridades laborales competentes para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y para aplicar sanciones en los casos que procedan, realizarán las acciones necesarias para integrar un sistema de información de datos que contenga las empresas inspeccionadas, las violaciones detectadas y las sanciones impuestas."

Con la anterior reforma se pretende que la reincidencia sea un criterio determinante para que la autoridad del trabajo pueda coaccionar al empleador a exigir el cumplimiento de las disposiciones infringidas, ya que si bien en una primera visita de inspección se detecta el incumplimiento a la normatividad laboral y se le sanciona con una cantidad específica así como se le apercibe que de no dar cumplimiento a las normas infringidas se le considerará reincidente, con una visita de inspección posterior será posible aumentar la multa impuesta, hasta el doble de la misma sin que exceda el máximo de 315 veces el salario mínimo general que prevé la *Ley Federal del Trabajo* y con ello, desde un punto de vista personal, lograr que el empleador considere efectivamente cumplir la norma legal en materia laboral.

Por otra parte, el sistema de información de datos a que hace referencia la propuesta está próximo a operar a nivel federal, por lo cual se podría hacer uso del mismo y comenzar a imponer, con base en las propuestas de reforma antes transcritas, las sanciones en reincidencia.

Finalmente, conviene señalar que a fin de evitar que la propuesta de reforma al *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, para incorporar la figura de la reincidencia rebase el texto de la *Ley Federal del Trabajo*, debiera también existir un dispositivo en la misma que de pauta a la instauración de este mecanismo, ya que a pesar que existen algunas hipótesis como son los artículos 994, fracciones IV y V, 1000 y 1004, del citado ordenamiento legal que contemplan la reincidencia para duplicar la multa impuesta, se considera conveniente que todos los supuestos de la Ley que imponen una sanción económica, deban ser objeto de reincidencia, de tal forma que se propone la reforma legal de los artículos 994, fracciones IV y V y 1000, y 1008, en los términos siguientes:

Texto vigente

*Artículo 994. Se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente:

I. a III. ...

IV. De 15 a 315 veces el salario mínimo general, al patrón que no cumpla con lo dispuesto por la fracción XV del artículo 132. La multa se duplicará, si la Irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda para ello;

V. De 15 a 315 veces el salario mínimo general, al patrón que no permita la inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo practiquen en su establecimiento; y no observe en la instalación de sus establecimientos las normas de seguridad e higiene o las medidas que fijen las leyes para prevenir los riesgos de trabajo. La multa se duplicará, si la irregularidad no se subsana dentro del plazo que se conceda para ello, sin perjuicio de que las autoridades procedan en los términos del artículo 512-D;

VI. ...

Artículo 1000. El incumplimiento de las normas relativas a la remuneración de los trabajos, duración de la jornada y descansos, contenidas en un contrato ley, o en un contrato colectivo de trabajo, cometido en el transcurso de una semana se sancionara con multas por el equivalente de 15 a 315 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido en el artículo 992 tomando en consideración la gravedad de la falta. Si el incumplimiento se prolonga dos o más semanas, se acumularán las multas. La reincidencia se sancionará con la misma multa, aumentada a un veinticinco por ciento."

Propuesta de reforma

Artículo 994. Se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente:

I. a III. ...

IV. De 15 a 315 veces el salario mínimo general, al patrón que no cumpla con lo dispuesto por la fracción XV del artículo 132. La

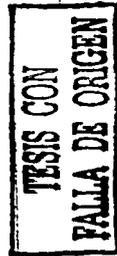
~~multa se duplicará, si la irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda para ello; (se suprime)~~

- V. De 15 a 315 veces el salario mínimo general, al patrón que no permita la inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo practiquen en su establecimiento; y no observe en la instalación de sus establecimientos las normas de seguridad e higiene o las medidas que fijen las leyes para prevenir los riesgos de trabajo. ~~La multa se duplicará, si la irregularidad no es subsana dentro del plazo que se conceda para ello, sin perjuicio de que las autoridades procedan en los términos del artículo 543-D; (se suprime)~~

VI. ...

Artículo 1000. El incumplimiento de las normas relativas a la remuneración de los trabajos, duración de la jornada y descansos, contenidas en un contrato ley, o en un contrato colectivo de trabajo, cometido en el transcurso de una semana se sancionará con multas por el equivalente de 15 a 315 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido en el artículo 992 tomando en consideración la gravedad de la falta. Si el incumplimiento se prolonga dos o más semanas, se acumularán las multas. ~~La reincidencia se sancionará con la misma multa, aumentada a un veinticinco por ciento. (se suprime)~~

Artículo 1008. Las sanciones administrativas de que trata este Capítulo, serán impuestas en su caso por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quienes podrán delegar el ejercicio de esta facultad en los



funcionarios subordinados que estimen conveniente, mediante acuerdo que se publique en el periódico oficial que corresponda.

En todos los supuestos, las autoridades mencionadas en el párrafo anterior tomarán como elementos para cuantificar la sanción, el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad de la infracción; los daños que se hubieren producido o puedan producirse; la capacidad económica del infractor, y la reincidencia del mismo.

Para los efectos de la presente Ley, se considera reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones hechas a un mismo precepto legal, cometidas por un mismo patrón.

En el supuesto del artículo 994, fracción IV, la reincidencia se aplicará sin perjuicio de que las autoridades procedan en los términos del artículo 512-D."

4.5. La no aplicabilidad del principio *non bis in idem*

A partir de que la autoridad laboral imponga una sanción en reincidencia, atendiendo a los criterios y elementos señalados en el apartado anterior, se podría considerar la posibilidad de que los empleadores sancionados en los términos de reincidencia impugnaran la resolución administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considerando principalmente que se viola en su perjuicio el principio denominado *non bis in idem*, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone en la parte

conducente que: "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene".

Partiendo del supuesto señalado en el artículo 23 de nuestra Carta Magna, y en concordancia con el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, este principio sólo aplica cuando el sujeto activo ha sido juzgado, en otras palabras, que ha sido condenado o absuelto por medio de una sentencia firme e irrevocable, contra la cual no proceda recurso alguno¹⁰⁹, aspecto que no ocurre en la práctica del procedimiento administrativo sancionador, ya que como se indicó en el Capítulo Tercero de la presente investigación, en contra de la resolución administrativa, procede el recurso de revisión ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la misma, o bien, el juicio contencioso administrativo ante el propia Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, debe hacerse especial énfasis de que la doctrina distingue entre delitos e infracciones, lo cual resulta ser otro elemento digno de mencionar para considerar que no es aplicable el principio del *non bis in idem*. En efecto, el delito, independientemente del concepto legal a que alude el artículo 7 del Código Penal Federal, en el que se indica que es "la acción u omisión que sancionan las leyes penales", y sobre el cual se difiere puesto que existen acciones u omisiones tipificadas como delitos que se encuentran en una cantidad de leyes y ordenamientos de otra índole a la penal, y a las cuales se les ha considerado como delitos

¹⁰⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. Vigésima Novena edición, Porrúa, México, 1997, pp. 667-669.

especiales, puede ser definida desde un punto de vista doctrinal como: "el hecho individual con que se viola un precepto jurídico provisto de aquella sanción específica de coerción indirecta que es la pena en sentido propio".¹¹⁰ Por otra parte, la infracción administrativa es todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la administración pública (en este caso por la autoridad laboral), para la consecución de sus fines (traducidos en la especie, en la vigilancia del cumplimiento a la normatividad laboral, a través de la inspección del trabajo).¹¹¹

Tanto el delito como la infracción pueden distinguirse, de acuerdo a Carl Hepp, citado por los profesores Miguel Acosta Romero y Eduardo López Betancourt, porque sólo en los delitos se muestra el ataque a un bien jurídico claramente definido, mientras que en la infracción no existe un ataque a bienes materiales, sino que se traduce en la insubordinación, en la desobediencia o el incumplimiento a las disposiciones emitidas por la autoridad.¹¹² Además, la distinción básica entre delito e infracción, estriba en que el delito es impuesto en virtud de un acto jurisdiccional, mientras que la infracción administrativa, como la impuesta en el procedimiento sancionador sustanciado por la autoridad laboral, deriva de un acto administrativo. Generalmente la pena impuesta por la comisión de un delito es mucho más severa que la sanción derivada de una infracción.

¹¹⁰ Vincenzo Manzini, citado por ACOSTA ROMERO, Miguel y Eduardo López Betancourt. Delitos Especiales, Sexta edición, Porrúa, México, 2001, p. 23.

¹¹¹ Cfr. *Ibidem*, p. 29.

¹¹² Cfr. *Ibidem* pp. 29 y 30.

En concordancia con lo anterior y en el caso que nos ocupa, tanto la *Ley Federal del Trabajo*, como los reglamentos que de ella emanan, y en especial el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, sí hacen referencia tanto a delitos, como a infracciones administrativas; sin embargo, la Ley laboral únicamente contempla en su parte relativa a las responsabilidades y sanciones, tres supuestos considerados como delitos y respecto de los cuales se aplicará una pena privativa de la libertad, siendo los casos previstos en el artículo 1004, referente a la pena a que se hará acreedor el patrón de cualquier negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios cuando entregue como pago cantidades inferiores al salario mínimo general o entregue comprobantes de pago que amparen sumas de dinero superiores a las que realmente haya entregado, y en el artículo 1006, relativa a la presentación de documentos o testigos falsos. El resto de las sanciones que se imponen son producto de infracciones de carácter administrativo. Por su parte, el Reglamento regulador de los procedimientos inspectivo y sancionador sólo prevé en el artículo 8, fracción XI, la obligación del inspector del trabajo de denunciar ante el Ministerio Público competente, los hechos que se susciten o conozcan en las diligencias de inspección, cuando los mismos puedan configurar algún delito previsto en la *Ley Federal del Trabajo*, y su responsabilidad correlativa, contenida en el artículo 28, fracción IX del citado ordenamiento reglamentario, cuando se abstengan de dar conocimiento a la autoridad citada, de los hechos que puedan configurar como delitos.

Con base en lo anterior, si al momento en que se realizara una visita de inspección, el inspector del trabajo detectara algún hecho que pudiera considerarse como delito, se podría considerar la existencia del principio *non bis in idem*, ya que por una lado existiría una violación a la normatividad laboral, y por el otro, se presenta un posible delito. En tal sentido, se estima conveniente que en ese momento deba darse conocimiento al Ministerio Público, tal y como lo menciona el referido artículo 8, fracción IX del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, para que éste se encargue de activar la maquinaria jurisdiccional penal, y en su caso, una vez tipificado el delito, se imponga la pena correspondiente; y no se sancione administrativamente al empleador infractor, ya que, a diferencia del supuesto previsto en la Ley Aduanera respecto del Contrabando, las hipótesis previstas en el artículo 1004 de la *Ley Federal del Trabajo*, no admiten la dualidad entre delito e infracción. Por lo que ante esa disyuntiva, la autoridad laboral una vez denunciado el presunto delito, deberá archivar el asunto en el que se detectó el mismo.

Finalmente, y desde un punto de vista personal, otro aspecto por el cual no resulta aplicable el principio enunciado en el presente apartado, es el referente a que el derecho del trabajo como tal es de orden público y de observancia general, así como imperativo; de ahí que a fin de asegurar la debida armonía y equilibrio en las relaciones entre trabajadores y empleadores, y de garantizar un beneficio a la colectividad, ambas partes deben cumplir con las normas de trabajo en los diversos campos que integran el derecho del trabajo, tales como son condiciones generales, seguridad e higiene, recipientes sujetos a presión, capacitación y adiestramiento para

y en el trabajo, entre otros; asimismo, al ser de orden público, las normas de derecho del trabajo deben ser observadas de forma permanente, por lo que en ese punto aparece la característica de la imperatividad, a través de la cual el Estado se encuentra obligado a vigilar el cumplimiento de las normas jurídicas en general, inclusive auxiliándose del ejercicio de la coacción en caso de incumplimiento de las mismas. Lo que ocurre en materia de derecho del trabajo a través de la propia inspección, la cual como se ha hecho constante referencia, está facultada para vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral de forma permanente, pues no tendría ningún sentido que se llevara a cabo una visita de inspección en una época determinada y se constatará el cumplimiento de las normas de trabajo, si posteriormente no se realizarían visitas periódicas, ante lo cual se está en lo cierto que las empresas dejarían de cumplir las normas de trabajo si supieran que la vigilancia a las mismas se realizaría en un solo momento.

En tal virtud y como conclusión, el principio *non bis in idem* no resulta aplicable en esta materia, ya que las autoridades del trabajo deben vigilar en forma permanente el cumplimiento de las normas laborales, actividad que deben cumplir atendiendo a lo dispuesto por el artículo 540 de la *Ley Federal del Trabajo*. Esta vigilancia sólo se podrá realizar, desde un punto de vista objetivo, con base en las visitas de inspección en los centros de trabajo. No se duda en la eficacia que traerá la implantación de la asesoría laboral y el autocumplimiento de los patrones como mecanismos de conversión de la inspección del trabajo, y respecto de los cuales se abordó previamente; sin embargo, y se hizo énfasis en su momento, los resultados de tales actividades sólo podrán ser vistos a largo plazo, de ahí que la autoridad del

trabajo debe, en este momento, mejorar los mecanismos de la inspección, que permitan, principalmente mediante la instauración de la reincidencia, aplicar sanciones mucho más ejemplares a aquellos empleadores que violen las disposiciones legales de forma habitual, y sobre los cuales la propia autoridad tenga conciencia de las infracciones sistemáticas en que incurren, con el objeto mismo de que el procedimiento administrativo sancionador no resulte un procedimiento costoso y, en muchas ocasiones, inútil para el estado, sino que sea el mecanismo idóneo para coaccionar a los empleadores a cumplir las normas legales que reiteradamente, y debido a la falta de un procedimiento adecuado y actual por parte de las autoridades federales y estatales del trabajo, para conocer las infracciones cometidas por los centros de trabajo, cometen en perjuicio de los trabajadores y de la sociedad misma. Sólo de esa forma, el procedimiento administrativo sancionador coadyuvará realmente con el Estado para cumplir sus funciones relativas a la vigilancia de la actividad de los particulares.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Al Estado se le han conferido diversas facultades para regular la actividad de los particulares y en el caso concreto, de las relaciones entre empleadores y trabajadores. Una de ellas lo constituye la facultad coactiva por medio de la cual se procura mantener el equilibrio entre los factores de la producción, y por ende, la protección del orden público. En esa tesitura, la autoridad administrativa del trabajo lleva a cabo esas facultades por medio de dos procedimientos administrativos distintos; por un lado, un procedimiento inspectivo a través del cual se vigila la observancia del cumplimiento de la normatividad laboral por parte de los empleadores, y en caso de inobservancia de éstos a las disposiciones legales, cuenta con la potestad para instaurar un procedimiento sancionador que obligue a aquellos a cumplir las disposiciones infringidas.

SEGUNDA. A pesar de que existieron desde el siglo XVI ordenamientos legales que intentaron regular la figura de la inspección del trabajo como un mecanismo para prevenir la injusticia contra los indígenas y los esclavos; no es sino hasta la época de la Revolución Industrial en Inglaterra, al observar que los trabajadores se encontraban sujetos a nuevas actividades y por ende a riesgos y accidentes, que surge la

inspección del trabajo como institución, misma que se instituye como obligatoria a partir de la promulgación en dicho país, de la llamada *Ley Althorp*.

TERCERA Los primeros intentos en el México independiente para regular los servicios de la inspección del trabajo se encuentran en las legislaciones de los estados, ya que con la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad para legislar en materia de trabajo correspondía a aquellos; y es a partir de 1931, con la aparición de la Ley Federal del Trabajo, como surge la institución de la inspección del trabajo en un ordenamiento laboral, misma que en el ámbito Federal fue competencia en primera instancia, de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; posteriormente del Departamento del Trabajo y, a partir de 1940, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, respectivamente.

CUARTA. A pesar que desde 1931 la Ley Federal del Trabajo vigente en esa época disponía la expedición de reglamentos que normaran los servicios de la inspección del trabajo, no es sino hasta el año de 1934 cuando se expide el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, el cual, junto con otros ordenamientos reglamentarios tales como el Reglamento de Labores Peligrosas e Insalubres para Mujeres y Menores; el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de trabajo, y el Reglamento para la Inspección de

Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, constituyeron las primeras disposiciones que normaban al procedimiento inspectivo y establecían atribuciones y obligaciones de los inspectores para llevar a cabo las visitas.

QUINTA. Desde su creación como Departamento del Trabajo, y posteriormente como Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se han otorgado facultades a diversas autoridades administrativas esa Dependencia para aplicar sanciones por inobservancia a las normas de derecho laboral; sin embargo, y a pesar de que desde la Ley Federal del Trabajo de 1931 se contenía en un Título Úndécimo las sanciones que se impondrían a los patrones por infringir las disposiciones de dicha Ley, y se establecía que para imponer las mismas era necesario haber recabado previamente la información suficiente y oído al patrón, no es sino hasta el año de 1983 cuando formalmente un procedimiento para aplicar una sanción administrativa por violaciones a las normas laborales, de tal manera que durante todo ese lapso, la autoridad administrativa imponía una sanción sin instaurar un procedimiento administrativo que otorgara seguridad jurídica al patrón, actuando con plena discrecionalidad al momento de imponer la sanción respectiva.

SEXTA. La Dirección General de Asuntos Jurídicos, Unidad Administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social competente para imponer

las sanciones administrativas, fue creada por Reglamento Interior de dicha Dependencia en el año de 1977, época en la que comenzó a sancionar a los patrones a pesar de que no contaba con atribuciones para instaurar un procedimiento sancionador, facultad que le fue otorgada por Reglamento Interior de esa Secretaría de 1985, dos años después de que se reguló por vez primera el procedimiento sancionador.

SÉPTIMA. La aplicación de sanciones forma parte de la imperatividad del derecho del trabajo. Bajo esa perspectiva, para la imposición de las sanciones, la autoridad del trabajo debe atender a diversos criterios para cuantificarlas, con el objeto de procurar la debida seguridad jurídica para el empleador. Dichos criterios son la gravedad de la infracción, los daños que se hubieren producido o puedan producirse al centro de trabajo, la intencionalidad del empleador, la capacidad económica de éste y la reincidencia.

OCTAVA. Ante la falta de disposición expresa contenida en el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, el empleador únicamente cumple con la sanción administrativa impuesta por la autoridad, evitando cumplir la norma infringida; sin embargo, la multa en ningún momento es sustitutiva de la obligación de dar cumplimiento a las disposiciones laborales omitidas por aquél.

NOVENA. El procedimiento administrativo sancionador resulta ineficaz debido a que, a pesar de imponer una sanción al empleador transgresor de la norma de derecho del trabajo, no prevé un mecanismo para exigir de aquél la reparación del daño cometido en contra de los trabajadores al haber ejecutado la acción u omisión que se estime violatoria de las disposiciones jurídicas de carácter laboral.

DÉCIMA. La autoridad administrativa del trabajo sólo puede actuar en virtud de las facultades que expresamente le han sido conferidas en los ordenamientos legales, de tal forma que ante la deficiencia existente en el ordenamiento regulador de los procedimientos inspectivo y sancionador, no es posible que aquélla aplique la analogía, la equidad, la costumbre, los principios generales del derecho ni de justicia social, ni la jurisprudencia, a que alude el artículo 17 de la *Ley Federal del Trabajo*, para subsanar tales defectos, ya que los mismos constituyen mecanismos para integrar e interpretar las normas jurídicas, función que en nuestro país se constriñe al Poder Judicial, y a los órganos jurisdiccionales.

UNDÉCIMA. La inspección del trabajo como institución, tiene entre sus atribuciones vigilar la observancia de las disposiciones contenidas en la *Ley Federal del Trabajo*; asesorar a los empleadores en el cumplimiento de las normas laborales y dar aviso a las autoridades

respectivas de la inobservancia de las mismas, entre otras. Estas atribuciones deben ser llevadas a cabo de forma permanente y en todo momento, de ahí que el ordenamiento reglamentario regulador del procedimiento inspectivo permita a la autoridad competente realizar inspecciones, en un mismo centro de trabajo, en forma inicial; con una periodicidad determinada, o de manera extraordinaria, por lo que con lo anterior se deduce que sí es posible que la inspección del trabajo pueda llevar a cabo una visita de inspección posterior a la imposición de una sanción, con el objeto de vigilar que se haya dado cumplimiento a la violación cometida y sobre la cual el empleador fue sancionado.

DUODÉCIMA. Para lograr la eficacia del procedimiento administrativo sancionador no es necesario crear figuras jurídicas innovadoras ni mucho menos instituciones, sino resulta conveniente aprovechar las existentes en la *Ley Federal del Trabajo*, y explotar las atribuciones con que cuenta la inspección del trabajo, tales como vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, facilitar la información técnica a los trabajadores y empleadores sobre la forma más efectiva de cumplir las normas de trabajo y poner en conocimiento, y una vez hecho lo anterior, deben reformarse diversos artículos del *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral*, con el objeto de lograr que dicha autoridad pueda visitar los centros de trabajo sancionados por

medio de una resolución anterior, y verificar de esa forma, si cumplió o no, las disposiciones infringidas.

DÉCIMA TERCERA. A pesar de que la nueva cultura laboral implementada por el Ejecutivo Federal pretende que la inspección del trabajo se convierta en un órgano de asesoría y capacitación para los empleadores y trabajadores, y deje de ser el órgano de policía que le ha caracterizado, esta nueva dirección se ha concebido como un proceso a largo plazo y no será posible medir su eficacia sino después de transcurridos 25 años, por lo cual es necesario que esa autoridad continúe vigilando, por medio de las visitas a los centros de trabajo, la observancia de las normas de derecho del trabajo.

DÉCIMA CUARTA. La aplicación de la reincidencia en materia laboral constituiría uno de los elementos idóneos para exigir el cumplimiento de las obligaciones laborales infringidas por el empleador; sin embargo, actualmente la misma no se encuentra normada en disposición laboral alguna, no obstante que el ordenamiento reglamentario del procedimiento sancionador la prevé como un elemento cuantificador de la sanción. Aunado a lo anterior, la autoridad del trabajo no cuenta con un instrumento ágil y sistematizado que permita identificar la reincidencia de los empleadores, por lo que éste mecanismo se vuelve inoperante. Por lo anterior, se propone la reforma de los artículos 994, fracciones IV y V, 1000 y 1008 de la

Ley Federal del Trabajo; 14, 17, 32 y 37, así como la adición de un artículo 38 Bis, del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, que permitan regular tal elemento.

DÉCIMA QUINTA. Para aplicar debidamente la reincidencia, y en su caso sancionar al patrón con una cuantía mayor, se requiere que la inspección del trabajo detecte la inobservancia de la misma infracción cometida por el mismo centro de trabajo, en el mismo grado y valoración, y que la misma se efectúe con una periodicidad de un año entre la primera y la segunda violación.

DÉCIMA SEXTA. Al ser el derecho del trabajo de orden público y de interés social, no es posible aplicar el principio constitucional de *non bis in idem*, debido a que las normas de trabajo deben ser observadas en todo momento, por lo que en caso de que la autoridad del trabajo no cumpla su actividad de supervisión, el orden público se encontraría seriamente amenazado ante el probable y, con certeza, constante incumplimiento por parte de los patrones, a la normatividad laboral.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, "Parte General", Tercera edición, Porrúa, México, 2001.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho administrativo especial, Tomo II, Porrúa, México, 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel y Eduardo López Betancourt. Delitos Especiales, Sexta edición, Porrúa, México, 2001.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho internacional privado, Decimotercera edición, Porrúa, México, 1999.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de derecho administrativo del trabajo, Porrúa, México, 1985.

BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo, Cuarta edición, Sista, México, 1994.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho individual del trabajo, Segunda edición, Harla, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo, Trigésima Quinta edición, Porrúa, México, 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales, Vigésima Novena edición, Porrúa, México, 1997.

CABANELLAS, Guillermo. Tratado de derecho laboral, Tomo I, volumen 2, Tercera edición, Heliasta, Argentina, 1987.

CHARIS GÓMEZ, Roberto. Reflexiones jurídico laborales, Porrúa, México, 2000.

DÁVALOS, José. Derecho individual del trabajo, Décimo Primera edición, Porrúa, México, 2001.

DE BUEN LOZANO, Néstor. El derecho administrativo laboral y la administración pública del trabajo en México, Porrúa, México, 1994.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo I, Décima Tercera edición, Porrúa, México, 2000.

- DE FERRARI, Francisco. Derecho del trabajo. Volumen IV, Segunda edición, De Palma, Argentina, 1974.
- DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo. Tomo I, Décima Séptima edición, Porrúa, México, 1999.
- DROMI, Roberto. El acto administrativo. Ciudad Argentina editores, Argentina, 1997.
- DROMI, Roberto. Derecho administrativo. Sexta edición, Ciudad Argentina editores, Argentina, 1997.
- FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Cuadragésima Primera edición, Porrúa, México, 2001.
- GARCÍA DE ENTERÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Curso de derecho administrativo II. Séptima edición, Civitas, España, 2000.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Cuadragésima edición, Porrúa, México, 1989.
- GARCÍA RUBIO, Ma. Amparo. La inspección de trabajo y seguridad social (doctrina y jurisprudencia). Tirant lo blanch, España, 1999.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, Sexta Edición, Oxford University Press Harla, México, 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal, Segunda edición, Porrúa-UNAM, México, 1997.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de derecho del trabajo. Vigésima edición, Porrúa, México, 1998.
- HERNAINZ MÁRQUEZ, Miguel. Tratado elemental de derecho del trabajo I. Décima Segunda edición, Instituto de Estudios Políticos, España, 1977.
- LIZAMA PORTAL, Luis. La inspección del trabajo: una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena. Fundación Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Chile, 1998.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho administrativo. primer curso, Segunda edición, Harla, México, 1994.
- MOLERO MANGLANO, Carlos. Derecho laboral, Reus, España, 1980.
- MUÑOZ, Ramón Roberto. Derecho del trabajo. Tomo I, Porrúa, México, 1976.

- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho administrativo mexicano, Fondo de Cultura económica, México, 1995.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de derecho administrativo, Séptima edición, S/E, México, 1995.
- PARADA, Ramón. Derecho administrativo I, Duodécima edición, ediciones jurídicas y sociales, España, 2000.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primero curso de derecho administrativo, Segunda edición, Porrúa, México, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo, primer curso, Vigésima edición, Porrúa, México, 1999.
- SOTO ÁLVAREZ, Clemente. Prontuario de derecho del trabajo, Limusa, México, 1998.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho administrativo del trabajo, Tomo I, Teoría integral, Segunda edición, Porrúa, México, 1979.
- VÁZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Contratos mercantiles, Novena edición, Porrúa, México, 1999.
- VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Ignacio. La inspección de trabajo y seguridad social, Aranzadi, España, 1999.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Quinta edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Sista, México, 2000.
- Ley Federal de Metrología y Normalización, página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/112/1.htm?s=>
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ediciones fiscales ISEF, S.A., México, 2002.
- Ley Federal del Trabajo, Décima Tercera edición, STPS, México, 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Sexta edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1995.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Quinta edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.

Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1998.

Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1997, primera sección.

Norma Oficial Mexicana NOM-122-STPS-1996, relativa a las condiciones de seguridad e higiene para el funcionamiento de los recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas que operen en los centros de trabajo, Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 1997, sección única.

Norma Oficial Mexicana NOM-020-STPS-2002, Recipientes sujetos a presión y calderas-Funcionamiento-Condiciones de Seguridad, Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXXVII, número 20, 28 de agosto de 2002, primera sección.

Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y se delegan facultades en sus titulares, Diario Oficial de la Federación, Tomo DXLI, número 22, 30 de octubre de 1998, sección única.

Acuerdo por el que se crean la Delegación y Subdelegación Federales del Trabajo del Distrito Federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, Tomo DL, número 17, 23 de julio de 1999, primera sección.

Acuerdo por el que se crea la Subdelegación Federal del Trabajo del Estado de México de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y se delegan facultades en servidores públicos de la dependencia, Diario Oficial de la Federación, Tomo DLIX, número 9, 13 de abril de 2000, primera sección.

TESIS Y JURISPRUDENCIA

POLICIA, REGLAMENTOS DE. ARTICULO 16, ULTIMO PARRAFO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación,

Séptima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomos 163 al 168, primera parte, página 115, en el año de 1982.

VISITAS DOMICILIARIAS LABORALES. Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Séptima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo 66, sexta parte, página 71.

ORDEN DE INSPECCIÓN LABORAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Sala Regional del Golfo-Centro del Tribunal Fiscal de la Federación. Juicio de nulidad 3381/98, Cales Teziutecas, S.A. de C.V., fallado el 4 de agosto de 1999.

CITATORIO. SI LA PERSONA QUE LO RECIBE SE NIEGA A FIRMAR DE RECIBIDO, TAL CIRCUNSTANCIA NO AFECTA SU VALIDEZ. Primera Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa), en el juicio de nulidad 4409/99-11-01-8, promovido por la empresa Embotelladora Metropolitana S. A. de C. V., en el año de 1999.

VISITA DOMICILIARIA. NO BASTA QUE LOS INSPECTORES FEDERALES DEL TRABAJO MUESTREN LA ORDEN DE PRACTICARLA AL SUJETO VISITADO, SINO QUE ES INDISPENSABLE QUE LE ENTREGUEN UN EJEMPLAR DEL DOCUMENTO RESPECTIVO. Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo IX, del mes de enero de 1992, página 280.

VISITAS DE INSPECCION PRACTICADAS CON APOYO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. REQUISITOS DE IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES. Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo IV, segunda parte, periodo de julio a diciembre de 1989, página 582.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.- ACREDITAMIENTO DE PERSONALIDAD.- Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año I, número 8, agosto de 1988, página 34.

ALEGATOS.- SI NO SE CONCEDE TÉRMINO A LAS PARTES PARA FORMULARLOS, ES INCORRECTO EL CIERRE DE INSTRUCCIÓN DEL JUICIO. Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, publicada en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año VIII, número 86, en el mes de febrero de 1995, página 14.

PRUEBAS PRESENTADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, Y NO EN EL MOMENTO DEL LEVANTAMIENTO DEL ACTA, A PESAR DE HABÉRSELAS REQUERIDO, ES PROCEDENTE EL

DESECHAMIENTO DE LAS". Tercera Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Juicio de nulidad número 783/95, promovido por Productora de Cosméticos, S.A. de C.V.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, "Clau-Cons", Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1955.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI, INSA-LUSN, Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1967.

GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón (Coordinador). Pequeño Larousse Ilustrado 1992, Decimosexta Edición, Larousse, México, 1991.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, "A-C", Porrúa, UNAM, México, 2001.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, "I-O", Porrúa, UNAM, México, 2001.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, "P-Z", Porrúa, México, 2001.

LASTRA LASTRA, José Manuel (coordinador). Diccionario de derecho del trabajo, Porrúa, México, 2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española, España, 1939.

HEMEROGRAFÍA

DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl. "Reglamento para inspecciones y sanciones por violaciones a la legislación laboral (primera parte)", en Nuevo Consultorio Fiscal, año 12, número 214, segunda quincena de julio de 1998.

HERNÁNDEZ GALLARDO, Mario. "Nueva cultura de la inspección del trabajo, renovadas estrategias", en Revista Universo Laboral, publicación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, Enero-febrero de 2003.

Diario Oficial, Tomo CXXIII, número 46, 31 de diciembre de 1940, quinta sección.

Diario Oficial, Tomo CXXXV, número 34, Miércoles 9 de abril de 1941, primera sección.

Diario Oficial, Tomo CCXXI, número 33, 9 de abril de 1957, primera sección.

Diario Oficial, Tomo CCXCIX, número 32, 8 de abril de 1970, primera sección.

Diario Oficial, Tomo CCCXLI, número 1, 1º de marzo de 1977, primera sección.

Diario Oficial, Tomo CCCXLVIII, número 24, 5 de junio de 1978, primera sección.

Diario Oficial, Tomo CCCLXXVII, número 4, 4 de marzo de 1983, sección única.

Diario Oficial, Tomo CCCXCI, número 33, 14 de agosto de 1985, primera sección.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXLVII, número 9, 13 de diciembre de 1990, sección única.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXC, número 3, 5 de julio de 1994, primera sección.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXXIII, número 10, 14 de abril de 1997, primera sección.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXXXVII, número 22, 30 de junio de 1998, primera sección.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXXVIII, número 10, 13 de septiembre de 2002, primera sección.

OTRAS FUENTES

COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS. Manual de salarios mínimos vigentes a partir del 1º de enero del año 2003, Talleres Gráficos de la Nación, México, 2003.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS. Marco reglamentario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tomo Primero, STPS, México, 1991.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS. Marco reglamentario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tomo Segundo, STPS, México, 1991.

DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO. Criterios a unificar en la inspección del trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2002.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Guía del usuario del Sistema de Seguimiento Inspectivo-Sancionador, versión 1.765, México, 1999.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. México y la Organización Internacional del Trabajo, Sexta edición, México, 2002.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo. Publicación conmemorativa del cincuentenario de la primera Ley Federal del Trabajo, México, 1981

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, Talleres Gráficos de México, México, Agosto de 2001.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Prontuario teórico-práctico de derecho del trabajo, Quinta edición, Porrúa, México, 2001.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Reglamento interior, Documentos Básicos, edición 1998, Talleres Gráficos de México, México, 1998.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Segundo informe de labores, Talleres Gráficos de México, México, agosto de 2002.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Tesis y criterios sustentados por el Poder Judicial Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación, relativos al procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas en materia laboral, Quinto Complemento, México, 1995.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Tesis y criterios sustentados por el Poder Judicial Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación, relativos al procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas en materia laboral, México, 2000.

CD ROMS

Diccionario jurídico 2000, Cd Rom, Desarrollo Jurídico, derechos reservados, México, 2000.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Cd Rom Sistema de información jurídico laboral (juslab) v. 4.0, STPS-UNAM-IIJ, México, 1999.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Cd Rom IUS 2002 disco uno, octava y novena épocas. México, 2002.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Cd Rom IUS 2002 disco dos, quinta a séptima épocas. México, 2002.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Cd Rom Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2002.

Medios electrónicos

Página electrónica de la Organización Internacional del Trabajo. <http://www.ilo.org>

Página electrónica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México. <http://www.stps.gob.mx>

Página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. <http://info4.juridicas.unam.mx>

Página electrónica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México. <http://www.cofemer.gob.mx>

Página electrónica del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, España. <http://www.mtas.es/insh/legislation/RD/lisos.htm#articulo6>

Página electrónica de la Dirección del Trabajo del Gobierno de Chile, Chile. <http://www.dt.gob.cl/>

Página electrónica de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México. <http://www.cddhcu.gob.mx>

V.º b.
7/11/11

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A N E X O S

222

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Decreto por el que se reforma el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral

VICENTE FOX QUESADA. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27, 31 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 550, 992, 1008 y 1009 de la Ley Federal del Trabajo, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo Único. Se **REFORMAN** los artículos 14, fracciones VI y VII; 17, primer párrafo; 37, fracción IX, y 40, y se **ADICIONAN** los artículos 14, fracción VIII; 32, con un último párrafo y 38 Bis del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, para quedar como sigue:

Artículo 14.

VI. Existan actas derivadas de una visita que carezcan de los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables, o en aquellas de las que se desprendan elementos para presumir que el inspector incurrió en conductas irregulares;

VII. Se realice la supervisión a que se refiere el artículo 26 de este Reglamento, y

VIII. Se haya emitido una resolución sancionadora por la autoridad competente, en términos del Capítulo Tercero del presente Reglamento, en la que se demuestre la existencia de infracciones a la normatividad laboral.

Artículo 17. Los inspectores, para practicar las visitas ordinarias y **extraordinarias** correspondientes, lo harán previo citatorio que entreguen en los centros de trabajo por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la fecha en que se realizarán, en el que se especificará el nombre del patrón, domicilio del centro de trabajo, día y hora en que se practicará la diligencia, el tipo de inspección, el número y fecha de la orden de inspección correspondiente, acompañando un listado de documentos que deberá exhibir el patrón, los aspectos a revisar y las disposiciones legales en que se fundamenten. **Tratándose de visitas extraordinarias que deriven del artículo 14, fracción VIII del presente Reglamento, éstas únicamente versarán sobre las violaciones a la normatividad laboral detectadas y sancionadas en la resolución administrativa de que se trate.**

.....

Artículo 32.

I a IX.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Quando de la valoración y calificación de los documentos recibidos por la inspección del trabajo o cualquier otra autoridad, se detecta que las circunstancias o hechos que se estiman violatorios a la legislación laboral han sido sancionados previamente en virtud de una resolución administrativa anterior, deberá hacerse la anotación expresa de que el emplazamiento se emite por reincidencia, en los términos de lo dispuesto por el artículo 38 Bis.

Artículo 37.

I. a VIII.

IX. Apercibimiento para el cumplimiento de las normas violadas. En el caso de que se trate de una resolución en reincidencia, deberá motivarse la circunstancia y causa por la cual se emite en ese contexto y señalarse expresamente que la resolución se emite en tal sentido.

X. a XI.

Artículo 38 Bis.- En términos de lo dispuesto por la fracción V del artículo anterior y para los efectos del presente Reglamento, se considera reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones hechas a un mismo precepto legal, cometidas por un mismo centro de trabajo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La aplicación de la reincidencia exige que en la resolución sancionadora se señale la circunstancia y la causa que la origina; que las infracciones cometidas sean respecto del mismo precepto legal, en el mismo grado y calificación; que la segunda infracción se haya cometido en el transcurso de un año respecto de la primera, y que la resolución sancionadora sea firme.

En todos los supuestos de reincidencia se duplicará la multa impuesta, sin que en todo caso exceda del máximo fijado por la Ley.

Las autoridades laborales competentes para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y para aplicar sanciones en los casos que procedan, realizarán las acciones necesarias para integrar un sistema de información de datos que contenga las empresas inspeccionadas, las violaciones detectadas y las sanciones impuestas.

Artículo 40. La imposición de sanciones no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron. Para tal efecto, la autoridad del trabajo que emitió las mismas deberá remitir las copias con firmas autógrafas de las resoluciones que se dicten a las autoridades inspectivas, con el objeto de que éstas últimas procedan a emitir una nueva orden de inspección en términos de lo dispuesto por el artículo 14, fracción VIII del presente Reglamento.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Transitorio.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Nacional, a los días del mes de de

El Presidente Constitucional
de los Estados Unidos Mexicanos

Lic. Vicente Fox Quesada

El Secretario de Gobernación

El Secretario de Hacienda y
Crédito Público

Lic. Santiago Creel Miranda

Lic. Francisco Gil Díaz

El Secretario del Trabajo y
Previsión Social

Lic. Carlos María Abascal Carranza

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS
ARTÍCULOS 994, FRACCIONES IV Y V, 1000 Y 1008 DE LA
LEY FEDERAL DEL TRABAJO, ENVIADA POR EL
CIUDADANO VICENTE FOX QUESADA, PRESIDENTE
CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

México, DF, ____ de ____ de 2003.

C. PRESIDENTE DE LA CÁMARA
DE DIPUTADOS DEL HONORABLE
CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E

A lo largo de la historia de la humanidad el trabajo se ha traducido, en la mayoría de los casos, como la explotación que realiza la persona que aporta los recursos materiales y económicos, sobre aquella que contribuye con la fuerza física o intelectual para transformar la materia productiva; en muchas ocasiones, esta explotación se ha efectuado debido a la falta de mecanismos con que cuenta el Estado para vigilar que los patrones cumplan las normas del trabajo, lo que trae como consecuencia un perjuicio grave y directo sobre los trabajadores.

En nuestro país, el derecho con que cuentan los trabajadores para que las normas laborales sean ejecutadas, cumplidas y respetadas por los empleadores, se encuentra contenido en la *Ley Federal del Trabajo*, la cual contempla como autoridad del trabajo a la inspección, y que entre sus funciones prevé vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo a través de la instrumentación de diversos mecanismos y procedimientos por parte de esta autoridad; sin embargo, y a pesar de que la inspección del trabajo lleve a cabo esa actividad, y de esa forma

cumplir la función que tiene el Estado de vigilar la actividad de los particulares, con el devenir del tiempo se ha constatado el incumplimiento por parte de los empleadores, de aquellas disposiciones laborales que benefician a los trabajadores en sus derechos, y en particular, de aquellas que tienden a la protección de la integridad del trabajador y de sus condiciones de trabajo.

Con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de los empleadores de todas aquellas disposiciones laborales contenidas en la *Ley Federal del Trabajo* y en los Reglamentos que de ella emanan, así como en los Acuerdos, Tratados Internacionales y Contratos de trabajo que rigen las relaciones trabajador-empleador, las autoridades federales y locales del trabajo en el ámbito de su competencia territorial, tienen la facultad de instaurar un procedimiento inspectivo laboral, y derivado del mismo, si se detectan infracciones a la legislación laboral, llevar a cabo un procedimiento administrativo sancionador a través del cual se imponga una sanción al empleador que no haya cumplido de manera voluntaria las disposiciones normativas laborales.

Sin embargo, y a pesar de la imposición de la sanción administrativa a la que se hacen acreedores los empleadores en virtud de su omisión, éstos no dan cumplimiento a las disposiciones laborales que infringieron y que originaron la instauración de los procedimientos anteriormente señalados, lo que origina que en muchos de los casos el empleador opte por pagar únicamente la multa impuesta (especialmente en aquellos casos en que la multa no es demasiado onerosa), y no de cumplimiento a las disposiciones que le antecedieron, por lo que en este supuesto, los derechos de los trabajadores son vulnerables ante la existencia de una laguna legal contenida en las disposiciones legales reguladoras de los procedimientos antes referidos, ya que ellos no se establecen ~~los mecanismos~~

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apropiados para exigir el cumplimiento obligatorio de las disposiciones infringidas. Es por ello que resulta necesario incorporar nuevos mecanismos como la reincidencia para exigir, de una forma más severa, el cumplimiento de la normatividad laboral.

Por lo anterior, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, por el digno conducto de Usted, la siguiente iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 994, FRACCIONES IV Y V, 1000 Y 1008 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Artículo Único.-Se reforman los artículos 994, fracciones IV y V, y 1000, y se adiciona el artículo 1008, con un párrafo segundo, tercero y cuarto de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 994. Se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente:

I. a III. ...

IV. De 15 a 315 veces el salario mínimo general, al **empleador** que no cumpla con lo dispuesto por la fracción XV del artículo 132.

V. De 15 a 315 veces el salario mínimo general, al **empleador** que no permita la inspección y vigilancia



que las autoridades del trabajo practiquen en su establecimiento; y no observe en la instalación de sus establecimientos las normas de seguridad e higiene o las medidas que fijen las leyes para prevenir los riesgos de trabajo.

VI. ...

Artículo 1000. El incumplimiento de las normas relativas a la remuneración de los trabajos, duración de la jornada y descansos, contenidas en un contrato ley, o en un contrato colectivo de trabajo, cometido en el transcurso de una semana se sancionará con multas por el equivalente de 15 a 315 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido en el artículo 992 tomando en consideración la gravedad de la falta. Si el incumplimiento se prolonga dos o más semanas, se acumularán las multas.

Artículo 1008. Las sanciones administrativas de que trata este Capítulo, serán impuestas en su caso por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quienes podrán delegar el ejercicio de esta facultad en los funcionarios subordinados que estimen conveniente, mediante acuerdo que se publique en el periódico oficial que corresponda.

En todos los supuestos, las autoridades mencionadas en el párrafo anterior tomarán como elementos para cuantificar la sanción, el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad de la infracción; los daños que se hubieren

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

producido o puedan producirse; la capacidad económica del infractor, y la reincidencia del mismo.

Para los efectos de la presente Ley, se considera reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones hechas a un mismo precepto legal, cometidas por un mismo empleador.

En el supuesto del artículo 994, fracción IV, la reincidencia se aplicará sin perjuicio de que las autoridades procedan en los términos del artículo 512-D."

Transitorio.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Nacional, a los días del mes de de .

**El Presidente Constitucional
de los Estados Unidos Mexicanos**

Lic. Vicente Fox Quesada