



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

**ANÁLISIS Y PROPUESTA DE UN ÓRGANO
DESCONCENTRADO: “LA DIRECCIÓN GENERAL DE
INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO DE LA
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL”.**

TESIS
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

IGNACIO PUGA ZAMORANO

ASESOR: DR. J. RAFAEL MARTINEZ PUON.

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. ABRIL 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico este trabajo a la memoria de mis Padres Ignacio Puga Torres y Alicia Zamorano Cova, quienes con su ejemplo de vida me enseñaron que solo con perseverancia y amor se puede llegar a la meta fijada.

A mi hermano José Luís, por su valioso apoyo durante mis años de formación.

*“La calidad en los Servicios es el Respeto al Pueblo”
Fidel Castro*

ÍNDICE

Introducción	1
---------------------	----------

Capítulo I

Generalidades sobre la Administración Pública en México.

1.1 Significado del término administración.	6
1.2 Definición y evolución de la Administración Pública en México.	8
1.3 Concepto de Estado	16
1.4 Concepto de Gobierno	17
1.5 La Administración Pública como parte orgánica del Estado que realiza la función administrativa.	17
1.6 Formas de organización administrativa en México.	18
1.6.1 La desconcentración administrativa federal.	24
1.6.2 Características.	27
1.6.3 Formas normativas mediante las cuales se crean los órganos desconcentrados.	29
1.6.4 Clasificación de la desconcentración administrativa.	31
1.7 Descentralización.	33
1.8 Rasgos distintivos entre la centralización, descentralización y desconcentración.	36
1.9 Funciones de la administración pública en nuestro país.	39
1.10 Principios que rigen la administración pública.	43
1.11 Generalidades sobre la desconcentración administrativa.	44
1.11.1 Concepto.	44
1.11.2 Características.	46
1.11.3 Planteamientos teóricos que refieren las ventajas de la desconcentración administrativa.	47

Capítulo II

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y sus funciones de inspección del trabajo

2.1 La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	53
2.1.1 Antecedentes.	55
2.1.2 Marco Jurídico Aplicable.	58
2.1.3 Atribuciones	61
2.1.4 Estructura Orgánica.	64
2.2. La Inspección del Trabajo.	65
2.2.1 Concepto.	65
2.2.2 Antecedentes.	66
2.2.3 Regulación Aplicable.	69
2.2.4 Objetivos de la Inspección del Trabajo.	73
2.2.5 Unidad Administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que actualmente tiene a su cargo la función de la Inspección del Trabajo.	74
2.2.5.1 Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.	74

2.2.5.2 Estructura actual de la Dirección General en cita.	82
2.2.5.2.1 Dirección de Programas de Inspección.	82
2.2.5.2.2 Dirección de Políticas y Control de la Función Inspectiva.	83
2.2.5.2.3 Inspectores Federales del Trabajo.	84
2.2.5.3 Atribuciones que tiene conferidas realizar.	86
2.3 Delegaciones Federales del Trabajo.	95
2.4 Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo.	103

Capítulo III

La necesidad de que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se transforme en un órgano desconcentrado, con la finalidad de eficientar sus funciones

3.1 Explicaciones respecto al por qué es menester desconcentrar a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.	109
3.2 Análisis del Artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo.	115
3.2.1 Análisis del Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (Número 81).	116
3.2.1.1 Referencia sobre las Naciones que tienen una Organización desconcentrada respecto a las funciones de inspección del trabajo.	127
3.3 Ventajas de la desconcentración de la citada Dirección General.	130
3.3.1 En el plano institucional.	132
3.3.2 Notas del personal que labora en la Dirección en comento.	136

Capítulo IV

Propuesta estructural de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, como Órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

4.1 Propuesta estructural.	139
4.1.1 Conclusiones	144
4.1.2 Reglamento de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo	145
4.1.3 Organigrama propuesto de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo	160
4.1.4 Dirección General de Inspección Federal del Trabajo	161
4.1.5 Dirección de Inspección y Programación.	165
4.1.6 Dirección de Seguimiento Cuantitativo y Cualitativo de la Actividad Inspectiva.	179
4.1.7 Dirección de Mejoramiento al Servicio Inspectivo.	185
4.1.8 Coordinación Administrativa	188
4.2 Modificaciones Normativas.	189
4.3 Establecimiento de un servicio profesional de carrera para el personal inspectivo.	190
4.4 Costo de la creación del organismo	190
Fuentes de consulta.- Bibliografía.	193

INTRODUCCIÓN

Generalmente el ciudadano común considera que la Administración pública es un conglomerado de instituciones de Gobierno, cuyos integrantes no trabajan con intensidad, donde recibirá malos tratos pasará horas realizando engorrosos y extenuantes trámites burocráticos; y en honor a la verdad tales apreciaciones no son del todo ajenas a la realidad que se tiene en dicho ámbito.

No obstante lo anterior, las autoridades de este país han hecho loables esfuerzos, principalmente de carácter orgánico y legal, para erradicar tal imagen, buscando que dicho universo sea eficiente. Sin embargo, tales cometidos han quedado cortos, ya sea por falta de visión, presupuesto, de sucesivos cambios de administraciones que dejan inconclusas sus obras, etc., y es de reconocerse que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no ha sido ajena a tal situación.

Asimismo, hay que reconocer que la pobre imagen que se tiene de la Administración pública no sólo parte de forma externa, sino también de los añejos y complejos problemas que administrativamente se tienen en el aparato de Gobierno; esto lo puedo mencionar con conocimiento de causa, ya que a lo largo de mis poco más de dos lustros laborando en la citada Secretaría de Estado, he podido constatar fehacientemente la profunda centralización que existe en dicha dependencia, lo cual hace que diversas unidades administrativas de la misma se hayan maniatadas a un órgano central que les impide actuar con plena autonomía de decisión, lo cual traería consigo la eficiencia en las actividades que ahí se desarrollan. En esta situación la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo perfectamente se ve reflejada, la cual para ejercer sus funciones tiene que pasar por una intrincada trama burocrática centralizada, lo que impide que pueda cumplir rápida y eficientemente con sus cometidos.

Ante tales circunstancias planteo como hipótesis de la presente investigación que la inspección federal del trabajo en nuestro país debe ser ejecutada a través de un órgano desconcentrado, lo que permitirá a esta autoridad laboral ser mas eficiente en el cumplimiento de sus funciones, mismas que están encaminadas a vigilar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores; propongo para tal efecto que la Dirección General de Inspección Federal se convierta en órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, lo anterior para erradicar vicios burocráticos que en la actualidad detenta, tales como lentitud en la atención de quejas por presuntas violaciones a los derechos laborales de trabajadores, dualidad de funciones relativas a la inspección del trabajo ejercidas de manera similar entre órganos pertenecientes a la misma Secretaría en cita, desánimo y desmotivación en el personal que realiza las funciones de vigilancia, entre otros aspectos, los cuales podrían tener una solución satisfactoria si se desconcentrara la función inspectiva en un solo órgano, en virtud de las ventajas que doctrinalmente se establecen con respecto a ese tipo de administración.

Ahora bien, para lograr el propósito planteado en el párrafo precedente, es que resulta menester estructurar esta investigación de la siguiente manera, dejando en claro desde este momento que se partirá de cuestiones generales, tales como conceptos, antecedentes y organigramas, relacionados íntimamente con lo que es la Administración pública y con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; para finalizar concreta y particularmente con la imperiosa necesidad que existe para desconcentrar a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, y con ello, poder eficientar sus funciones, tal y como ha sucedido cuando ha habido tal transformación administrativa. Finalmente planteo una propuesta de cómo se debería integrar este nuevo organismo gubernamental.

Explicado lo anterior, tenemos que en el Capítulo I se hará referencia a diversas generalidades de la Administración pública en México, donde se explicará no sólo en qué consiste ésta, sino las formas que legalmente se reconocen al respecto, y donde se destacará lo relativo a la desconcentración administrativa.

Por otra parte, en lo que concierne al Capítulo II, el mismo versará sobre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, donde no sólo se mencionará la importancia histórica y laboral que ha tenido tal dependencia, sino que prioritariamente se resaltará la significancia que tiene la función de la inspección del trabajo, y los órganos administrativos que intervienen en el proceso de su realización. Con ello, se quiere hacer hincapié que no obstante la importancia que detenta la inspección, se busca que las empresas cumplan con todos los requerimientos marcados en los ordenamientos conducentes, y así los trabajadores puedan cumplir sus labores de la mejor manera posible y en óptimas condiciones de seguridad e higiene y con una capacitación adecuada; aún así, pareciera ser que la citada Secretaría le concede una calidad secundaria a tal actividad, lo que determina que existan empresas que operen laboralmente con total impunidad, que los obreros sean expuestos a no garantizarles íntegramente sus derechos, y que internamente los inspectores hagan su trabajo sin los incentivos y apoyos de diversa naturaleza y suficientes para realizar eficientemente sus cometidos.

En lo que hace al Capítulo III, se hará mención de las razones por las cuales sería benéfico para los trabajadores, las empresas, inspectores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se transforme en un órgano desconcentrado, con la intención de que eficiente sus funciones y cometidos; y donde comprobaremos como en este rubro nuestro país se ha quedado distante de ir a la par de otras naciones que ya han implementado tal modificación con excelentes resultados. No obstante que la Organización Internacional del Trabajo ha recomendado tal ajuste, las autoridades laborales mexicanas simple y sencillamente han prestado oídos sordos a tal situación, lo que nos hace pensar qué tan respetuoso es nuestro país de los acuerdos internacionales que se adoptan y de los cuales en muchos casos se es partícipe.

En los regímenes intensamente centralizados, tal y como lo es el nuestro, se han suscitado numerosos problemas con la actuación de ciertos organismos administrativos, a los cuales es necesario dotar de una útil libertad de movimiento y responsabilidad. La complejidad creciente de los problemas económicos, el aumento de la burocracia y de la población, las exigencias desorbitadas de las leyes administrativas y el creciente intervencionismo del Estado, obligan al poder público a un desplazamiento o desprendimiento de facultades o poderes de los propios órganos centralizados. Por ello, no cabe duda que la desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios. La desconcentración administrativa es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, en instituciones administrativas que la administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos.

La justificación de la desconcentración no es la autonomía técnica de que goza el órgano desconcentrado, sino el ejercicio de la función administrativa centralizada, que no solamente ha causado graves problemas a los administrados sino un malestar que se va acumulando y que ha llevado a éstos a considerarla como intolerable. En efecto, la concentración del poder y su ejercicio ha creado un verdadero obstáculo para el buen desempeño de la Administración pública en beneficio de los administrados, los que se sienten seriamente lesionados por esa centralización administrativa. Por ello, en México se ha dado desde hace algunos años impulso a la desconcentración de la Administración Pública Federal y local, situación que traería ventajas notables, tales como que la acción administrativa sea más rápida y flexible, ahorraría tiempo a los órganos superiores y descongestionaría su actividad, ya que no resolverían todos los asuntos; asimismo, la acción administrativa se acercaría a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos, y también aumentaría el espíritu de responsabilidad de los órganos

inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos. Bajo tales circunstancias, es que pienso que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo debe convertirse en un órgano desconcentrado.

Finalmente en el capítulo IV planteo una propuesta de lo que podría ser la estructura del órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión encargado de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

El presente capítulo tiene por objetivo principal, analizar diversas nociones referentes a la Administración Pública en nuestro país, esto es la manera en cómo se constituye, cómo se regula, las funciones que tienen delegadas, los órganos que la conforman, entre otros tópicos más. Sin embargo, lo que verdaderamente queremos resaltar de este apartado capitular es lo concerniente a la temática de la desconcentración administrativa y los beneficios o ventajas que este tipo de administración trae consigo, este último asunto a tratar aquí, es parte medular de nuestra investigación, en razón de la propuesta de que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se convierta en un órgano desconcentrado, con la intención de que tienda a dinamizar y eficientar las funciones de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral que tiene conferida por ministerio de Ley.

1.1 SIGNIFICADO DEL TÉRMINO ADMINISTRACIÓN

Esta es una palabra que tiene diversas connotaciones, tales como las que a continuación se exponen:

Desde una perspectiva etimológica, el término administración deriva "...del latín *administratio*, acción de administrar".¹ Como se podrá apreciar, este concepto no nos da ideas abundantes sobre lo que debe entenderse por administración, ya que en nuestra opinión se vierte un concepto, con la misma palabra que se quiere definir. Sin embargo, siguiendo con la versión etimológica del vocablo en cuestión, encontramos que el autor Narciso Sánchez Gómez, a pesar de que su obra no es un diccionario, sí establece las raíces etimológicas de la palabra administración, cuando nos dice textualmente que: "La palabra administración viene del latín *administratio* que significa acción de administrar. Y el término 'administrar' está compuesto por ad y ministrare que significan conjuntamente 'servir', llevando

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, tomo 1, vigésima segunda edición, Madrid, Editorial Espasa-Calpe, p. 32.

implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir”.²

A su vez, los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa mencionan que: “El término ‘administración’ generalmente es utilizado con diferentes significados: Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrar”.³

Por su parte, Francisco Javier Osornio Corres menciona que: “La noción de administración abarca dos acepciones: la acción de administrar que implica una gestión; también un órgano de Estado: la administración. En el primer caso, se parte de un criterio material; es decir, se considera la naturaleza de la acción que se realiza. En el segundo, hacemos referencia a un carácter orgánico, es decir, nos referimos al órgano que realiza la acción”.⁴

Por su parte, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios manifiesta que la administración significa lo siguiente: “Conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos. Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza –pública o privada- con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino”.⁵

De las anteriores transcripciones, encontramos que existe una multiplicidad de concepciones sobre lo que significa el término en cuestión, ya que en efecto, puede equivaler a gobernar, regir o cuidar; por ello, desde un sentido general, podemos ubicar a esta palabra, como la acción o efecto de cuidar un bien o un

² Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, p. 73.

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de Derecho Administrativo*, p. 89.

⁴ Osornio Corres, Francisco Javier, *La administración pública en el mundo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986*, p. 4.

⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, et. al., *Diccionario universal de términos parlamentarios, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1997*, p. 59.

patrimonio, con el fin de asegurar su normal productividad; asimismo, se le puede equiparar como la función consistente en asegurar la aplicación cotidiana de las leyes, y la marcha diaria de los servicios públicos reunidos bajo la dirección del gobierno para beneficio de la sociedad.

Igualmente válido es aseverar que la administración viene a ser un proceso necesario para determinar o alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz con la aplicación de adecuadas técnicas y actitudes humanas. Por ello, es que se precisa decir que dentro de la noción del vocablo administración, se pueden distinguir dos tipos de significados de ésta, uno en donde la función que el término en comento tiene, se reduce a la función de administrar, así como también se hace referencia con esta voz, sobre los diversos órganos a los que se encomienda la función de administrar.

También es menester señalar que, la tarea de administrar es tan antigua como la civilización misma. Instituciones como la Iglesia, el Gobierno, el Ejército y otras, han tenido siempre las más diversas actividades que significan problemas de esfuerzo común, donde nos hace falta, para su mejor solución, una verdadera armonía y coordinación, esos problemas son propios de la administración.

1.2 DEFINICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado, Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen la misma función administrativa. La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que debe entenderse doctrinariamente de las siguientes maneras:

El autor Francisco Javier Osornio Corres, expone que la noción de la administración pública se debe dividir en dos tipos de concepciones: una material y una de tipo orgánico, por lo que puede definirse de la siguiente manera: "...la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general; se ocupa en consecuencia, de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas (concepto material). Desde el punto de vista orgánico, diremos que la administración pública es el órgano del Estado encargado de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas".⁶

Por su parte el maestro Gabino Fraga considera que es "...el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como son los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo".⁷

Así entonces, por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

⁶ Osornio Corres, Francisco Javier, *Op. cit.* p. 4.

⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo, trigésima quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 119.*

Ahora bien para Máximo N. Gamiz Parral, “La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales”⁸. Acosta Romero, relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde, “bajo el régimen de Ramsés, existía un Manual de Jerarquía; en China, 500 años a.C., existió un Manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma, también existieron estructuras administrativas”.⁹

Sin embargo, contrario a la anterior aseveración tenemos que el autor Omar Guerrero considera que la Administración Pública no surgió propiamente en la antigüedad, tal y como lo manifiesta Máximo N. Gamiz Parral, sino que los “...orígenes se encuentran más allá de la sociedad medieval –en el modo de producción asiático-, es en el capitalismo donde toma su forma más pura y avanzada, donde alcanza su peculiaridad y se convierte en objeto de estudio”.¹⁰

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial. Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas, de la más grande importancia.

Al lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del virrey. A nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias. Finalmente,

⁸ Gamiz Parral, Máximo N., *Administración Pública, México, Universidad de Durango, 2004.*

⁹ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2003.*

¹⁰ Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista, México, Editorial Fontamara, 1986, p. 29.*

existían administraciones locales a dos niveles: a) provincial y distrital en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores, y b) local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales.

Al consumarse la independencia nacional, el emperador Iturbide organiza la administración pública en cuatro grandes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Internas; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda.

Obviamente las distintas situaciones y regímenes políticos que imperan en nuestro país, a lo largo del siglo XIX, afectan la organización y atribuciones de la administración pública, que conoce cierta estabilidad hasta el régimen porfirista.

Erika Doring y Carmen Evelia Hernández señalan que “Una vez consolidada la Revolución que concluyó con la dictadura porfirista, Venustiano Carranza expide, en abril de 1917, la Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por medio de la cual se establecen 5 secretarías y se introduce el concepto de Departamentos de Estado como dependencias auxiliares del presidente en los asuntos de carácter técnico. La estructura emanada de esa primera ley contempla los cambios a nivel de las secretarías, una reunificación de los asuntos relacionados con el exterior y el gobierno interno del país, en la Secretaría de Estado; desaparición de la Secretaría de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; desaparición de la función de colonización de la Secretaría de Fomento; y la creación de la Secretaría de Comunicaciones”¹¹.

Realizando un análisis a estos cambios se nota que el Estado mexicano adopta un régimen claramente intervencionista, situación que se refleja en lo dispuesto por sus artículos 3, 27 y 123, Constitucionales, donde se compromete a

¹¹ *la Administración Pública de nuestros días, pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal.-Erika Doring y Carmen Evelia Hernández; Gestión y Estrategia, Departamento de Administración, Edición Internet.*

proteger y promover las condiciones de vida de la población. Este esquema constitucional impondrá a la administración pública, encabezada por el Presidente de la República, un papel de importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales. Sobre estas bases el 31 de diciembre de 1917 se publica la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, según el cual se le considera como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, el enfoque material contempla a la Administración Pública como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

Al principio de este inciso, se mencionó que la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos.

Recordemos que, en efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la Administración Pública. Así

pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar, el correspondiente nivel administrativo. La Administración Pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales. Dicha ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

De esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal. En la primera categoría encontramos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito (hoy sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo), las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, integran la administración pública paraestatal.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios y políticas que defina el Presidente de la República en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales. Asimismo, se precisa que las dependencias tendrán igual rango y entre ellas no habrá prominencia alguna.

De conformidad con el artículo 92 constitucional se faculta a los secretarios de Estado para refrendar todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, salvo los publicatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, los que sólo requerirán del refrendo del secretario de Gobernación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la existencia de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias de la administración central, pero con autonomía técnica para resolver asuntos de su competencia. Por otra parte, se faculta al Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales para resolver asuntos de la competencia de más de una de sus dependencias, en las que incluso podrán participar entidades de la administración paraestatal.

La ley faculta al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación, con los gobiernos de los Estados, o aún con municipios, para ejecutar acciones de desarrollo de las propias entidades federativas.

Entre el Ejecutivo Federal y la administración centralizada existe una relación jerárquica que subordina a ésta al poder de aquél. Dicha relación jerárquica implica una serie de poderes como los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia. Estos poderes determinan una clara relación de supra a subordinación entre el jefe de la administración pública y sus dependencias. Por lo que se refiere a las entidades de la administración paraestatal, este poder no

existe formalmente y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen, en primera instancia, por su Ley orgánica o por el acto jurídico que les dé origen; así como por leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

Cabe señalar que estas entidades se encuentran agrupadas por sectores administrativos, a cuya cabeza se hallan las dependencias centrales, encargadas de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y estas entidades.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere de la organización de los elementos materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo a diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización que significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades que tiene legalmente asignadas.

El Estado tiene su propia organización, que conforme al artículo 49 constitucional está estructurada por tres poderes. Sin embargo, nuestro estudio se encausa a la función administrativa que realiza uno de esos poderes en especial, el Ejecutivo, el cual tiene su propia estructura, con características particulares, de acuerdo con las necesidades que plantea su funcionamiento.

Esta organización, como cualquier otra, está integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfiera entre sí; con una distribución de las responsabilidades de su actuación, ante la propia organización y frente a terceros que pueden verse afectados por la acción de éstos; con una autoridad correlativa a la responsabilidad que le permite llevar a cabo sus

actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tienen a su cargo esta actividad.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración, de acuerdo con las necesidades y fines que proponga la administración. Estas formas de organizar se determinan en base a consideraciones, políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y a la especialidad de la materia de que deban de conocer, razón por la cual es preciso tener muy en cuenta el contenido del artículo 90 constitucional, el cual es pilar importante de la manera en cómo se conforma la Administración Pública en México.

1.3 CONCEPTO DE ESTADO.

Este se debe entender como un “grupo territorial duradero, radicalmente comunitario, estrictamente delimitado, moderadamente soberano frente a otros, que se manifiesta como máximamente comprensivo en el plano temporal y en cuyo seno, sobre una población, con creciente homogeneidad y sentido de autopertenencia, una organización institucional eminentemente burocrática, coherente y jerarquizada, desarrolla una compleja gobernación guiada conjuntamente por las ideas de seguridad y prosperidad”¹². Max Weber, en 1919, define el Estado moderno como una "asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas"¹³, por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

¹²José Zafra Valverde.-“Teoría Fundamental del Estado” tomo I (Universidad de Navarra, Pamplona, 1990) Pág. 74.

¹³ Max Weber, “La política como vocación”.- *El político y el científico*, trad. F. Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 5ª ed., 1979, p. 92.

1.4 CONCEPTO DE GOBIERNO

Según la teoría, se define como gobierno al organismo que, según reconoce la Constitución, asume las responsabilidades del poder ejecutivo y concentra el poder político para conducir a una determinada sociedad. Generalmente, está integrado por un Presidente o Primer Ministro y una cierta cantidad de Ministros, Secretarios y otros funcionarios¹⁴.

1.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PARTE ORGÁNICA DEL ESTADO QUE REALIZA LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La administración pública es la parte orgánica del Estado que realiza la función administrativa. Por su naturaleza, corresponde al Poder Ejecutivo ejercitarla a través del acto administrativo y actos de administración, el primero que representa la parte medular de la función, y que llega a ser definido por la doctrina como "...la actividad que realiza el Estado fundamentalmente a través del órgano ejecutivo, bajo el orden jurídico de Derecho Público, y que consiste en la creación de actos jurídicos subjetivos que crean, modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares y en la realización de actos materiales para cumplir con los fines o cometido que el hombre le ha asignado".¹⁵

La función administrativa debe ser considerada desde los puntos de vista formal y material. El primero está representado por toda la actividad que realiza el Ejecutivo, en tanto que la material está compuesta por aquellos actos que tienen la naturaleza propia de los administrativos. La formal está enunciada en el ámbito federal en todas las facultades que realiza el Ejecutivo por mandato constitucional. La material exige además que esa actividad tenga las características necesarias del acto administrativo y al efecto téngase presente que el reglamento es un acto formalmente administrativo que lo produce el Ejecutivo como facultad propia, pero

¹⁴ Diccionario de la Real Academia Española Vigésima segunda edición., consultado en la página de Internet el 16 de febrero de 2012.

¹⁵ Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, tomo I, cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 63.

que materialmente es un acto legislativo porque contiene las características de una ley, prototipo del acto legislativo y que por ende, es general, abstracta, impersonal y coercitiva.

Obviamente, los actos de la administración pública se advierten como los que de manera más concreta afectan la esfera jurídica de los particulares, ampliándola, modificándola o extinguiéndola, por lo cual, en la actualidad todas las leyes administrativas tienden a establecer y desarrollar en forma completa el principio de legalidad como una obligación ineludible de su quehacer administrativo y es por ello que además los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se han constituido en guardianes del cumplimiento de este principio.

La administración pública a través de sus actos concreta de manera específica las políticas gubernamentales como el órgano del Estado, que maneja en forma directa el patrimonio de éste y que en algunas ocasiones ha sido ilimitado. Actualmente se pone énfasis en las tareas del órgano legislativo al propiciar una correcta administración pública en beneficio de los gobernados, de esta manera con la limitante que impone o debe imponer en la realidad política jurídica al órgano administrativo, es decir, a la administración pública, se logra el equilibrio de los poderes en donde uno limita al otro en beneficio de la libertad del gobernado como lo señaló Montesquieu en el capítulo relativo a la Constitución Inglesa de su libro *Del Espíritu de las leyes*, en donde empieza diciendo que la leyes son las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas.

1.6 FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Para conocer la manera en cómo se encuentra la organización administrativa en nuestro país, resulta preciso remitirnos al contenido del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que a la letra expone lo siguiente:

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”¹⁶.

De la anterior transcripción se desprende que existen las siguientes formas de organización administrativa, a saber:

a) Centralización. Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

De esta manera encontramos en la centralización, una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tiene asignada, delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico. En este sentido, la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en la línea horizontal, la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

Dentro de las dependencias que integran a la centralización administrativa federal, encontramos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 09 de febrero de 2012*

señala que son las siguientes: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, las Unidades de Asesoría, Apoyo Técnico y Coordinación de la Presidencia de la República, estas últimas unidades atienden asuntos específicos en materia política, jurídica, económica, cultural, de comunicación social, de programación, presupuestación, control y evaluación de la Administración Pública Federal.

De lo anteriormente señalado, se desprende que la centralización administrativa es aquella forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa misma, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas.

Se trata de una de las formas de ordenar la Administración Pública, que se puede entender como la dependencia de unidades administrativas jerárquicamente inferiores respecto de otras superiores, hasta llegar a un órgano supremo, que está representado por el Presidente de la República, quien es la máxima autoridad política y administrativa de la centralización federal.

En la centralización encontramos un conjunto de dependencias debidamente concatenadas bajo la dirección y decisión del titular del Ejecutivo, que se encarga de dictar las más importantes acciones de su autoridad, para todo el nivel de gobierno que representa, y que como tal, todos sus subordinados deben guardarle sumisión, obediencia y respeto, para cumplir fielmente su línea de acción diseñada en su plan de trabajo.

Es muy palpable la coordinación de sus integrantes en todas las tareas de la Administración Pública que tienen encomendadas; para ese efecto, existen los poderes de la relación jerárquica, que constituyen una regla de conducta y de observancia obligatoria, para no salirse, ni excederse de su campo de actuación,

pero sobre todo, para mantener la congruencia en el desempeño público que en la práctica tiene encomendada cada unidad administrativa.

Coordinación que permite un orden y agrupación específica de sus integrantes, independientemente de que en su forma interna las dependencias cuenten con su estructura particular; esto es, su propio nivel de mando. Graduación que tiene un papel preponderante en la rectoría de la centralización para alcanzar la armonía, la uniformidad, la disciplina y eficacia entre todo el aparato que lo conforma.

Esta concentración de funciones dio origen a una forma de organización administrativa que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la Administración, permite cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad a determinados órganos, que es denominada desconcentración.

b) Desconcentración.- De acuerdo con lo anterior, la desconcentración implica que el ente central, mediante un instrumento jurídico ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo. Resulta ser simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central.

El término desconcentración en muchas ocasiones no ha sido utilizado en forma precisa, es más, por lo regular no es usado para designar a esta forma de organización, ya que en su lugar se utiliza indebidamente, el término descentralización. Por ello, trataremos de precisar los elementos que identifican a la desconcentración. Tendremos una organización desconcentrada cuando adopta las siguientes características:

- Dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa.

- El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.
- Las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.
- No cuenta con patrimonio propio.
- No tiene personalidad jurídica.

La figura de la desconcentración, como forma de organización administrativa, ha sido poco considerada por la doctrina, ya que inicialmente se trató como delegación de facultades, no obstante que en la delegación sólo se hace una transferencia de facultades a una unidad administrativa del propio órgano, sin que ello sea considerado como una independencia técnica ni administrativa en el órgano interior, que queda sujeto directamente y en todo sentido, a la autoridad jerárquica del superior, quien además sigue teniendo las facultades cuyo ejercicio ha delegado, mientras que en la desconcentración se establece una organización diferente dentro de la organización central y el órgano que desconcentra no retiene el ejercicio de la facultades que pasan a formar parte de la competencia del órgano desconcentrado.

En nuestro país, el estudio formal del desarrollo de la desconcentración en la Administración Pública Federal se realizó con el programa de Reforma Administrativa, que se inició con el denominado *Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1971, y que fue instrumentado en primer término en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del establecimiento de las administraciones, según Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 1973 para "...descentralizar y desconcentrar, geográfica y funcionalmente, ciertas atribuciones y mecanismos operativos, mediante la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y a través del establecimiento de dependencias regionales, implementando todo un proceso

dinámico y flexible, que permita acercar su estructura administrativa para resolver los problemas en su lugar de origen y dentro del marco de circunstancias que los generen”¹⁷.

Posteriormente, las demás dependencias de la Administración Pública han realizado diversos programas para crear unidades desconcentradas en todo el territorio nacional.

En la actualidad nuestra legislación reconoce y regula esta forma de organización como una estructura dentro de la administración centralizada “para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”¹⁸. Teniendo en cuenta lo anterior, podemos considerar que la creación y regulación de las unidades desconcentradas no requiere de una disposición legislativa, ya que por tratarse de aspectos internos de la administración, el propio Ejecutivo, a través del reglamento interior o de un decreto, puede crear este tipo de unidades. Lo anterior quedó confirmado por el Decreto del Ejecutivo publicado el 24 de abril de 1979, en el que se establece que la creación o extinción de los órganos desconcentrados deberá ser propuesta por el titular de la dependencia al Jefe del Ejecutivo.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 1973.- DECRETO por el que se crean como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Administración Fiscal Regional y la Dirección General de Administración Fiscal Regional, así como las Administraciones Fiscales Regionales.*

¹⁸ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- artículo 17.- reforma publicada en e Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2011.*

1.6.1 LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL: CONCEPTO Y BASE LEGAL.

La desconcentración administrativa consiste en un acto jurídico por medio del cual el titular del órgano ejecutivo o de uno de sus órganos derivados, a través de una ley o un acuerdo, faculta a un órgano secundario, creado por el mismo, o a una agencia de la administración central para que lleve a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite o decisión, para que en su nombre realice las funciones propias de su competencia, otorgándole la autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus tareas.

Así también, a la desconcentración administrativa se le ha llegado a definir como una forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Del análisis de la estructura gubernamental de naciones como España, Italia y Francia, se desprende que tienen una administración pública de carácter centralista, la desconcentración administrativa se da a partir del acrecentamiento y fortalecimiento de las atribuciones o poderes de las autoridades locales, a las que el poder central transmite una parte de sus funciones. Esto en México no podría ser, si la administración federal transmitiera algunas funciones a autoridades locales como son las administraciones de los estados y los municipios, estaría aproximándose al federalismo y no a la desconcentración administrativa. En nuestro país, el marco jurídico de la desconcentración administrativa se encuentra consagrado en el artículo 90 constitucional y el 17 de la Ley Reglamentaria de la Administración Pública Federal, y obviamente en varias normatividades, por medio de las cuales se crean los órganos desconcentrados.

Asimismo, se puede observar que la legislación de las entidades federativas también regula lo relativo a la desconcentración administrativa. Así por ejemplo, el artículo 91 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Reglamentaria de la Administración Pública del Estado de México la regulan, respectivamente.

Abundando sobre el régimen normativo relativo a los órganos desconcentrados, tenemos que existe una imprecisión al respecto, ya que se discute si hay base constitucional expresa para crear organismos desconcentrados, toda vez que el artículo 90 no se refiere expresamente a órganos desconcentrados, sino de administración paraestatal, y se considera que este término semánticamente es poco claro, porque significa lo que no es del Estado, y la administración desconcentrada puede afirmarse que depende directamente del Jefe de Estado, o de una Secretaría de Estado, por lo menos jerárquicamente, de donde algunas opiniones se expresan en el sentido de que no hay facultades en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establezcan que el Congreso de la Unión o el Presidente de la República puedan crear organismos desconcentrados. Evidentemente el Congreso de la Unión en el artículo 73 no tiene facultad expresa para ello, como tampoco la tiene el Presidente de la República ni en el artículo 89 ni en ninguno otro de la norma suprema de este país, y si bien pudiera entenderse que el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que tiene de dictar las leyes derivadas del artículo 90 constitucional y en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableció la base legal para los organismos desconcentrados, es en realidad que ni en la Constitución Política federal, ni en las leyes existe la desconcentración como una figura administrativa clara y precisa.

Sin embargo, la experiencia legislativa mexicana ha creado organismos desconcentrados mediante leyes, decretos del Ejecutivo, reformas a reglamentos interiores de Secretarías de Estado o nuevos reglamentos y también acuerdos presidenciales sobre todo a partir de 1988 y esto es preocupante porque es signo

de que no se actúa estrictamente conforme a derecho y particularmente aquellos creados por acuerdo presidencial o en acuerdos como lo señala el autor Jacinto Faya Viesca, cuando nos dice que: “Los acuerdos no tienen similitud alguna con los reglamentos. Un acuerdo presidencial nunca interpreta una disposición legislativa ni trata de adiclarla para posibilitar su aplicación. Los acuerdos sólo establecen planes y políticas de actividad en las distintas esferas de las Secretarías de Estado”.¹⁹

Igual comentario merece la creación de organismos desconcentrados en reglamentos interiores ya que este tipo de ordenamiento según el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son expedidos por el Presidente de la República para determinar las funciones de las unidades administrativas de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como para establecer la forma en que los titulares de las mismas podrían ser suplidos en sus ausencias, por tanto no se deben crear órganos desconcentrados a través de un reglamento interior.

Si se parte del principio de que México es un país que vive el estado de Derecho, los gobernantes deben actuar en consecuencia y por tanto cuando establecen estructuras desconcentradas que tienen carácter de autoridades, es menester que deberían hacerlo mediante una ley emanada del Congreso de la Unión, en la que intervenga la representación popular, porque para establecer autoridades con facultades de decisión, ejecución y obligaciones a cargo de los gobernados, debe hacerse mediante una ley en el sentido formal y material y no por decretos, acuerdos y menos en reglamentos interiores de Secretarías de Estado.

De lo anteriormente expuesto, es de destacarse que la existencia de materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por

¹⁹ Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1989, p. 126.*

la celeridad en su tratamiento, ha hecho necesaria la creación de órganos dentro de los órganos que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización a manera de ejemplo se cita al Sistema de Administración Tributaria.

Anteriormente señalamos que nuestra legislación reconoce la existencia de los órganos administrativos desconcentrados dentro de la administración centralizada, como una respuesta a la necesidad de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos, con facultades para resolver en razón de la materia y del territorio. El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada está regulado principalmente en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias. Sin embargo, muchos de ellos han sido creados por leyes y por decretos, en los que se establece su estructura y sus funciones principales.

No obstante que en casi todos los reglamentos interiores de las dependencias existe un capítulo relativo a la desconcentración administrativa, al hacer un análisis de éstos encontramos que en muchos casos, más que referirse a la desconcentración, la tratan como delegación de facultades, lo cual es indebido, puesto que son dos figuras diferentes, ya que en este caso la estructura administrativa sigue siendo la misma, sin que sea necesaria la creación de un órgano autárquico como sucede en la desconcentración.

1.6.2 CARACTERÍSTICAS.

Los caracteres de la desconcentración administrativa se pueden reducir a los siguientes aspectos, a saber:

- Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

- La relación jerárquica se acentúa, no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.
- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.
- El ejercicio de las facultades exclusivas no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.
- Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el poder central está facultado para fijar la política, el desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y el desarrollo de la acción de la administración pública.

Por su parte, el autor Narciso Sánchez Gómez²⁰ destaca como características a las siguientes:

- “El órgano desconcentrado debe estar jerárquicamente subordinado a una Secretaría o Departamento Administrativo.
- Tiene facultades específicas para resolver sobre determinada materia.
- Su ámbito territorial dentro del cual ejerce sus facultades debe estar plenamente definido en el ordenamiento legal que le dé origen”.

²⁰ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.* p. 195 y 196.

1.6.3 FORMAS NORMATIVAS MEDIANTE LAS CUALES SE CREAN LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

Como ya se mencionó anteriormente, en el Derecho mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamentos internos o por acuerdos; sin determinarse por qué motivo algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simple acuerdo del Ejecutivo Federal; como ejemplos de cada uno de esos casos tenemos:

a) Órganos desconcentrados creados por ley.

- Instituto Nacional de Antropología e Historia, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fue creado por ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1939.
- Instituto Nacional de Bellas Artes, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fue creado mediante ley, publicada el 31 de diciembre de 1946, en el Diario Oficial de la Federación.
- Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado por ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1981.

b) Órganos desconcentrados creados por decreto.

- Puertos Mexicanos, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado el día 28 de marzo de 1989, en el Diario Oficial de la Federación.
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado el 9 de marzo de 1984, en el Diario Oficial de la Federación.

- Comisión Nacional del Deporte, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fue creada por decreto del Ejecutivo Federal publicado el día 13 de diciembre de 1988, en el Diario Oficial de la Federación.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado el día 7 de diciembre de 1988, en el Diario Oficial de la Federación.
- Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado dependiente de la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos, fue creada por decreto del Ejecutivo Federal publicado el día 16 de enero de 1989, en el Diario Oficial de la Federación.

c) Órganos desconcentrados creados por reglamento interior.

- Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue creado en el Reglamento Interior de dicha Secretaría el día 4 de junio de 1992, en el Diario Oficial de la Federación.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue creada en el Reglamento Interior de la referida Secretaría el día 4 de junio de 1992, en el Diario Oficial de la Federación.

d) Órganos desconcentrados creados por acuerdo.

- Instituto Mexicano del Transporte, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, fue creado por acuerdo del Ejecutivo Federal publicado el día 15 de abril de 1987, en el Diario Oficial de la Federación.

- Instituto Mexicano de Comunicaciones, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, creado por acuerdo del titular de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1987.
- Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, órgano desconcentrado subordinado a la Secretaría de Comunicaciones, el que se creó por acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de octubre de 1988.

1.6.4 CLASIFICACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

Al respecto, el autor Miguel Acosta Romero²¹ señala que la desconcentración administrativa puede dividirse de la siguiente manera:

a) **“Desconcentración vertical.** Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

En estas condiciones la desconcentración vertical es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones.

b) **Desconcentración regional.** En cierto sentido es una variante de la anterior, pero, además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional”.

Para que quede más claro, señalaremos un ejemplo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Estado, delega, para la pronta eficacia de los negocios, en órganos inferiores, determinadas atribuciones y estos órganos

²¹ Acosta Romero, Miguel, *ob cit.* Pág. 209

cubren vertical y regionalmente la totalidad del territorio nacional; de esa forma acercan los centros de decisión a los lugares en que surgen los problemas de la masa de contribuyentes en cada localidad, es el caso del Sistema de Administración Tributaria.

c) Desconcentración horizontal. Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Por ejemplo, dentro de sus facultades de vigilar las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito, se forma un organismo desconcentrado: la Comisión Nacional Bancaria; este organismo cuenta a su vez con oficinas que denomina Delegaciones Regionales (categoría horizontal), que tienen las mismas facultades teóricas, aunque no la misma competencia que el órgano superior, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por su parte, el maestro Andrés Serra Rojas manifiesta que la doctrina administrativa ha clasificado las formas de desconcentración, únicamente en dos grandes grupos de importancia:

a) “La desconcentración horizontal o periférica, llamada en ocasiones, regional. Aquí, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las Comisiones Regionales Fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

b) La desconcentración vertical o central, llamada también interna o funcional, el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.”²²

²² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, décima quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1992, pag. 207*

Dicho autor agrega que lo que se ha dado por llamar desconcentración consultiva no es sino una forma de la propia centralización administrativa, ya que el órgano carece de facultades exclusivas y aparece como un órgano de mera colaboración.

1.7 DESCENTRALIZACIÓN.

En términos del artículo 90 constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece en el tercer párrafo de su artículo 1º que: “Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”²³.

El concepto “administración paraestatal” nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralización, ya que el término “paraestatal” significa “al lado de”, es decir que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que su propia estructura y funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones y fideicomisos, órganos que el artículo 3º de la Ley Orgánica denomina entidades, a diferencia de las dependencias que integran la organización centralizada.

La organización paraestatal se ha establecido y desarrollado de acuerdo con la evolución del Estado de Derecho, que al ir ampliando su esfera de acción e intervenir cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, o que tratándose de

²³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.- Última reforma publicada en el DOF el 15 de diciembre de 2011.

actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuvieran supeditadas a la organización jerárquica centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Administración Pública paraestatal es la forma de organización administrativa que, conforme a la Ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado. Dentro de los elementos que tienen tales organismos, podemos enunciar los siguientes:

- Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.
- Las entidades tienen funciones específicas, de interés público.
- Se crean por un instrumento legal, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo.
- Tienen un patrimonio propio.
- En términos generales, tienen personalidad jurídica, diferente de la del Estado.
- Aunque no están sujetas a la jerarquía de la administración centralizada, están sujetas al control del Ejecutivo.

Con relación al control de las entidades paraestatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone en su artículo 48 que: "...el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos",²⁴ de donde se ha integrado la llamada sectorización de la Administración Pública, por lo que se ha dado en llamar a las dependencias: "cabezas de sector" o

²⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma publicada el DOF el 15 de diciembre de 2011.

“coordinadoras de sector”, de acuerdo a las listas de agrupamiento que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, todo lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales es regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, con excepción de algunas que como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otras, tienen su ley particular.

Así, la creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la aplicación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización (artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

El concepto descentralización ha sido confundido con el de desconcentración, por lo que es necesario precisar sus diferencias a partir del concepto de que la descentralización consiste en sacar de la centralización las funciones y actividades que se le asignan a un ente; en tanto que en la desconcentración consiste en evitar la concentración de facultades en un órgano central, sin que el nuevo órgano salga de la organización centralizada.

Así entonces, la descentralización implica la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la de la Administración Pública centralizada, que es la misma personalidad del Estado. Es decir, se trata de un ente jurídico diferente que por sus necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o

especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente.

De lo anterior se deriva que la descentralización implica:

- Creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo, o de un decreto del Ejecutivo.
- Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador.
- Otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece a un patrimonio del Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines de esta persona.
- Realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- Control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia.

1.8 RASGOS DISTINTIVOS ENTRE LA CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN.

Respecto a la centralización y desconcentración, tenemos que ambos tipos de administración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. Puede decirse que la desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en la que desarrolla sus acciones.

Los órganos, más que organismos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa, cuya atribuciones o competencia la ejercen de forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y

municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

Se puede decir entonces que, la desconcentración esta dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones. Los órganos, más que organismos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencias la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal.

Por lo que atañe a la desconcentración y descentralización, encontramos que ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración, y, en las dos, el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico, y los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.).

Para dar mayor claridad a este tema, considero importante realizar la siguiente explicación:

Diferencias con la centralización	Rasgos distintivos entre la desconcentración y la descentralización administrativa
<ul style="list-style-type: none"> • El organismo desconcentrado tiene autonomía técnica pero no presupuestal y financiera, aunque puede haber excepciones; por el contrario el organismo centralizado tiene autonomía técnica como financiera. • Jerárquicamente es un órgano inferior a la centralización sobre todo de quien ocupa la cúspide de esta forma de organización administrativa. • Su campo de actuación del organismo desconcentrado es más reducido que el de una Secretaría de Estado. • Por regla general no realizan actos políticos aunque puede haber excepciones como es el caso de las Delegaciones del Distrito Federal, que efectúan actos administrativos como políticos; por el contrario un organismo centralizado, como es el ejemplo de las Secretarías de Estado efectúan los dos tipos de actos ya mencionados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los organismos desconcentrados están sujetos al poder jerárquico de la dependencia o entidad que los creó; por el contrario los descentralizados están fuera de la relación jerárquica del poder central. • Los desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios en la mayoría de los casos, con algunas excepciones; por otro lado, los descentralizados sí cuentan todos con dichos atributos. • El desconcentrado generalmente realiza actos administrativos y en algunos supuestos también los de carácter político; por otro lado los descentralizados atienden tanto actos administrativos como políticos. • El organismo desconcentrado tiene autonomía técnica, pero no presupuestal en la mayoría de los supuestos; sin embargo, el descentralizado tiene tanto autonomía técnica como financiera o presupuestal.

De acuerdo con lo anteriormente manifestado podemos identificar y diferenciar las tres formas de organización:

Centralización

- Su personalidad jurídica es la misma del Estado.
- Sus facultades son dadas por la Constitución y la ley.
- Es creada por la ley.
- Organización jerarquizada de la administración, establecida de acuerdo a la Constitución y a la ley reglamentaria

Descentralización

- Tiene personalidad propia.
- Tiene patrimonio propio.
- Es creada por ley o decreto.
- Organización autónoma de la organización centralizada.

Desconcentración

- Organización dentro de la organización centralizada.
- Tiene cierta libertad técnica.
- Se crea por reglamento o por acuerdo administrativo.

1.9 FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN NUESTRO PAÍS

Para fijar las funciones que tiene la Administración Pública en nuestro país, primeramente creemos oportuno manifestar las funciones que tiene el Estado. Así, para alcanzar los propósitos que se ha fijado, el Estado actúa de muy diversas maneras y en diversos campos. Esa forma de funcionar es lo que se conoce como “funciones del Estado”. El Estado puede realizar funciones de regulador de actividades o de ejecutor de las mismas. Así como una persona puede realizar funciones de padre, hijo o estudiante, el Estado también tiene diversas formas de manifestarse.

El concepto de función de Estado no ha sido plenamente precisado, aún no se ha llegado a estructurar un concepto que en forma objetiva lo identifique. Así tenemos que en nuestro país, Gabino Fraga dice que la palabra función tiene un significado preciso pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma. Por su parte, Andrés Serra Rojas señala que son los medios o formas diversas que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado”.²⁵

²⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Noriega Editores, 1989, p. 31.

La expresión, función produce dificultad en su definición, pero se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solución de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo, con los principios teóricos de Montesquieu, sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto ha creado.

Retomando las ideas expuestas, encontramos que en la realización de sus funciones para la consecución de sus fines, el Estado realiza diversos tipos de actividades, las cuales se han agrupado, de acuerdo a sus características, en actividades de policía, de servicio y de fomento. Cualquier actividad del Estado puede ser incluida en alguno de estos grupos y dependerá de los fines que se haya propuesto para identificar una mayor o menor actividad en cada uno de ellos. Así nos encontraremos que en el Estado liberal, la mayoría de las actividades estatales se identifican en el grupo de policía, ya que fundamentalmente se circunscriben a actividades del ejército, policía, justicia, salubridad y diplomacia, dejando los otros dos grupos con un mínimo de contenido.

El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución. Así tenemos un Congreso al cual se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea una Administración Pública que se encargará de la difusión y ejecución de esas normas, y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho. De esta forma tenemos lo que conocemos como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, que a su vez deben cumplir con las funciones

legislativa, ejecutiva y judicial, es decir, que el Estado funcionará en esos aspectos a través de estos órganos.

Explicado lo anterior, tenemos entonces que el Estado mexicano se sustenta en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dentro de los cuales la Administración Pública nacional se ubica en el segundo de ellos, y por tanto, se erige una función administrativa la que tienen que desempeñar los órganos que la conformen.

Para identificar la función administrativa es necesario partir de la idea de la ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. Lo anterior nos lleva a considerar, en primer término, que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones individuales.

Esta forma de manifestación del Estado queda plenamente diferenciada de la función legislativa en virtud de que ésta es una ejecución directa de la Constitución, que establece situaciones jurídicas generales, mientras que la función administrativa es ejecución de la ley y produce situaciones jurídicas individuales.

La función jurisdiccional supone la controversia o la incertidumbre, respecto de ciertos derechos o intereses, mientras que la administrativa presupone la existencia de la norma a la cual se va a dar plena eficacia mediante su ejecución.

Planteados estos aspectos básicos respecto de la función administrativa, es necesario señalar que la idea de administrar, en lo que se traduce la función administrativa, es concebida como el manejo de elementos de ejecución de

propósitos determinados, utilizados para la consecución de fines. De lo anterior se derivan las siguientes características:

- Se expresa en la realización de actos jurídicos o materiales, que crean situaciones jurídicas individuales, es decir, se manifiesta a través de una actuación en la que se hace uso de los elementos tanto jurídicos como materiales con que cuenta el Estado.
- La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal que también regula el contenido y los límites de la actuación, por lo que se afirma que a través de ella se está realizando el Derecho.
- Crea situaciones jurídicas individuales, ya que su efecto produce una transformación concreta en el medio jurídico.

Por lo tanto la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico, administrativo y político. Por lo anterior, es posible afirmar que la función administrativa, desde el punto de vista material, es decir, en razón de su contenido, también es realizada por el Poder Legislativo y el Judicial al elaborar y ejecutar su presupuesto y al nombrar a los servidores públicos en los diferentes órganos de su administración. Desde el punto de vista formal u orgánico, la función administrativa será toda la actuación que realice el Poder Ejecutivo, aunque la naturaleza de los actos en que se manifieste tenga un carácter legislativo o judicial, o se trate de actos políticos, ya que sólo por el hecho de provenir del Ejecutivo será función administrativa.

Por todo lo anterior podemos concluir que cada uno de los poderes realiza principalmente una función, pero también realiza actos característicos de los otros dos poderes, sin que ello cambie la naturaleza del acto. Así tenemos que, por ejemplo, el Ejecutivo realiza fundamentalmente funciones administrativas, pero también realiza actos propios de la función legislativa, como expedir normas

generales, y actos que corresponden a la función judicial, como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados.

1.10 PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sobre este tema encontramos que la doctrina no resulta uniforme, respecto a la consideración de cuáles y cuántos son los principios que rigen a la Administración Pública. Así tenemos, que autores como Pedro Zorrilla Martínez, se pronuncia al respecto, manifestando que el principal principio que debe regir a la Administración Pública es la eficiencia, ya que "...el ciudadano, el contribuyente, ya no solamente reclaman que la administración sea legal, esto es, que los actos de los órganos del Estado se ajusten a la ley y nos sean arbitrarios, sino que exige que la administración sea eficiente, que obtenga el mejor aprovechamiento de los recursos de que dispone para alcanzar los objetivos. La eficiencia administrativa puede definirse en términos de una doble relación entre recursos empleados y producto obtenido, por una parte, y el grado, en que este producto coincide con el objetivo, por la otra"²⁶.

Por su parte, Omar Guerrero Orozco establece que la Administración Pública tiene los siguientes principios fundamentales:

- “1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) Que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- 3) Que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general”.²⁷

²⁶ Zorrilla Martínez, Pedro, “Significado de la descentralización”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, oct. 1986 a marzo 1987. [Núms. 20, 21]

²⁷ Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Editorial Harla, 1985, p. 96.

Sobre lo anteriormente transcrito, desde nuestro punto de vista, las apreciaciones que sobre el particular tiene el autor referido en vez de parecer principios, más bien se entienden como características o elementos de la Administración Pública.

En tanto que Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que el principio fundamental que rige a la Administración Pública es el de la legalidad que "...se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limita su libertad natural, excepto cuando el individuo por su propia voluntad se somete... De esta manera se limita el arbitrio de la autoridad para impedir que abuse del poder, y que sólo actúe cuando la ley lo autorice. La ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley que la crea y autoriza su actuación, condicionada a los mandatos y prohibiciones que ella contiene".²⁸

Una vez expuestos las directrices doctrinales sobre los principios que rigen a la Administración Pública, consideramos que todos los antes enunciados, pueden confluir en la práctica, y hasta resulta idóneo que así lo hicieran para con ello tener, un ejercicio de la Administración Pública de calidad, velando siempre por el beneficio de la colectividad.

1.11 GENERALIDADES SOBRE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA:

1.11.1 CONCEPTO

Sobre esta temática, encontramos que existe una pluralidad de nociones conceptuales al respecto, de las cuales mencionaremos tan sólo las siguientes:

Para Narciso Sánchez Gómez, la desconcentración administrativa, "...es el otorgamiento de funciones específicas que un órgano superior centralizado o

²⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.* p. 5.

paraestatal otorga a un órgano inferior ubicado dentro de su propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de la administración pública que tiene encomendada, para ese efecto se le confiere a la unidad administrativa desconcentrada una plena autonomía técnica”.²⁹

Por su parte, Miguel Galindo Camacho señala que la desconcentración “...consiste en un acto jurídico por medio del cual el titular del órgano ejecutivo o de uno de sus órganos derivados, a través de una ley o un acuerdo, faculta a un órgano secundario, creado por el mismo, o a una agencia de la administración central para que lleve a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite o decisión, para que en su nombre realice las funciones propias de su competencia, otorgándole la autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus tareas. En México, el marco jurídico de la desconcentración administrativa es el artículo 90 constitucional y el 17 de la Reglamentaria de la Administración Pública Federal, y obviamente en varias leyes, por medio de las cuales se crean los órganos desconcentrados”.³⁰

A su vez, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa señalan que: “La desconcentración implica que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente... la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central”.³¹

- Es de destacarse que en muchas ocasiones el término desconcentración no es usado para designar a esta forma de organización, ya que en su lugar se utiliza indebidamente el término descentralización.

²⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.* p. 192.

³⁰ Galindo Camacho, Miguel, *Op. cit.* p. 160.

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.* p. 95.

1.11.2 CARACTERÍSTICAS

Un autor que expone de manera clara y sencilla las características de los órganos desconcentrados es Miguel Acosta Romero³², cuando nos menciona que éstos:

- a) “Son creados por una Ley o Reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla, teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trata.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia”.

Asimismo, nos parece importante citar lo que sobre el tema en particular, nos menciona Narciso Sánchez Gómez³³, para quien la desconcentración tiene las siguientes características:

- “Es una forma de organización administrativa que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, sin embargo el poder central se reserva amplias facultades de mando, de

³² Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 210 y 211.

³³ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.* p. 195.

decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

- No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.
- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un acuerdo, o un régimen general de una Secretaría de Estado.
- El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central sean directas.
- El poder central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la armonía en el trabajo”.

1.11.3 PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS QUE REFIEREN LAS VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

En cuanto a las ventajas que se han enunciado a favor de la desconcentración administrativa, encontramos que la doctrina se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera:

Narciso Sánchez Gómez dice que³⁴

- “La acción administrativa es más rápida y flexible, en virtud de que los asuntos se atienden sin tanto trámite burocrático, por lo menos en teoría es lo que reconocemos.
- La actividad administrativa se acerca a los particulares, sobre todo a nivel regional, evitándose con ello la necesidad de trasladarse hasta la capital de la República para resolver sus problemas.

³⁴ *Ibidem*, pp. 197 y 198.

- Aumenta el espíritu de servicio de los titulares del organismo desconcentrado, en virtud de la responsabilidad que se les confiere, dando por resultado una mayor eficacia en la marcha de la administración pública.
- Se evitan gastos y pérdida de tiempo para los particulares, al acudir a plantear sus asuntos y problemas ante una oficina que se encuentra en la población donde estos radican o en la más cercana a ella.
- Se descarga parcialmente de trabajo al órgano superior que desconcentra sus funciones, con lo cual se abrevian los trámites en la prestación de servicios públicos, así mismo se agiliza su atención.
- Es una medida muy recomendable hoy en día para que ya no se instituyan tantas oficinas centralizadas en la ciudad de México, o para que no crezca tanto su aparato burocrático en un solo lugar”.

Miguel Acosta Romero indica que ³⁵

- “La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado de asuntos.
- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.
- En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía impone a veces retardos en la Administración Pública y en la prestación de los servicios, etc.; entonces se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede manejarse más ágilmente; no tendrán que acordar semanalmente, pedir una

³⁵ Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 197.

serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello, los Estados han creado estos organismos, para obtener una mayor eficacia administrativa”.

Miguel Galindo Camacho explica que:³⁶

“La verdadera justificación de la desconcentración, no es la autonomía técnica de que goza el órgano desconcentrado, sino el ejercicio de la función administrativa centralizada, que no solamente ha causado graves problemas a los administrados, sino un malestar que se va acumulando y que ha llevado a estos a considerarla como intolerante. En efecto, la concentración del poder y el de su ejercicio, ha creado un verdadero obstáculo para el buen desempeño de la administración pública en beneficio de los administrados, los que se sienten seriamente lesionados por esa centralización administrativa. Por ejemplo, los administrados que tenían y tienen necesidad de acudir a la Ciudad de México para el trámite de algunos asuntos de competencia Federal, y aún los habitantes de la capital de la República sufrían severamente, y sufren todavía las consecuencias de la centralización, y obviamente, los beneficios de la desconcentración administrativa. Por ello, en México se ha dado, desde hace algunos años, impulso a la desconcentración de la Administración Pública Federal y a la local. Es evidente que el titular del órgano administrativo ha creado órganos inferiores a los que les ha otorgado las facultades de su competencia, en los términos legales que señala la ley o acuerdo que los ha creado, para que actúen, en nombre del titular del órgano originario, dentro de las facultades que les fueron conferidas.

En México, la desconcentración administrativa es indudablemente un acierto en el ejercicio de la Administración Pública Federal, en beneficio directo de los administrados y de la propia administración pública. En efecto, el incremento de la población en la capital de la República Mexicana hacía ya imposible por parte de los administrados gozar de sus derechos como gobernados, así como cumplir con

³⁶ Galindo Camacho, Miguel, *Op. cit.* pp. 165 a 167.

sus obligaciones, ya que el congestionamiento que padece la Ciudad de México es de tal manera abrumador, que el acudir a las oficinas gubernamentales representaba una labor maratónica y ostensiblemente costosa, con gran desperdicio de horas-trabajo para los administrados, pues para recibir las atenciones de las autoridades correspondientes, no solamente los administrados de las entidades federativas resultaban seriamente afectados ante la necesidad de acudir a la Ciudad de México para el trámite de algunos asuntos administrativos, sino también los habitantes de la misma recibían molestias derivadas de la centralización administrativa, ya que independientemente de todo lo expuesto, las oficinas tenían tal aglomeramiento en el trámite de sus asuntos.

De esta manera, la desconcentración ha abatido el problema o lo ha disminuido en beneficio de los administrados y de la buena marcha de la administración pública, agilizando los trámites o evitando la molestia de la tardanza de la realización de los mismos. Es indudable que con la creación razonada de diferentes oficinas en los puntos estratégicos de la Ciudad de México y en todos los Estados de la República, para cumplir con los beneficios de la desconcentración administrativa, se logrará un importante paso en la buena marcha de la administración pública, concebida como la actividad estatal tendiente a la realización de los servicios públicos para el bienestar de la comunidad”.

Andrés Serra Rojas señala al respecto que:³⁷

“La acción administrativa cada día es más compleja al invadir el Estado campos que hasta ayer no osaba penetrar. Al multiplicarse órganos y facultades, las relaciones se complican y van originando problemas insospechados, la mayor parte de urgente atención.

Es difícil mantener el principio regular y cotidiano de la jerarquía administrativa. La acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos, la cercanía que permite al

³⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Tomo I, décima quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1992, pp. 524 y 525.*

poder central la vigilancia, es por lo que no vacila en otorgarles ciertas facultades o poderes de administración, la necesidad de traspasar poderes u órganos lejanos que no tienen una relación fácil con la Administración, y el mismo sentido democrático de un gobierno, que sin soltar los lazos de una institución centralizada, permite o tolera una cierta injerencia de los particulares o de los órganos que atienden las instituciones. La administración tiene que adaptarse a las exigencias del interés.

La desconcentración administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la Administración Pública, y en todo caso no debe olvidarse que desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlar, revisión y demás atribuciones. En ningún caso un órgano desconcentrado puede interferir con las facultades constitucionales o legales de los órganos centralizados, ni invadir las jerarquías superiores de la administración.

La Administración Pública debe ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna. Imaginarnos una estructura rígida es anquilosar la marcha administrativa que debe ser siempre expedita, eficaz, adaptable a las circunstancias útiles a los administrados, que permiten al órgano desconcentrado, resolver los asuntos de su competencia en sus lugares de origen.

El Estado no puede o no debe soltar las amarras que atan a una institución del poder central. Pero puede resultar conveniente facilitar su desenvolvimiento dándole una relativa libertad de acción y de unidad frente a los problemas que le corresponden.

De esta manera, habilitando la acción de estos órganos del poder central además de descongestionarlo, permite seguir más de cerca su actuación con determinadas

ventajas de rapidez, economía, responsabilidad, que siempre encuentran obstáculo en una férrea jerarquía administrativa”.

Una vez que hemos abordado cada uno de los incisos que conforman este capítulo, consideramos que de manera clara y sencilla hemos expuesto las particularidades que cada uno de estos tópicos tiene. Sin embargo, es de hacerse notar que no obstante que nuestra carrera se circunscribe al ámbito de las Ciencias Políticas y la Administración Pública, encontramos en la realización de este apartado, que son las fuentes relacionadas con el Derecho las que abundantemente vierten nociones conceptuales sobre lo qué es la Administración Pública, la manera en cómo en nuestro país queda conformada, la normatividad que la rige, entre otras cosas vistas en esta ocasión. Sin embargo, también estas fuentes nos han ayudado grandemente, toda vez que nos han explicado la importancia que tiene el papel de la Administración Pública dentro de la sociedad, ya que los órganos que la conforman se encuentran tendientes a favorecer a la colectividad.

CAPÍTULO II

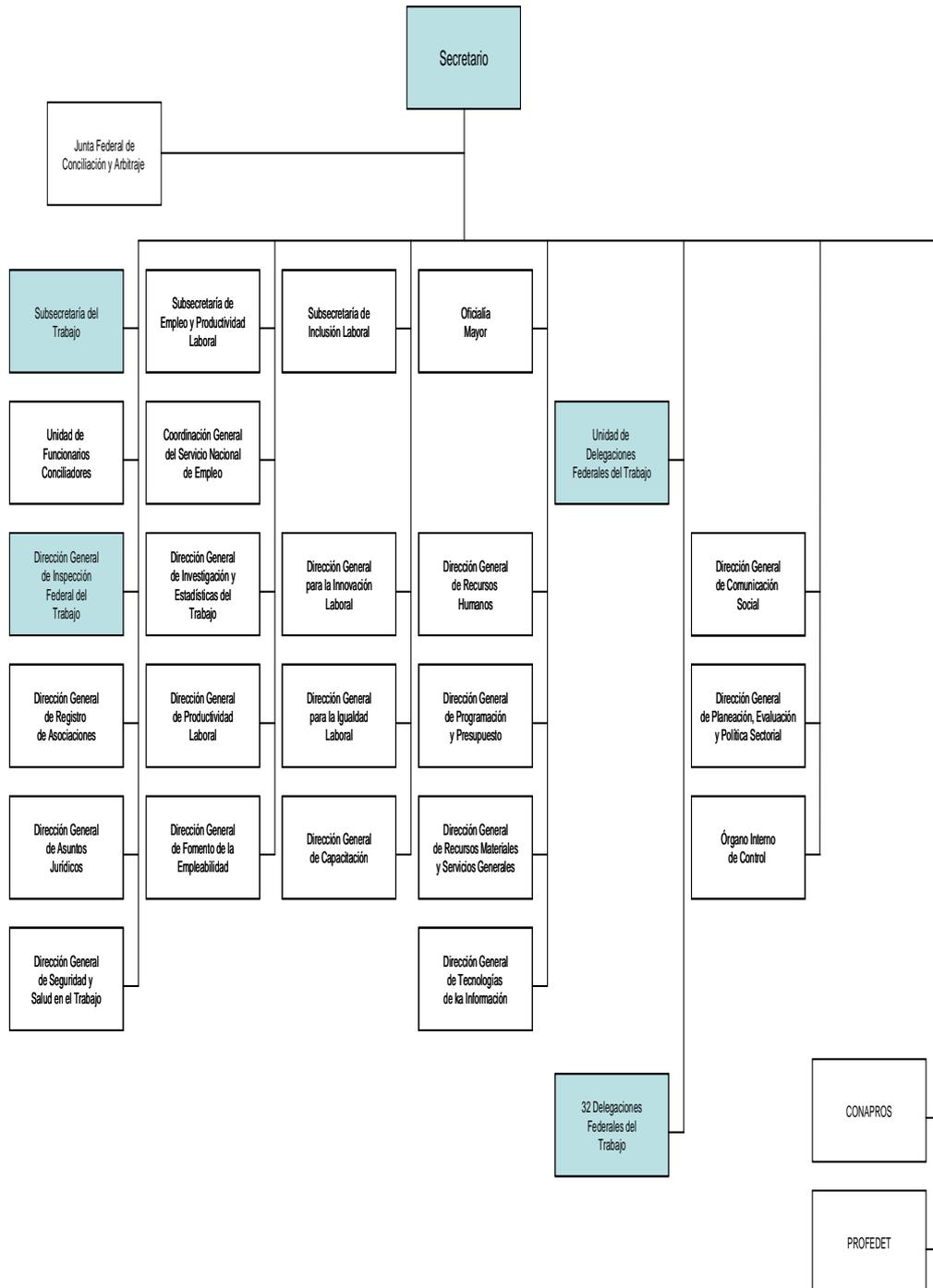
LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, Y SUS FUNCIONES DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El objetivo central de este capítulo es dar a conocer diversas generalidades sobre la estructura y funcionamiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la manera en cómo se desempeña ésta Dependencia administrativa en lo que atañe a la inspección del trabajo.

Es de hacer del conocimiento del lector de esta investigación, que para comprender lo planteado en el párrafo antecedente, resulta preciso apoyarse en diversas disposiciones normativas, las cuales contienen tanto la estructura de la Secretaría en cita, como de los órganos que la integran, y cuales tienen atribuidas las funciones de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral través de la inspección del trabajo.

2.1 LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 90, que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Asimismo, las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Es así que el artículo 123 de nuestra ley suprema, en su primer párrafo nos advierte que: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleo y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley”, facultades que el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.



2.1.1 ANTECEDENTES

Sobre esta Dependencia del Ejecutivo Federal, tenemos que la página de internet de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, hace referencia expresa sobre los antecedentes que ha tenido ésta, al señalarnos lo que a continuación se enuncia:

“Durante el Porfiriato (de 1876 a 1911), la tierra era casi la única fuente de riqueza en México y estaba concentrada en las manos de un pequeño sector de la sociedad, lo que provocaba la explotación desmedida de los trabajadores del campo. Las jornadas laborales eran de por lo menos 14 horas diarias y los salarios muy bajos; hombres, mujeres y niños eran sometidos a condiciones infrahumanas.

“Tras asumir la Presidencia de la República, a consecuencia del movimiento armado revolucionario de 1910, Francisco I. Madero decretó el 18 de diciembre de 1911 la creación del Departamento del Trabajo, dentro de la entonces Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, para solucionar los conflictos laborales bajo un esquema fundamentalmente conciliatorio.

“En 1915, durante el mandato de Venustiano Carranza, el Departamento del Trabajo se incorporó a la Secretaría de Gobernación, y al mismo tiempo se elaboró un proyecto de ley sobre el contrato de trabajo. Dos años después fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 123 decretó los siguientes derechos de los trabajadores:

- *La fijación de la jornada máxima de ocho horas.*
- *La indemnización por despido injustificado.*
- *El derecho de asociación y de huelga.*
- *El establecimiento de normas en materia de Previsión y Seguridad Social.*

“La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. La naturaleza misma del régimen federal ocasionó problemas para interpretar las disposiciones constitucionales en los casos que trascendían el ámbito geográfico de las entidades federativas.

“Ante esa situación, en 1927 se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) con el propósito de reglamentar la competencia en la resolución de conflictos laborales en el ámbito federal. Se integró por un mismo número de representantes de los empleadores, de los trabajadores y del gobierno, por conducto de la entonces Secretaría de la Industria, Comercio y Trabajo.

“La primera Ley Federal del Trabajo se decretó el 27 de agosto de 1931; en consecuencia, el Presidente Abelardo Rodríguez otorgó plena autonomía al Departamento del Trabajo, hecho que le confirió una serie de atribuciones bien definidas, entre las que destacan las siguientes:

- “1. **Vigilar** el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo.
2. Buscar soluciones a los conflictos laborales mediante la conciliación.
3. Desarrollar una política de previsión social y **de inspección**.
4. Crear comisiones mixtas y otros órganos preventivos y conciliadores.

“No obstante su autonomía, con el paso de los años la estructura del Departamento del Trabajo ya no respondía a las características y a la complejidad del sector laboral. Así, el Presidente Manuel Ávila Camacho promulgó en 1940 una nueva Ley de Secretarías de Estado, en la que se estableció que el Departamento del Trabajo se convertía en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), cuya estructura y organización permitirían responder a las demandas sociales, producto de la evolución del sector y del desarrollo del movimiento obrero nacional.

“La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. La citada evolución propició una serie de cambios laborales en muchos niveles; el establecimiento de nuevos derechos de la mujer trabajadora; la modificación al régimen de fijación de salarios y de participación de utilidades, y la federalización de diversas ramas industriales, entre otros. Todo ello motivó que el 2 de junio de 1975 se decretara la expedición del Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo como

un órgano desconcentrado de la STPS, con suficiente rango y autonomía para velar por el cumplimiento de la legislación laboral vigente, y para dar garantía de la defensa de los trabajadores.

“Posteriormente, el Congreso de la Unión abrogó la Ley de Secretarías de Estado y decretó, durante la administración de José López Portillo, una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Dicha legislación redefinió las atribuciones de la STPS, según se describe más adelante”.

“Los organismos sectorizados. *En cuanto al agrupamiento de entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, establecido en el Acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977, quedaron bajo la coordinación del Secretario del Trabajo y Previsión Social (según la estructura vigente) los siguientes organismos:*

- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), creada el 21 de noviembre de 1962.
- El Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS), creado el 3 de abril de 1974.
- El Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), creado el 2 de mayo de 1974.

*“A lo largo de los años, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se ha modificado para responder a la evolución de las necesidades jurídico administrativas del sector laboral, y para reorientar la estructura funcional de la dependencia a las prioridades del Titular del Ejecutivo Federal. El 14 de noviembre de 2008, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la STPS que está vigente hasta la fecha”.*³⁸

³⁸ Información recopilada de internet, en la siguiente dirección:
http://www.stps.gob.mx/quienessomos/SIP_SEMBLANZAS/quienes_somos_stps.htm, la cual fue consultada el lunes 8 de febrero de 2010, dentro del portal Google México.

2.1.2 MARCO JURÍDICO APLICABLE

Nuevamente la página de internet oficial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, nos es de gran utilidad, toda vez que establece el régimen jurídico que regula su funcionamiento, tal marco normativo puede expresarse de la siguiente manera, a saber:

Leyes	Reglamentos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. • Ley Federal del Trabajo. • Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. • Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. • Ley de Sociedades de Solidaridad Social. • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. • Ley General de Deuda Pública. • Ley de Información Estadística y Geográfica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. • Reglamento de los Artículos 121 y 122 de la Ley Federal del Trabajo. • Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica. • Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. • Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo. • Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral. • Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Leyes	Reglamentos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. • Ley de Planeación. • Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado. • Ley Federal de las Entidades Paraestatales. • Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal. • Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. • Ley Federal sobre Metrología y Normalización. • Ley Federal de Procedimiento Administrativo. • Ley del Seguro Social. • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. • Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. • Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. • Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. • Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. • Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. • Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. • Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. • Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. • Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. • Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. • Reglamento de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en Materia de Transparencia y Acceso a la Información. • Reglamento de la Ley General de Desarrollo

<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. • Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. • Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. • Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. • Ley General de Desarrollo Social. • Ley General de Bienes Nacionales. • Ley de Asistencia Social. • Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. • Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. • Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. • Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores. • Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de Planeación, Evaluación y Política Sectorial. • Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de Programación y Presupuesto. 	<p>Social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores. • Reglamento de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo del Sector Público Federal. • Reglamento de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores. <ul style="list-style-type: none"> • Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de Planeación, Evaluación y Política Sectorial. • Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de Programación y Presupuesto.
--	--

Manuales	Otras disposiciones
<ul style="list-style-type: none"> • Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de Recursos Humanos (antes DGDH). • Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales • Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de Registro de Asociaciones. • Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de Tecnologías de la Información. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo por el que se modifica el Reglamento Interno de los Comités Consultivos Nacional y Gubernamental del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, publicado el 12 de septiembre de 1996. • Aviso por el que se da a conocer el inicio de actividades de la Subdelegación Federal del Trabajo del Distrito Federal. • Relación de procedimientos alternativos autorizados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social hasta el mes de diciembre de 2000. • Relación de las personas designadas por las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones, que fungirán como miembros de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, durante el periodo comprendido del 1 de mayo de 2002 al 30 de abril del año 2008. • Relación de las personas designadas para fungir como representantes de las organizaciones de trabajadores y de patrones ante el Consejo de Pensiones a que se refiere el artículo 123 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. • Convocatoria para que los sindicatos de trabajadores y los de patrones, así como los patrones independientes, elijan a las personas que integrarán el Consejo de Representantes en la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. • Procedimiento alternativo autorizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la NOM-026-STPS-1998, Colores y señales de seguridad e higiene, e identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías. • Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. • Procedimiento alternativo autorizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la NOM-001-STPS-1999, Edificios, locales, instalaciones y áreas en los centros de trabajo-Condiciones de seguridad e higiene. • Procedimiento alternativo autorizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la NOM-020-STPS-2002, Recipientes sujetos a presión y calderas-Funcionamiento-Condiciones de seguridad.

Manuales	Otras disposiciones
	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria para la acreditación y aprobación de unidades de verificación para la evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas en materia de Seguridad, Salud y Medio Ambiente de Trabajo. • Procedimiento alternativo a las disposiciones contenidas en el apartado 9.2.1 de la NOM-020-STPS-2002, Recipientes sujetos a presión y calderas-Funcionamiento-Condiciones de seguridad. • Procedimiento alternativo a las disposiciones contenidas en el capítulo 8, relativas a las Señales de información, señal D.1.1 Ubicación de un Extintor de la NOM-026-STPS-1998, Colores y Señales de seguridad e higiene, e identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías. • Método Alterno autorizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la NOM-010-STPS-1999, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral. <p>Procedimiento alternativo autorizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la NOM-001-STPS-1999, Edificios, locales, instalaciones y áreas en los centros de trabajo- Condiciones de seguridad e higiene.³⁹</p>

2.1.3 ATRIBUCIONES

Éstas se encuentran consagradas en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precepto normativo que a la letra señala lo siguiente:

³⁹ Información recopilada de internet, en la siguiente dirección:
http://www.stps.gob.mx/quienessomos/SIP_SEMBLANZAS/quienes_somos_stps.htm, la cual fue consultada el lunes 8 de febrero de 2010, dentro del portal Google México.

Artículo 40. "A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- **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;
- II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;
- III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores;
- IV.- Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo;
- V.- Promover el incremento de la productividad del trabajo;
- VI.- Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- VII.- Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;
- VIII.- Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;
- IX.- Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;
- X.- Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación;
- XI.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;
- XII. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;
- XIII.- Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;
- XIV.- Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XV.- Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XVI.- Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley;
- XVII.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;

XVIII.- Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias, y

XIX.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.”.

También se debe tener en cuenta que, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, no sólo tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino también las disposiciones señaladas en la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados internacionales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, en lo que a la materia laboral se refieran.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de sus servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, realizará sus actividades en forma programada, conforme a los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial respectivo y a las políticas que para el despacho de los asuntos establezca el Presidente de la República, en coordinación, en su caso, con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012, los tres ejes rectores que dictan el actuar de esta Secretaría son:

- La promoción de inversiones en una economía cada vez más competitiva que genere empleos y que fomente relaciones laborales basadas en la productividad;
- La conciliación de intereses entre los factores de la producción para lograr la paz laboral, y;
- La legalidad para hacer valer la ley, sobre todo tratándose de previsión social, de inclusión laboral y de equidad de género.

2.1.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA

Es definida en el contenido del artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que textualmente dispone lo siguiente:

“Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social contará con los siguientes servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados:

*Secretario de Estado
Subsecretario del Trabajo
Subsecretario de Empleo y Productividad Laboral
Subsecretario de Inclusión Laboral
Oficial Mayor*

Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo
*Unidad de Funcionarios Conciliadores
Unidad de Asuntos Internacionales
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
Dirección General de Comunicación Social
Dirección General de Planeación, Evaluación y Política Sectorial
Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección de lo Contencioso
Subdirección de Procedimientos Administrativos
Subdirección de Procedimientos Judiciales*

Dirección General de Inspección Federal del Trabajo
Dirección de Programas de Inspección
Dirección de Políticas y Control de la Función Inspectiva
Dirección de Innovación y Promoción de la Función Inspectiva
Inspectores Federales del Trabajo
*Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo
Dirección General de Registro de Asociaciones
Dirección de Estadística Sindical
Dirección de Registro y Actualización
Subdirección de Registro
Subdirección de Actualización
Dirección General de Productividad Laboral
Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo
Dirección General de Fomento de la Empleabilidad
Dirección General para la Igualdad Laboral
Dirección General de Capacitación
Dirección General para la Innovación Laboral
Dirección General de Programación y Presupuesto
Dirección General de Recursos Humanos
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
Dirección General de Tecnologías de la Información*

Delegaciones Federales del Trabajo
Subdelegaciones Federales del Trabajo
Oficinas Federales del Trabajo
*Dirección Jurídica
Subdirección Jurídica
Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo*

*Comité Nacional Mixto de Protección al Salario*⁴⁰

*En términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con un Órgano Interno de Control, que estará a cargo de un titular, quien en el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los titulares de las áreas de quejas; responsabilidades; auditoría interna, y auditoría de control y evaluación y apoyo al buen gobierno. El Órgano Interno de Control se regirá conforme a lo dispuesto por el Capítulo IX de este Reglamento*⁴¹.

2.2. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO:

2.2.1 CONCEPTO

Después de una exhaustiva búsqueda en diversas fuentes de consulta, se ha podido constatar que existe una enorme carencia de conceptos respecto al término inspección del trabajo, y aún cuando se hizo la remisión a connotados autores en la materia laboral, tales como José Dávalos, Euquerio Guerrero, Néstor de Buen, Miguel Borrel Navarro, Baltasar Cavazos, entre otros más, encontramos que ningún doctrinario vierte una definición sobre el particular. Lo mismo acontece con las normatividades aplicables al caso, quienes hacen una omisión sobre lo que debe entenderse por inspección laboral. Igual situación acontece en la legislación relacionada con el ámbito laboral, ya que los ordenamientos normativos, simplemente omiten hacer definición alguna. Así entonces, únicamente las siguientes obras hacen alusión sobre el tema que nos ocupa:

La Enciclopedia Jurídica Mexicana define al término en cuestión de la siguiente manera: “Denominación que identifica la dependencia gubernamental que por disposición de la Ley Federal del Trabajo tiene como funciones las consistentes en vigilar el cumplimiento de las normas laborales, proporcionar información técnica y asesoría a los trabajadores y a los patronos, hacer del conocimiento de las autoridades respectivas las violaciones y deficiencias que observe en los centros de trabajo, realizar estudios y acopio de datos que

⁴⁰ *Diario Oficial de la Federación, publicado el 14 de noviembre de 2008, primera sección, página 37.*

⁴¹ *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2008.*

contribuyan a la armonía de las relaciones obrero-patronales, así como todas aquellas que se desprendan de ordenamientos colaterales y reglamentarios”.⁴²

El autor Juan Palomar de Miguel define a la inspección del trabajo como: “Organismo administrativo que, dependiente de la autoridad de aplicación, se encarga de fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral y de imponer sanciones en los casos de infracción de la misma”.⁴³

Así entonces, habiéndonos formado ideas con la lectura de las transcripciones anteriores, personalmente considero que la inspección del trabajo es el conjunto de actos administrativos y coactivos, que la autoridad laboral conducente realiza, en pos de que las empresas cumplan con las disposiciones normativas aplicables a evitar deficiencias en dichos centros de trabajo.

2.2.2 ANTECEDENTES

“Como antecedentes de la institución que nos ocupa se reconoce, en primer lugar a la Ley de Lord Althorp expedida en la Gran Bretaña durante 1833; en este ordenamiento los inspectores del trabajo reunían también el estatuto de jueces de paz. En la Europa continental destacan dos cuerpos normativos franceses: en 1841 se dictó una ley protectora de los niños en las manufacturas y en 1847 otra sobre la inspección del trabajo.

En nuestro país, las Leyes de Burgos (u Ordenanzas de diciembre de 1512) establecían la designación de visitadores que vigilaran el cumplimiento de lo relativo al trato de los indios y al pago de sus salarios. Asimismo, la Real Cédula de Repartimiento, emitida el 17 de enero de 1632, según la cual un juez visitador debía acudir "a todas las labores y minas, a las de ganados donde sirven los

⁴² Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IV, F-L, segunda edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, 2004, p. 558.

⁴³ Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, tomo I, A-I, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 840.

indios del distrito de su repartimiento para ver si les pagan su jornal y si los tratan bien y dejan ir a sus pueblos después de la semana, o no lo hacen”.⁴⁴

Para Mario de la Cueva, la Ley del Trabajo del Imperio del príncipe austriaco Maximiliano de Habsburgo, expedida el primero de noviembre de 1865, instituyó claramente un mecanismo de inspección del trabajo.

En la Ley de 18 de diciembre de 1911, que disponía la creación del Departamento del Trabajo, el artículo 5º hace referencia a dos inspectores cuya percepción anual sería de \$ 3,102.50. En las entidades federativas las Leyes del Trabajo de Veracruz (19 de octubre de 1914), Yucatán (14 de mayo y 11 de diciembre de 1915) y Coahuila (28 de septiembre de 1916), fijaron directrices para la prestación del servicio público de inspección del trabajo”⁴⁵.

En 1917 fue roto el viejo esquema de las cartas constitucionales: el Derecho Social se incrustaba en la Carta Magna de Querétaro. Pero en un afán federalista y republicano se permitió que cada componente de la federación regulara la aplicación de las normas de trabajo. La intención, loable en un Estado de verdadero federalismo, provocó gran caos legislativo e inseguridad jurídica. Por lo tanto, era necesario unificar los criterios; se optó por radicar la facultad de legislar en materia de trabajo en el Congreso General. Hasta antes de 1931, año de expedición de la primera Ley Federal del Trabajo, diversas entidades federativas habían reglamentado las facultades y funcionamiento de la inspección del trabajo; sin embargo la federación, descuidando la relevante función de que es depositaria la inspección del trabajo, no publicó hasta el 3 de noviembre de 1934, tres años después, el reglamento correspondiente.

El gobierno del Distrito Federal delimitó reglamentariamente los alcances de la inspección del trabajo en 1943, lo mismo hicieron las entidades federativas, aunque con enervante lentitud, puesto que en una adición a la fracción XXXI del

⁴⁴ Ramírez Reynoso Braulio, *La inspección del trabajo en México*, <http://biblio.juridicas.unam.mx>, Pág. 161

⁴⁵ Lastra Lastra José Manuel (coordinador). *Diccionario del Trabajo, México*, editorial Porrúa, 2002, pp.139 y 140

artículo 123 constitucional se estableció claramente, desde el 18 de noviembre de 1942, qué renglones de la actividad industrial estarían comprendidos en el ámbito federal.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, bajo el rubro "De los inspectores del trabajo" y entre los artículos del 402 al 406, delineó las facultades y actuación de los funcionarios que vigilarían el cumplimiento de las normas reglamentarias que tenían como punto de partida la declaración de derecho social contenida en el artículo 123 constitucional.

La vigente Ley Federal del Trabajo de 1970, reformada en sus aspectos procesales en 1979, señala en el artículo 523 (Título Once: "Autoridades del trabajo y servicios sociales") que la aplicación de las normas de trabajo compete en sus respectivas jurisdicciones (fracción VI) a la inspección del trabajo.

A su vez, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social incluye en el artículo 2º, como una de las unidades encargadas de la prestación de los servicios administrativos del trabajo, a la Dirección General de la Inspección Federal del Trabajo. El artículo 18, por otra parte, detalla en treinta y cuatro fracciones las funciones de vigilancia, asesoría, estudio y certificación que competen a la inspección federal.

El Capítulo V del Título Once, de la Ley Federal del Trabajo, en el espacio de los preceptos 540 al 550, determina los alcances de la institución inspectiva y fija las atribuciones de los inspectores del trabajo.

Existe una preocupada corriente de opinión en el sentido de que deben ser actualizadas todas las disposiciones que rigen la actuación institucional de la inspección del trabajo y de sus brazos ejecutantes (los inspectores). Se opina que en el área gubernamental específica no hay una conciencia clara de su alta función social. El Reglamento General para la Inspección y Aplicación de

Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, no ha sido modificado a pesar del incontrastable avance tecnológico.

2.2.3 REGULACIÓN APLICABLE

A continuación, se enunciarán el marco legal aplicable en la inspección del trabajo, a saber:

a) Ley Federal del Trabajo. Artículo 523 fracción VI y el Título Once, Capítulo V, titulado “Inspección del Trabajo”, artículos 540 al 550.

Artículo 523. “La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

...

VI. A la Inspección del Trabajo;

...”.

Capítulo V Inspección del Trabajo

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

- 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 en las empresas y establecimientos;
- IV. Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones; y
- V. Las demás que le confieran las leyes”.

Artículo 541. “Los Inspectores del Trabajo tienen los deberes y atribuciones siguientes:

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

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

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

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

IV. Exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, a que obliguen las normas de trabajo;

V. Sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones de trabajo;

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

VII. Examinar las substancias y materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos; y

VIII. Los demás que les confieran las leyes.

Los Inspectores del Trabajo deberán cumplir puntualmente las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con el ejercicio de sus funciones”.

Artículo 542. “Los Inspectores del Trabajo tienen las obligaciones siguientes:

I. Identificarse con credencial debidamente autorizada, ante los trabajadores y los patrones;

II. Inspeccionar periódicamente las empresas y establecimientos;

III. Practicar inspecciones extraordinarias cuando sean requeridos por sus superiores o cuando reciban alguna denuncia respecto de violaciones a las normas de trabajo;

IV. Levantar acta de cada inspección que practiquen, con intervención de los trabajadores y del patrón, haciendo constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, entregar una copia a las partes que hayan intervenido y turnarla a la autoridad que corresponda; y

V. Las demás que les impongan las leyes”.

Artículo 543. “Los hechos certificados por los Inspectores del Trabajo en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario”.

Artículo 544. “Queda prohibido a los Inspectores del Trabajo:

- I. Tener interés directo o indirecto en las empresas o establecimientos sujetos a su vigilancia;
- II. Revelar los secretos industriales o comerciales y los procedimientos de fabricación y explotación de que se enteren en el ejercicio de sus funciones; y
- III. Representar o patrocinar a los trabajadores o a los patrones en los conflictos de trabajo”.

Artículo 545. “*La Inspección del Trabajo se integrará con un Director General* y con el número de Inspectores, hombres y mujeres, que se juzgue necesario para el cumplimiento de las funciones que se mencionan en el artículo 540. Los nombramientos se harán por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por los Gobiernos de las Entidades Federativas”.

Artículo 546. “Para ser Inspector del Trabajo se requiere:

- I. Ser mexicano, mayor de edad, y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Haber terminado la educación secundaria;
- III. No pertenecer a las organizaciones de trabajadores o de patrones;
- IV. Demostrar conocimientos suficientes de derecho del trabajo y de la seguridad social y tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones;
- V. No pertenecer al estado eclesiástico; y
- VI. No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal”.

Artículo 547. “Son causas especiales de responsabilidad de los Inspectores del trabajo:

- I. No practicar las inspecciones a que se refiere el artículo 542, fracciones II y III;
- II. Asentar hechos falsos en las actas que levanten;
- III. La violación de las prohibiciones a que se refiere el artículo 544;

IV. Recibir directa o indirectamente cualquier dádiva de los trabajadores o de los patrones; y

V. No cumplir las órdenes recibidas de su superior jerárquico.

VI. No denunciar al Ministerio Público, al patrón de una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que omita el pago o haya dejado de pagar el salario mínimo general a un trabajador a su servicio.

Artículo 548. “Las sanciones que pueden imponerse a los Inspectores del Trabajo, independientemente de lo que dispongan las leyes penales, son:

I. Amonestación;

II. Suspensión hasta por tres meses; y

III. Destitución”.

Artículo 549. “En la imposición de las sanciones se observarán las normas siguientes:

I. El Director General practicará una investigación con audiencia del interesado;

II. El Director General podrá imponer las sanciones señaladas en el artículo anterior, fracciones I y II; y

III. Cuando a juicio del Director General la sanción aplicable sea la destitución, dará cuenta al Secretario del Trabajo y Previsión Social, al Gobernador del Estado o Territorio o al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para su decisión”.

Artículo 550. “Los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y los deberes de la Inspección del Trabajo”⁴⁶.

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 40, fracciones I y XI, las cuales enuncian lo siguiente:

Artículo 40. “A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

⁴⁶ *Ley Federal del Trabajo.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- Centro de Documentación, última Reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2006.*

I.- 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;

...

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

...”⁴⁷

c) Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral.

Toda la normatividad en cuestión, se encuentra relacionada con la temática que nos ocupa en esta investigación.

d) Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Artículos 2 y 18.

Artículo 2. “Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social contará con los siguientes servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados:

...

Dirección General de Inspección Federal del Trabajo
Dirección de Programas de Inspección
Dirección de Políticas y Control de la Función Inspectiva
Dirección de Innovación y Promoción de la Función Inspectiva
Inspectores Federales del Trabajo

2.2.4 OBJETIVOS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Considero que los objetivos de la inspección del trabajo, quedan perfectamente determinados en lo que dispone el artículo 540 de la Ley Federal del Trabajo.

⁴⁷ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis; Última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 15 de diciembre de 2011*

2.2.5 UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL QUE ACTUALMENTE TIENE A SU CARGO LA FUNCIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO:

2.2.5.1 DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO

Las funciones de esta Dirección General se encuentran plasmadas en el artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, precepto que a la letra enuncia lo siguiente:

“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 sus reglamentos, normas oficiales mexicanas, instructivos, convenios, acuerdos y contratos de trabajo, así como en todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría en ejercicio de sus facultades, y solicitar por escrito, directa o indirectamente, a los patrones, trabajadores e integrantes de las comisiones a que se refiere la Ley Federal del Trabajo, se le envíe la información y documentación necesaria para vigilar dicho cumplimiento. La certificación y verificación del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo, las realizará directamente o mediante los organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación debidamente acreditados y aprobados;

II. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo, de previsión social y las contractuales de carácter laboral, así como procurar la obtención de promesas de cumplimiento voluntario en materia de seguridad y salud en el trabajo;

III. Vigilar y asesorar a los patrones, a fin de que contribuyan al fomento de las actividades educativas, culturales y deportivas entre sus trabajadores y

proporcionen a éstos los equipos y útiles indispensables para el desarrollo de tales actividades;

IV. Programar, ordenar y practicar, por conducto de los inspectores federales del trabajo, las inspecciones ordinarias y extraordinarias en materia laboral, a 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. Las órdenes de inspección serán suscritas por el Director General de Inspección Federal del Trabajo, y en su ausencia, por el Director de Programas de Inspección, y por el Director de Políticas y Control de la Función Inspectiva, en ese orden.

Las órdenes de inspecciones extraordinarias que tengan por objeto la supervisión de las actividades realizadas por los inspectores, serán suscritas por el Director General de Inspección Federal del Trabajo, y en su ausencia, por el Director de Políticas y Control de la Función Inspectiva.

Las inspecciones a que se refiere este artículo, igualmente se practicarán por conducto de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, en términos del presente Reglamento.

La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo podrá ejercer la atracción de los asuntos en materia de inspección a cargo de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, que por su prioridad, impacto o trascendencia revistan interés para la Secretaría;

V. Supervisar que en las delegaciones federales del trabajo se aplique correctamente el sistema aleatorio de selección de empresas y de inspectores, en términos de las disposiciones aplicables. Los oficios de comisión relacionados con las visitas de asistencia técnica, supervisión, evaluación y seguimiento a las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo serán suscritos por el Director General de Inspección Federal del Trabajo, y en su ausencia, por el Director de Políticas y Control de la Función Inspectiva;

- VI. Realizar estudios, investigaciones y acopio de datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes, para procurar la armonía entre trabajadores y patrones;
- VII. Certificar, por medio de los inspectores federales del trabajo, los padrones relacionados con las elecciones de representantes obreros y patronales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, y de otras elecciones que en el ámbito laboral requieran esa formalidad;
- VIII. Asesorar y vigilar el desempeño de las comisiones de seguridad e higiene integradas en los centros de trabajo;
- IX. Señalar los plazos en que deban cumplirse las medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo, contenidas en las actas levantadas por los inspectores y formular los emplazamientos a través de los cuales se comuniquen a las empresas el tiempo en que deberán cumplimentarse las medidas ordenadas. En caso de peligro inminente, podrá ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata, incluyendo las relativas al funcionamiento de empresas o establecimientos o de maquinaria, instalaciones y equipo, así como de áreas y métodos de trabajo. Los emplazamientos a que se refiere la presente fracción serán suscritos por el Director General de Inspección Federal del Trabajo, y en su ausencia, por el Director de Programas de Inspección;
- X. Ordenar y ejecutar por sí misma o a través de las delegaciones federales del trabajo las clausuras a los centros de trabajo, cuando así proceda, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- XI. Emitir las reglas generales y dar seguimiento a los compromisos que se adquieran en los convenios de coordinación que en materia de inspección se celebren con las autoridades de las entidades federativas y del Distrito Federal, relacionados con la capacitación y adiestramiento de los trabajadores y la seguridad y salud en el trabajo;
- XII. Proteger y vigilar, en el ámbito de competencia de la autoridad federal, el trabajo de los mayores de catorce y menores de dieciséis años y el cumplimiento

de las restricciones del trabajo de los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años; supervisar que las delegaciones federales del trabajo expidan las autorizaciones a los menores trabajadores que señala la Ley Federal del Trabajo, verifiquen que cuenten con sus certificados médicos de aptitud para el trabajo, y ordenen se les practiquen los exámenes médicos a que deben someterse;

XIII. Vigilar, en el ámbito de competencia de la autoridad federal, el cumplimiento de las normas que regulan el trabajo de las mujeres en estado de gestación y periodo de lactancia, así como de los trabajadores con discapacidad, jornaleros agrícolas e indígenas;

XIV. Promover la integración y operación de unidades de verificación, laboratorios de prueba y organismos de certificación para la evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo, en coordinación con la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo y las delegaciones federales del trabajo;

XV. Formar parte de las instancias que intervengan en el proceso para la acreditación y aprobación de unidades de verificación, laboratorios de prueba y organismos de certificación para la evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo; suspender o revocar las aprobaciones correspondientes, y solicitar, en su caso, la suspensión o revocación de la acreditación de las mismas, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su reglamento, en coordinación con la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo;

XVI. Reconocer los dictámenes, informes o certificados de cumplimiento que emitan las unidades de verificación, laboratorios de prueba y organismos de certificación, respectivamente, acreditados y aprobados en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

XVII. Dar seguimiento al funcionamiento de las unidades de verificación para la evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo, en coordinación con la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo;

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

XIX. Suministrar la información necesaria y apoyar a la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, para integrar y actualizar el Directorio Nacional de Empresas, a fin de planear y controlar los programas de inspección en las ramas industriales, empresas y materias de su competencia, para lo cual podrá, mediante investigación que realice por sí misma o a través de las delegaciones federales del trabajo, verificar los procesos productivos de las empresas, a fin de determinar para efectos administrativos la jurisdicción federal de los centros de trabajo a petición de los trabajadores o patrones interesados, expidiéndoles, en su caso, la opinión respectiva, sin perjuicio de lo que pueda resolver un órgano jurisdiccional. Lo anterior, no implicará actos de molestia para las empresas;

XX. Practicar por sí misma o a petición de las unidades administrativas de la Secretaría, a través de su personal o del adscrito a las delegaciones federales del trabajo, las diligencias de notificación derivadas de las inspecciones y de la aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral, las relacionadas con los trámites correspondientes al registro de las asociaciones de trabajadores y patrones, y otras que determinen las autoridades superiores de la Secretaría;

XXI. Verificar y coordinar la constatación de los estallamientos y subsistencias de huelga en los centros de trabajo sujetos a la jurisdicción federal, con el auxilio de las delegaciones federales del trabajo;

XXII. Realizar las investigaciones y, en su caso, imponer a los inspectores federales del trabajo las sanciones por las responsabilidades y faltas previstas en la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones aplicables. En caso de que la sanción aplicable sea la destitución, dará cuenta al Secretario para su decisión, e informará al Órgano Interno de Control para los efectos a que haya lugar;

XXIII. Remitir a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, o bien a la autoridad que corresponda, para los efectos legales procedentes, las actuaciones de las que se desprendan presuntas violaciones a la legislación laboral;

XXIV. Denunciar ante el Ministerio Público competente, los hechos que se susciten o se conozcan con motivo de las diligencias de inspección, cuando los mismos puedan configurar la comisión de un delito, y supervisar que las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo efectúen esta acción cuando proceda;

XXV. Intercambiar información con las diversas unidades administrativas de la Secretaría y recibir de las mismas el apoyo que permita la programación y adecuado desarrollo de las facultades en materia de inspección;

XXVI. Diseñar, con el apoyo de la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, los programas anuales de capacitación especializada en materia de inspección laboral;

XXVII. Diseñar y supervisar mecanismos de cumplimiento voluntario de las normas laborales, y acreditar los sistemas de administración de seguridad y salud en el trabajo, en coordinación con la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo. Asimismo, elaborar los formularios, exámenes o requerimientos análogos, a través de los cuales los centros de trabajo podrán comprobar el cumplimiento de la normatividad laboral, en el entendido de que la información proporcionada por dichos medios, podrá ser verificada a través de una inspección;

XXVIII. Emitir reconocimientos a empresas que acrediten el cumplimiento voluntario de la normatividad o de programas y sistemas de administración de seguridad y salud en el trabajo, en coordinación con la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo y las delegaciones federales del trabajo;

XXIX. Establecer los lineamientos generales, criterios y reglas que deben aplicar las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo para el ejercicio de las funciones y actividades inherentes a la inspección federal del trabajo, en particular las relacionadas con las fracciones III, IV, IX, X, XII, XIII y XXIII de este artículo;

XXX. Evaluar, con la participación de la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, el desempeño en materia de inspección laboral de las delegaciones,

subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, con objeto de elevar los niveles de calidad;

XXXI. Participar en el pleno de la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; asistir a las reuniones, a las que se le invite a participar en la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y, participar como asesor en el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo;

XXXII. Supervisar que las resoluciones de las delegaciones federales de trabajo respecto de las solicitudes para el funcionamiento de recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas, se emitan conforme a lo establecido en el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo y en las normas oficiales mexicanas aplicables;

XXXIII. Promover la innovación y mejores prácticas para realizar las inspecciones a los centros de trabajo, e impulsar el cumplimiento de la legislación laboral mediante programas de tercera parte, programas de cooperación técnica y mecanismos de apoyo interinstitucional, y

XXXIV. Las demás que le señalen otras disposiciones legales o reglamentarias y sus superiores jerárquicos, y que estén en el ámbito de su competencia.”⁴⁸.

A su vez, el Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social⁴⁹, establece la misión, visión y objetivo de esta Dirección General, siendo estas las siguientes:

Misión

Vigilar la exacta observancia de las obligaciones y derechos laborales de los trabajadores y patrones, establecidos en la Constitución, leyes, reglamentos y normas, a fin de coadyuvar al cuidado de la vida, seguridad, salud, integridad física de los trabajadores y trabajadoras y el medio ambiente de trabajo en todo el

⁴⁸ *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Noviembre de 2008.*

⁴⁹ *Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Manual de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, México, lunes 19 de enero de 2005, pp. 6 y 7.*

territorio nacional, con el auxilio de las Autoridades Laborales de las 32 entidades federativas.

Visión

La normatividad laboral en materia de seguridad e higiene, medio ambiente en el trabajo y condiciones generales de trabajo es formal y espontáneamente cumplida por los factores de la producción, quienes establecen sus relaciones laborales regidos bajo los principios de lealtad y buena fe, fundados en el reconocimiento y respeto de las capacidades y dignidad de la persona humana, así como el trabajo que desempeña, con lo que se reducen los riesgos de trabajo que ponen en peligro la vida, salud e integridad física de los trabajadores, quienes se erigen en el eje para el mejor desarrollo de la productividad y competitividad de las empresas, además de elevar su nivel de vida y el de sus familias.

Objetivo

Vigilar a nivel nacional que se cumpla con lo establecido en el Artículo 123 Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados o acuerdos internacionales celebrados conforme a dicha Constitución, en la Ley Federal del Trabajo, sus Reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas, a través de las inspecciones en cualquier materia a las empresas consideradas como de jurisdicción federal y a las empresas de jurisdicción local en las materias de capacitación y adiestramiento y seguridad e higiene; asimismo coordinar la asesoría y orientación que se imparta a trabajadores y patrones; así como emitir normatividad, lineamientos y criterios a las Delegaciones Federales del Trabajo y realizar funciones de supervisión, control y evaluación para medir el resultado de las actividades que las mismas desarrollen en materia de inspección, en base a los indicadores que al efecto se establezcan, con el objeto de elevar los niveles de calidad de la actividad inspectiva. De igual forma, promover programas de autogestión y prevención para el mejor cumplimiento de la normatividad en la

materia y coadyuvar con las autoridades de los gobiernos estatales y del Distrito Federal a fin de obtener la mejor aplicación de la misma.

2.2.5.2 ESTRUCTURA ACTUAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL EN CITA:

Esta Unidad Administrativa a finales de 2011 contaba con un Director General, tres Direcciones de área, cinco subdirecciones ocho departamentos y un enlace administrativo, respecto a personal operativo eran 78 servidores públicos entre ello 25 inspectores federales del trabajo.

2.2.5.2.1 DIRECCIÓN DE PROGRAMAS DE INSPECCIÓN

Aún y cuando existe la Dirección antes referida, la misma no es enunciada en el Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ya que tal ordenamiento únicamente reconoce los siguientes órganos internos:

Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

“VIII.- ESTRUCTURA ORGANICA BASICA

- 1.0 Secretario de Estado
- 1.0.1 Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo
- 1.0.1.1 Delegación Federal del Trabajo en Aguascalientes
- 1.0.1.2 Delegación Federal del Trabajo en Baja California
- 1.0.1.3 Delegación Federal del Trabajo en Baja California Sur
- 1.0.1.4 Delegación Federal del Trabajo en Campeche
- 1.0.1.5 Delegación Federal del Trabajo en Coahuila
- 1.0.1.6 Delegación Federal del Trabajo en Chiapas
- 1.0.1.7 Delegación Federal del Trabajo en Chihuahua
- 1.0.1.8 Delegación Federal del Trabajo en Colima
- 1.0.1.9 Delegación Federal del Trabajo en Durango
- 1.0.1.10 Delegación Federal del Trabajo en el Estado de México
- 1.0.1.11 Delegación Federal del Trabajo en Guanajuato
- 1.0.1.12 Delegación Federal del Trabajo en Guerrero
- 1.0.1.13 Delegación Federal del Trabajo en Hidalgo
- 1.0.1.14 Delegación Federal del Trabajo en Jalisco
- 1.0.1.15 Delegación Federal del Trabajo en Michoacán
- 1.0.1.16 Delegación Federal del Trabajo en Morelos
- 1.0.1.17 Delegación Federal del Trabajo en Nayarit
- 1.0.1.18 Delegación Federal del Trabajo en Nuevo León
- 1.0.1.19 Delegación Federal del Trabajo en Oaxaca
- 1.0.1.20 Delegación Federal del Trabajo en Puebla

- 1.0.1.21 Delegación Federal del Trabajo en Querétaro
- 1.0.1.22 Delegación Federal del Trabajo en Quintana Roo
- 1.0.1.23 Delegación Federal del Trabajo en San Luis Potosí
- 1.0.1.24 Delegación Federal del Trabajo en Sinaloa
- 1.0.1.25 Delegación Federal del Trabajo en Sonora
- 1.0.1.26 Delegación Federal del Trabajo en Tabasco
- 1.0.1.27 Delegación Federal del Trabajo en Tamaulipas
- 1.0.1.28 Delegación Federal del Trabajo en Tlaxcala
- 1.0.1.29 Delegación Federal del Trabajo Veracruz
- 1.0.1.30 Delegación Federal del Trabajo en Yucatán
- 1.0.1.31 Delegación Federal del Trabajo en Zacatecas
- 1.0.1.32 Delegación Federal del Trabajo en el Distrito Federal
- 1.0.2 Unidad de Funcionarios Conciliadores
- 1.0.3 Unidad de Asuntos Internacionales
 - 1.0.0.1 Dirección General de Comunicación Social
- 1.1 Subsecretaría del Trabajo, Seguridad y Previsión Social
 - 1.1.1 Dirección General de Asuntos Jurídicos
 - 1.1.2 **Dirección General de Inspección Federal del Trabajo**
 - 1.1.3 Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo
 - 1.1.4 Dirección General de Registro de Asociaciones
- 1.2 Subsecretaría de Empleo y Política Laboral
 - 1.2.1 Coordinación General de Empleo
 - 1.2.2 Dirección General de Política Laboral
 - 1.2.3 Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo
- 1.3 Subsecretaría de Desarrollo Humano para el Trabajo Productivo
 - 1.3.1 Dirección General de Equidad y Género
 - 1.3.2 Dirección General de Capacitación
 - 1.3.3 Dirección General de Productividad
- 1.4 Oficialía Mayor
 - 1.4.1 Dirección General de Programación y Presupuesto
 - 1.4.2 Dirección General de Desarrollo Humano
 - 1.4.3 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
 - 1.4.4 Dirección General de Informática y Telecomunicaciones
- 1.5 Órgano Interno de Control
- 1.6 Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
- 1.7 Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo”.⁵⁰

De la lectura de este ordenamiento, se desprende que no manifiesta referencia alguna sobre la Dirección que ocupa nuestra atención en este inciso.

2.2.5.2.2 DIRECCIÓN DE POLÍTICAS Y CONTROL DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA

Lo manifestado en el inciso anterior, resulta concordante con la temática de este punto, razón por la cual en obvio de repeticiones ociosas e innecesarias, es menester tener por reproducido en los mismos términos lo señalado con

⁵⁰ *Manual de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, México, lunes 19 de enero de 2005, pp. 6 y 7*

antelación, por lo que se hace necesaria la actualización del citado manual de organización de la STPS.

2.2.5.2.3 INSPECTORES FEDERALES DEL TRABAJO

Para hacer referencia a este tema, creemos necesario remitirnos a la obra del autor Euquerio Guerrero⁵¹, que entre otras cosas nos señala lo siguiente:

“Siguiendo la dualidad de funciones que tienen delegadas por cuanto se refiere al ramo federal y al local, existen también inspectores del trabajo de carácter federal o local, según que sus funciones se refieran a materia de una u otra jurisdicción. Los inspectores federales son designados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los inspectores locales por los gobernadores de las Entidades Federativas y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se trata de funcionarios que principalmente tienen carácter administrativo, estando a su cargo vigilar que en los centros de trabajo se observen las disposiciones que sobre higiene y seguridad que contienen en la Ley o en los reglamentos y que se cumpla con las obligaciones que corresponden tanto a patrones como a trabajadores, buscando en el respeto recíproco de derechos la garantía de las buenas relaciones obrero-patronales”.

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

⁵¹ Guerrero, Euquerio, *Manual de Derecho del Trabajo*, vigésima cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 466 y 467.

puntualmente las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos. Expresamente la Ley les impone la obligación de practicar inspecciones extraordinarias, cuando sean requeridas por sus superiores o cuando reciban alguna denuncia respecto de violaciones a las normas de trabajo. Levantarán actas, con intervención de los trabajadores y del patrón haciendo constar las deficiencias o violaciones a las normas de trabajo. Entregarán una copia del acta que hubieren levantado a las partes que hayan intervenido en ella y el original lo turnarán a la autoridad que corresponda. El artículo 543 dispone que los hechos certificados por los inspectores del trabajo, en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario.

2.2.5.3 ATRIBUCIONES QUE TIENEN CONFERIDAS REALIZAR

Tales atribuciones se encuentran conferidas en los artículos 541 de la Ley Federal del Trabajo y 8º del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, numerales que textualmente indican lo siguiente:

Ley Federal del Trabajo

Artículo 541. “Los Inspectores del Trabajo tienen los deberes y atribuciones siguientes:

- I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, y de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene;
- II. Visitar las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, diurno o nocturno, previa identificación;
- III. Interrogar, solos o ante testigos, a los trabajadores y patrones, sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo;
- IV. Exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, a que obliguen las normas de trabajo;
- V. Sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones de trabajo;
- VI. Sugerir se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores, y la adopción de las medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente;
- VII. Examinar las substancias y materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos; y
- VIII. Los demás que les confieran las leyes.

Los Inspectores del Trabajo deberán cumplir puntualmente las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con el ejercicio de sus funciones”⁵².

Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral

Artículo 8º. “Los inspectores tendrán las siguientes obligaciones:

I. Vigilar, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, el cumplimiento de las disposiciones en materia de trabajo que establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones; las de seguridad e higiene en el trabajo, incluidas las contenidas en las normas oficiales mexicanas; las que reglamentan el trabajo de las mujeres en estado de gestación y en periodo de lactancia; las de los menores, las de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, y las que regulan la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas;

II. Levantar las actas en las que se asiente el resultado de las inspecciones efectuadas o aquellas en las que se hagan constar los hechos que las impidieron, cuando la causa sea la negativa del patrón o de su representante, así como rendir los informes en los que se haga constar las circunstancias que impidieron la práctica de una inspección por causas ajenas a la voluntad del patrón o de su representante u otras causas;

III. Turnar a sus superiores inmediatos, dentro de un plazo no mayor de tres días hábiles, las actas de inspección que hubieren levantado y la documentación correspondiente;

IV. Sugerir la adopción de las medidas de seguridad e higiene de aplicación inmediatas en caso de peligro inminente, incluso proponer a las unidades administrativas competentes de la Secretaría la clausura total o parcial del centro de trabajo;

V. Proponer alternativas que favorezcan el mejor entendimiento entre los trabajadores y patrones, cuando así se lo soliciten éstos, a fin de buscar la armonización de sus intereses, sin perjuicio de las facultades conferidas al respecto por la Ley a otras autoridades;

⁵² *Ley Federal del Trabajo.*

- VI. Recabar para ser examinadas, en caso necesario, muestras de las sustancias y de materiales que se utilicen en los centros de trabajo durante los procesos productivos;
- VII. Realizar las diligencias de notificación relacionadas con la práctica de inspecciones y la aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral;
- VIII. Verificar los estallamientos y subsistencias de huelga en los centros de trabajo;
- IX. Vigilar que las agencias de colocación de trabajadores cuenten con la autorización y el registro correspondientes, otorgados en los términos del Reglamento aplicable;
- X. Verificar que el servicio para la colocación de los trabajadores sea gratuito para éstos;
- XI. 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, y
- XII. Las demás que les confieran otros ordenamientos⁵³.

Ahora bien de acuerdo a las funciones conferidas a esta Unidad Administrativa hoy en día y si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo la reconoce como competente para aplicar las normas de trabajo⁵⁴, primordialmente se circunscriben a ser una Unidad normativa de la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, actividad que llevan a cabo la Delegaciones Federales del Trabajo, mismas que dependen orgánicamente de la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, incluyendo el personal de campo (inspectores federales del trabajo); y presupuestalmente también; lo que trae como consecuencia que las directrices dictadas para lograr un eficaz servicio de inspección no se logren, pues depende del interés del Delegado en la entidad se aplican los programas inspectivos.

Por lo antes expuesto es que se reitera que las áreas de inspección deben depender directamente de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo

⁵³ Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, publicado en el DOF 06 de julio de 1998, art. 8.

⁵⁴ Ley Federal del Trabajo, Art. 523, Última Reforma DOF 17-01-2006

como un organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

A manera de conclusión, podemos verter las siguientes posiciones respecto al capítulo en cuestión:

- La doctrina no le ha prestado la atención necesaria a la inspección del trabajo, ya que dentro de las fuentes consultadas, o no hacen referencia alguna, o cuando lo hacen, tan sólo hacen un breve análisis al respecto.
- En cuanto a las normatividades orgánicas relativas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se puede observar que no hacen alusión expresa a las Direcciones (Unidades Administrativas) que tienen que ver con la inspección del trabajo.
- Cabe resaltar que al margen de lo señalado en los párrafos anteriores, la inspección del trabajo se convierte en un pilar de la defensa de los derechos de los trabajadores, ya que como es bien sabido las relaciones obrero-patronales por naturaleza se dan a partir de un desequilibrio, ya que mientras el trabajador solo cuenta con su mano de obra, misma que se va minando conforme pasa el tiempo, proceso que se acelera al estar expuesto a agentes físicos, químicos o biológicas, mientras que los empresarios tienen la oportunidad de renovar sus plantas productivas a través de nuevas tecnologías, lo que les conlleva a mayores ganancias.

Para dimensionar la importancia de que se le debe dar a la inspección del trabajo diremos que a nivel nacional, el IMSS tiene registrados a más de 804.000 empresas⁵⁵, mismas que debería ser vigiladas en materia laboral por la inspección del trabajo, sin embargo para 2011 solo tuvo una cobertura de 44,000 centros de trabajo esto debido principalmente a la dispersión en la

⁵⁵ IMSS, Oficina de Cobertura Válida y Oficina de Presupuesto, Contabilidad y Análisis Financiero, en presentación powerpoint sobre la STPS. "Overview of the Manufacturing Sector: Relevant Aspects of Occupational Health and Safety in the Automotive Industry", junio de 2003, <http://www.naalcosh.org/manufacturing-conference/powerpoint/>.

línea de mando de las unidades operativas (Delegaciones Federales del Trabajo).

Esta información la podemos corroborar a través de las siguientes estadísticas obtenidas de las memorias del Instituto Mexicano del Seguro Social, mismas que nos indican el gran número de vidas que se pierden por accidentes de trabajo y no se digan las incapacidades parciales o totales por riesgos laborales, mismos que al final son absorbidos por el Estado a través del pago de pensiones por estas causas.

Cuadro No. VI.23

RIESGOS DE TRABAJO, TRABAJADORES E INDICADORES POR DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA⁽¹⁾ Y TIPO DE RIESGO, 2008

DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	Trabajadores Bajo el Seguro de Riesgo de Trabajo ⁽²⁾	Riesgos de Trabajo		Accidentes de Trabajo		Accidentes en Trayecto		Enfermedades de Trabajo	
		Casos	Por cada 100 Trabajadores	Casos	Por cada 100 Trabajadores	Casos	Por cada 1,000 Trabajadores	Casos	Por cada 10,000 Trabajadores
Total Nacional	14 260 309	506 934	3.6	411 179	2.9	92 074	6.5	3 681	2.6
Industrias de transformación	3 668 054	128 098	3.5	99 939	2.7	26 619	7.3	1 540	4.2
Comercio	2 965 230	106 262	3.6	88 286	3.0	17 788	6.0	188	0.6
Servicios para empresas, personas y el hogar	3 397 045	71 169	2.1	55 458	1.6	15 484	4.6	227	0.7
Servicios sociales y comunales	1 114 890	46 936	4.2	34 500	3.1	12 269	11.0	167	1.5
Industria de la construcción	1 720 573	45 749	2.7	42 364	2.5	3 105	1.8	280	1.6
Transportes y comunicaciones	775 824	27 616	3.6	23 606	3.0	3 709	4.8	301	3.9
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	348 518	10 269	2.9	9 499	2.7	707	2.0	63	1.8
Industrias extractivas	174 141	4 840	2.8	4 111	2.4	222	1.3	507	29.1
Industria eléctrica y capacitación y suministro de agua potable	96 034	4 034	4.2	3 286	3.4	574	6.0	174	18.1
No identificada		61 961		50 130		11 597		234	

(1) Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, 2002.

(2) Promedio anual con base en el cuadro No. 16 del Informe Mensual de Población Derechohabiente, enero - diciembre del 2008.

Fuente: División de Información en Salud, ST-5.

Cuadro No. VI.29

ACTIVIDADES ECONOMICAS ⁽¹⁾ CON MAYOR NUMERO DE ACCIDENTES ⁽²⁾ Y ENFERMEDADES DE TRABAJO, 2005 - 2009

DELEGACIONES	2005		2006		2007		2008		2009	
	Casos	%								
TOTAL	302 886	100.0	314 254	100.0	363 935	100.0	414 860	100.0	399 125	100.00
Construcción de obras de infraestructura y edificaciones en obra pública.	19 286	6.4	20 010	6.4	12 393	3.4	28 971	7.0	30 235	7.6
Supermercados, tiendas de autoservicio y de departamentos especializados por línea de mercancías.	16 675	5.5	17 301	5.5	17 765	4.9	27 009	6.5	32 107	8.0
Servicios profesionales y técnicos.	15 284	5.0	15 858	5.0	12 740	3.5	18 905	4.6	23 173	5.8
Preparación y servicio de alimentos.	13 488	4.5	13 994	4.5	11 801	3.2	16 895	4.1	19 619	4.9
Compraventa de alimentos, bebidas y/o productos del tabaco.	12 398	4.1	12 863	4.1	13 758	3.8	18 760	4.5	23 149	5.8
Construcción de edificaciones; excepto obra pública.	8 745	2.9	9 073	2.9	4 673	1.3	7 700	1.9	7 451	1.9
Seguridad social.	8 295	2.7	8 606	2.7	7 602	2.1	6 854	1.7	761	0.2
Fabricación de productos de plástico.	6 285	2.1	6 521	2.1	5 726	1.6	6 935	1.7	7 151	1.8
Servicios de alojamiento temporal.	5 881	1.9	6 102	1.9	6 803	1.9	9 760	2.4	10 402	2.6
Transporte de carga.	5 777	1.9	5 994	1.9	5 827	1.6	7 631	1.8	8 408	2.1
Compraventa de materiales para construcción tales como: madera, aceros y productos de ferretería, con transporte y/o preparación de mercancías.	5 616	1.9	5 827	1.9	5 275	1.4	6 575	1.6	7 155	1.8
Confección de prendas de vestir.	4 869	1.6	5 052	1.6	3 102	0.9	3 240	0.8	3 211	0.8
Fabricación de otros productos metálicos maquinados.	4 454	1.5	4 621	1.5	3 920	1.1	4 992	1.2	4 823	1.2
Fabricación y/o reparación de muebles de madera y sus partes.	4 282	1.4	4 443	1.4	3 260	0.9	3 899	0.9	3 654	0.9
Elaboración y envase de refrescos aguas gaseosas y purificadas.	4 233	1.4	4 392	1.4	4 688	1.3	4 734	1.1	5 125	1.3
Demás actividades económicas.	167 318	55.2	173 597	55.2	244 602	67.2	242 000	58.3	212 701	53.3

(1) Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, 2002.

(2) Excluye accidentes en trayecto.

Fuente: Coordinación de Salud en el Trabajo (CST), ST5; División de Información en Salud (DIS).

Grupos de Actividades Económicas ⁽¹⁾ con mayor número de accidentes de trabajo, incapacidades Permanentes, Defunciones ⁽²⁾, 2010

División de Actividad Económica	Trabajadores Bajo Seguro de Riesgo ⁽³⁾	Accidentes de Trabajo		Incapacidades Permanentes por Accidentes de Trabajo Iniciales		Defunciones por Accidentes de Trabajo	
		Casos	Por Cada 100 Trabajadores	Casos	Por Cada 1,000 Trabajadores	Casos	Por Cada 10,000 Trabajadores
Total Nacional	14 342 126	403 336	2.8	12 368	0.9	1 122	0.8
Construcción de edificaciones y de Obras de Ingeniería civil	929 781	36 110	3.9	1 579	1.7	216	2.3
Compraventa en tiendas de autoservicio y departamentos especializados por línea de mercancías	583 222	33 748	5.8	355	0.6	12	0.2
Servicios profesionales y técnicos	1 708 354	31 884	1.9	752	0.4	94	0.6
Compraventa de alimentos, bebidas y productos del tabaco	604 713	27 860	4.6	589	1.0	57	0.9
Elaboración de alimentos	542 970	20 897	3.9	768	1.4	37	0.7
Preparación y servicio de alimentos y bebidas	466 350	19 912	4.3	250	0.5	16	0.3
Servicios de administración pública y seguridad social	979 986	16 195	1.7	287	0.3	81	0.8
Transporte terrestre	400 467	13 580	3.4	699	1.8	140	3.5
Compraventa de materias primas, materiales y auxiliares	385 198	12 755	3.3	476	1.2	38	1.0
Fabricación de productos metálicos; excepto maquinaria y equipo	312 874	13 381	4.3	767	2.5	20	0.6
Servicios personales para el hogar y diversos	458 080	13 053	2.9	296	0.7	16	0.4
Servicios de alojamiento temporal	284 179	11 195	3.9	121	0.4	6	0.2
Compraventa de prendas de vestir y otros artículos de uso personal	496 171	10 266	2.1	165	0.3	18	0.4
Fabricación de productos de hule y plástico	243 924	8 858	3.6	405	1.7	8	0.3
Fabricación y/o ensamblaje de maquinaria, equipos, aparatos, accesorios y artículos eléctricos, electrónicos y sus partes	486 320	7 364	1.5	247	0.5	10	0.2
Demás grupos de actividades económicas.	5 459 537	126 278	2.3	4 612	0.8	353	0.7

(1) Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, 2002.

(2) Excluye accidentes en trayecto.

(3) Promedio anual con base en el cuadro No. 16 del Informe Mensual de Población Derechohabiente, enero - diciembre del 2010.

Fuente: Coordinación de Salud en el Trabajo (CST), ST5; División de Información en Salud (DIS).

En nuestro país los derechos laborales, la seguridad y salud en el trabajo así como la capacitación y adiestramiento (materias que vigila la inspección del trabajo) siguen siendo considerados por los empresarios como un gasto mas que una inversión, ya que designar presupuestos para estos fines les significa merma en sus ganancias, aunque hoy en día cuentan con estímulos fiscales por estos conceptos.

De ahí que se hace evidente que el Estado intervenga en la regulación y cumplimiento de las normas de trabajo, de seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento a través de un cuerpo de Inspección del Trabajo que opere de una manera eficaz y que responda estrictamente a contribuir a una sana relación obrero-patronal, bajo una sólo línea de mando y no como viene operando hoy en día.

Una inspección del trabajo eficaz y eficiente que sensibilice a los patrones a adoptar las medidas de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, y normas laborales a fin de proteger los derechos, integridad física e incluso la vida del capital más valioso que puede tener una empresa, el capital humano, ya que cuando un centro de trabajo cuenta con personal altamente capacitado, bien remunerado y prestando sus servicios en condiciones ambientales adecuadas, el beneficio se refleja en menos horas perdidas, en mayor calidad en los productos, en síntesis “centros de trabajo seguros, higiénicos y productivos”. Esto hoy por hoy solo se logrará con una Inspección del trabajo que cuente con mecanismos de vigilancia eficaces, utilizando para ello herramientas tecnológicas que le ayuden a optimizar su función.

2.3 DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO

Los servicios que prestan estas Unidades Administrativas son:

EN LO ADMINISTRATIVO.

- Atender las solicitudes de acceso a la Información Pública para Transparencia Gubernamental.
- Atender convocatorias de ingresos del Servicio Profesional de Carrera.

EN MATERIA DE CAPACITACIÓN.

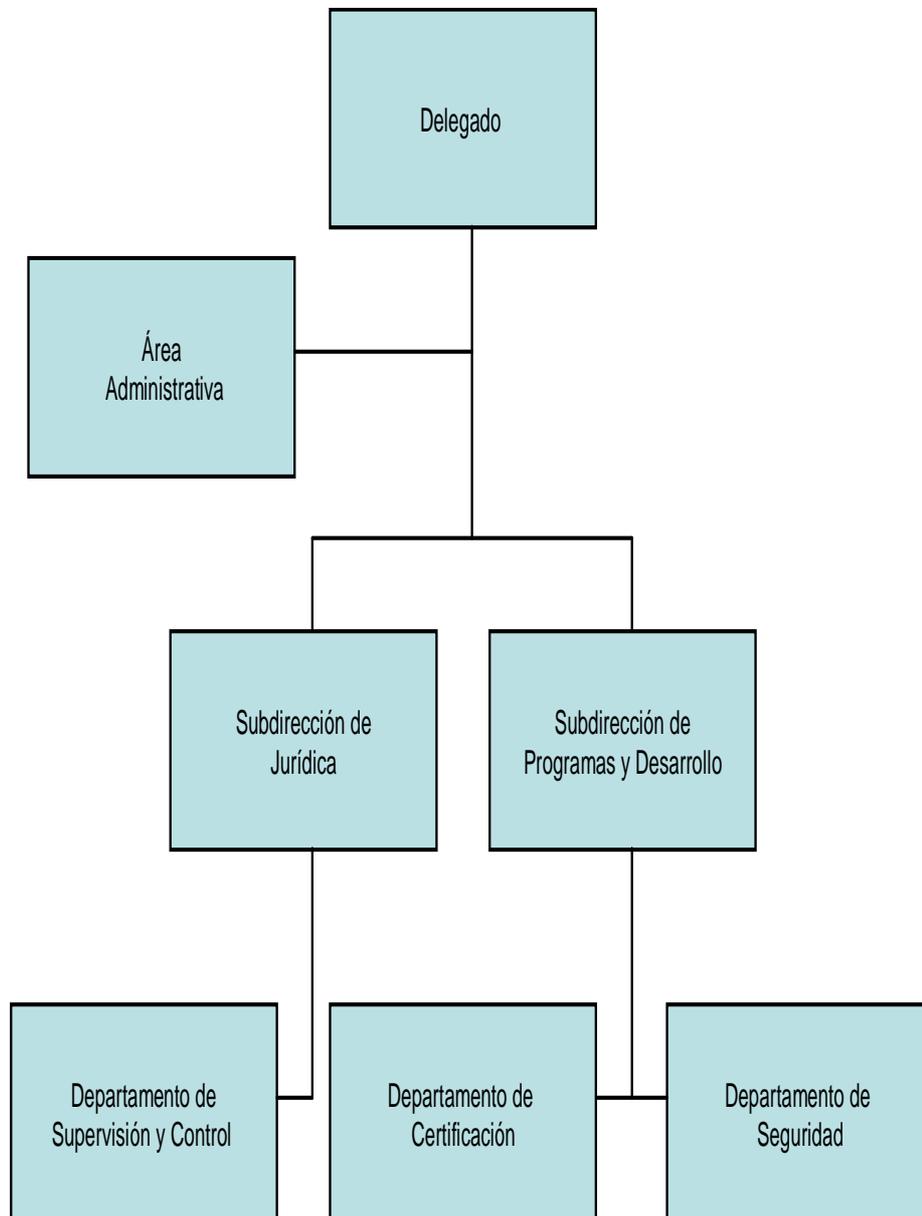
- Proporcionar asesoría para el cumplimiento de la normatividad en capacitación y adiestramiento.
- Aprobación de planes y programas de capacitación y adiestramiento.
- Registrar listas de constancias de habilidades laborales.
- Registrar agentes capacitadores externos.
- Operar el programa de extensionismo industrial a través de prestadores de servicio social.

EN MATERIA DE EQUIDAD Y GÉNERO

- Distintivo Empresas Familiarmente Responsable.

EN MATERIA DE INSPECCIÓN

- Vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo.
- Autorización definitiva de recipientes sujetos a presión y generadores de vapor.
- Autorización de ampliación de vigencia de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión.
- Expedir permiso de trabajos a menores.
- Asesoría de reparto de utilidades.
- Impartición del curso de reparto de utilidades.



EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD

- Eventos de difusión de la Normatividad.
- Talleres de administración en seguridad y salud en el trabajo.
- Talleres para comisiones de seguridad e higiene.
- Autorización de compromisos voluntarios.
- Evaluación parcial e integral.
- Asesoría y asistencia técnica.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ésta “contará con delegaciones federales del trabajo en las entidades federativas y con subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, en el número y con la competencia territorial y sede que se fijen en los acuerdos que emita el Secretario”⁵⁶.

El citado Reglamento señala a su vez que “el delegado federal del trabajo en cada entidad federativa tendrá la representación de la Secretaría y desempeñará las facultades y funciones que se le asignen en el presente Reglamento, en los acuerdos del Secretario de delegación de facultades, en el manual administrativo correspondiente de la Secretaría y de las delegaciones federales del trabajo, así como las que expresamente le confiera el Secretario”⁵⁷.

En este orden de ideas “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:

⁵⁶ *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Art. 31, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2008.*

⁵⁷ *Ibídem, Art. 32.*

- Representar al titular de la Secretaría y a sus unidades administrativas, en los actos, foros y eventos relacionados con la materia laboral a que sean convocados, así como ante las autoridades jurisdiccionales, contencioso administrativas o de otra naturaleza jurídica.
- 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. Las facultades señaladas incluyen las de firmar emplazamientos, acuerdos, resoluciones y demás actuaciones inherentes a dicho procedimiento. Estas facultades también podrán ser ejercidas por el director jurídico de la delegación, y por los servidores públicos en quienes el Secretario las delegue.
- Dictaminar las actas levantadas por los inspectores federales del trabajo, incluso aquellas que en auxilio de la secretaria practiquen las autoridades laborales estatales.
- Representar a la Secretaria en cita en la defensa de sus intereses jurídicos, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, e interponer el recurso de revisión fiscal en términos del Código Fiscal de la Federación.
- ***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 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 facultades, y solicitar por escrito, directa o indirectamente a los patrones, trabajadores e integrantes de las comisiones mixtas, la información y documentación necesaria para este fin.***

- **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. dichas órdenes también podrán ser firmadas por los subdelegados, directores de inspección, directores o subdirectores jurídicos y jefes de oficina federales del trabajo.**
- **Señalar los plazos en que deban cumplirse las medidas de seguridad e higiene, contenidas en las actas levantadas por los inspectores, y suscribir los emplazamientos a través de los cuales se comunique a las empresas el término en que deberán llevarse a cabo las medidas ordenadas. En caso de peligro inminente, podrá ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata, incluyendo las relativas al funcionamiento de empresas o establecimientos o de maquinaria, instalaciones y equipo, así como de áreas y métodos de trabajo. Dichos emplazamientos también podrán ser firmados por los subdelegados, directores de inspección, directores o subdirectores jurídicos y jefes de oficina federales del trabajo.**
- Ordenar la práctica de las diligencias de notificación derivadas de las inspecciones y del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral; las relacionadas con trámites correspondientes al registro de las asociaciones de trabajadores y patrones, y demás notificaciones de carácter personal señaladas en los ordenamientos legales aplicables.

- Dirigir y coordinar la ejecución de los programas y acciones asignadas por la Secretaría en el ámbito de su competencia y circunscripción territorial, de conformidad con las normas y lineamientos que determine el Secretario y las unidades administrativas centrales a través de la coordinación general de delegaciones federales del trabajo.
- Intervenir en forma conciliatoria, cuando así lo soliciten las partes, en los conflictos obrero-patronales de carácter colectivo, en las industrias y ramas de jurisdicción federal, sin perjuicio de las facultades conferidas a la Coordinación General de Funcionarios Conciliadores en el reglamento respectivo; así como en los de carácter individual en aquellos lugares donde se carezca de representación de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
- Certificar los padrones relacionados con las elecciones de representantes obrero-patronales ante las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y otras elecciones que requieran de esa formalidad.
- Reconocer, para que tengan plena validez, los dictámenes de evaluación de la conformidad con las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad e higiene y medio ambiente de trabajo, emitidos por las unidades de verificación, de acuerdo con los lineamientos, criterios y procedimientos establecidos por las Direcciones Generales de Seguridad e Higiene y de Inspección Federal del Trabajo.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia del trabajo de mayores de catorce y menores de dieciséis años, de las restricciones de los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años; de las normas que reglamentan el trabajo de mujeres en estado de gestación o periodo de lactancia, así como la oportuna integración y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene y mixtas de capacitación y adiestramiento en los centros de trabajo de las ramas de competencia federal o con el auxilio de las autoridades estatales del trabajo en aquellas de competencia local.

- Expedir autorizaciones para el funcionamiento de los recipientes sujetos a presión, generadores de vapor o calderas.
- Aprobar los planes y programas de capacitación y adiestramiento de las empresas y registrar las listas de las constancias de habilidades laborales expedidas a los trabajadores, en los términos de las disposiciones aplicables.
- Autorizar y registrar como agentes capacitadores externos a las instituciones, escuelas, organismos y, en su caso, a las personas físicas que deseen impartir capacitación y adiestramiento, así como revocar dichas autorizaciones y cancelar los registros correspondientes cuando contravengan lo dispuesto en la normatividad aplicable.
- Dictaminar sobre el cumplimiento o incumplimiento de las normas contenidas en el Capítulo III bis, del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo.
- Intervenir en la celebración de convenios de coordinación en materia de trabajo entre la Federación y las entidades federativas y el Distrito Federal, proveer su ejecución y efectuar su seguimiento; y de concertación con instituciones educativas superiores o de investigación.
- Participar en la Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene, el Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento y el Consejo Estatal de Productividad y Competitividad.
- Establecer coordinación con los servicios estatales de empleo y solicitarles información sobre el cumplimiento y avance de sus programas, de conformidad con los lineamientos que formule la Dirección General de Empleo, tomando en cuenta la opinión de la Coordinación General de Delegaciones Federales del Trabajo.
- Requerir a las unidades promotoras de capacitación del programa de calidad integral y modernización en la entidad federativa correspondiente, información sobre el cumplimiento y avance de sus programas, de conformidad con los lineamientos que formule la Dirección General de Capacitación y Productividad, tomando en cuenta la opinión de la Coordinación General de Delegaciones Federales del Trabajo.

- Coordinar el funcionamiento de las subdelegaciones y oficinas federales del trabajo que, en su caso, se encuentren adscritas a su circunscripción territorial.
- Recibir las quejas y denuncias que se formulen respecto a la actuación de los servidores públicos adscritos a la delegación y remitir la documentación a la Coordinación General de Delegaciones Federales del Trabajo, para su turno a la unidad de Contraloría Interna.
- Celebrar los contratos de arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y de adquisiciones y servicios relacionados con bienes muebles, que requiera para su operación la propia Delegación, así como las subdelegaciones, oficinas federales del trabajo, Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje y la representación de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo que se encuentren dentro de su circunscripción territorial, hasta por los montos que autorice el oficial mayor de la Secretaría, de conformidad con los procedimientos y disposiciones normativas aplicables.
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones emitidas por cualquier servidor público de la Delegación, Subdelegación u oficina federal del trabajo de su adscripción.”⁵⁸

Como se podrá apreciar, también las Delegaciones en mención tienen facultades en materia de inspección del trabajo, sin embargo las áreas operativas de su ejecución no dependen orgánicamente de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, sino del Delegado y éste a su vez de la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, por lo que no obstante que las políticas institucionales respecto del ejercicio de Inspección emanan de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, estas no se aplican en estricto sentido, sino que se desvirtúan en función del interés de la Unidad e incluso del propio Delegado, sin que la Dirección General pueda ejercer alguna acción correctiva al personal. Lo cual nos muestra que existen diversos órganos que dentro de la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social tienen competencia en la temática

⁵⁸ *Ibidem* Art. 33.

en mención, situación que hace que se caiga en una sobreinstitucionalización para un ámbito que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo podría afrontar sin problema alguno. Sin embargo, al concurrir una diversidad de órganos al respecto determina que, por ejemplo, no haya el presupuesto para llevar con mejor calidad la inspección laboral, esto sucede en razón de que tal presupuesto se encuentra diseminado en diversos órganos que a final de cuentas o no son necesarios, o deberían permitir que a lo que se dedican cada una de las Direcciones fuera realizada por ellas mismas, sin la intromisión de tanta gente que también cobra por algo que pueden realizar las áreas especializadas. Se suma a esto el hecho de que la Delegaciones Federales del Trabajo no dependen orgánicamente de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, lo que ocasiona muchas veces que ante una situación crítica de violaciones a derechos laborales o accidentes de trabajo no se atiendan con oportunidad al no haber obligación de atender una instrucción dictada por la Dirección General.

2.4 UNIDAD DE DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO

Consideramos menester referencia sobre esta Unidad, toda vez que se constituye como el ente que coordina, organiza y fortalece a las Delegaciones Federales del Trabajo, y con quien la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo establece las metas institucionales en materia de inspección federal del trabajo.

Ante tales circunstancias, resulta importante resaltar los siguientes aspectos⁵⁹:

Tal Unidad, tiene como misión la de coordinar, organizar y fortalecer con la participación de las unidades centrales y de acuerdo a las políticas que determine del Secretario, a las representaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el país, así como supervisar y evaluar su funcionamiento para la

⁵⁹ Información recopilada del *Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos*, elaborado el 1 de diciembre de 2003.

aplicación de políticas en materia laboral encaminadas a mejorar la calidad de los servicios que brinda la dependencia a la población.

Por lo que atañe al objetivo principal que tiene la Unidad en cuestión, encontramos que tenderá a coordinar y controlar el funcionamiento de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo en las entidades federativas y el Distrito Federal, a través del establecimiento y difusión de normas y programas que permitan el enlace de supervisión y control del sistema delegacional.

Respecto a las responsabilidades que la Unidad en mención tiene, se pueden enunciar las siguientes:

- Coordinar el funcionamiento de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federal del trabajo de conformidad con las políticas e instrucciones que determine el Secretario.
- Promover la desconcentración de funciones, delegación de facultades, actualización y difusión de instrumentos normativos y de simplificación de procedimientos técnicos y administrativos que regulan el funcionamiento de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, así como los mecanismos que permitan elevar la calidad de sus servicios, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría.
- Proponer al Secretario, previo estudio del caso, la creación, modificación y supresión de delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo.
- Diseñar en coordinación con la Dirección General de Programación y Presupuesto y con las unidades administrativas involucradas de la Secretaría, los sistemas de planeación, programación y evaluación que permitan mediar el desempeño de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo y establecer los lineamientos para su cumplimiento.

- Supervisar y evaluar periódicamente a las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, respecto al cumplimiento de los programas, normas, procedimientos, lineamientos y disposiciones en materia laboral y administrativa.
- Proporcionar apoyo administrativo a las Juntas Especiales foráneas de la Federal de Conciliación y Arbitraje, Procuradurías Federales de los estados de la República y representaciones de las entidades sectorizadas, de conformidad con los lineamientos que determine el Secretario.
- Proporcionar los apoyos que le sean solicitados por el Secretario, los subsecretarios, el Oficial Mayor y los titulares de las unidades administrativas de la Secretaría, para el diseño y ejecución de nuevos proyectos de las mismas en las entidades federativas y el Distrito Federal, para el desempeño de comisiones de trabajo, así como en las demás acciones que le sean requeridas.
- Coordinar el desarrollo de programas e instrumentos operativos, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría.
- Participar conjuntamente con las instancias en el proceso para la acreditación de unidades de verificación en seguridad, salud y medio ambiente de trabajo, conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Establecer criterios y lineamientos con base en las políticas que determine el Secretario, a fin de lograr la adecuada coordinación de las delegaciones de la Secretaría con las de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con las autoridades estatales, municipales y con las organizaciones sociales y privadas.
- Concertar la gestión ante las unidades competentes de la Secretaría, de las solicitudes de recursos técnicos, financieros y administrativos que requieran las delegaciones federales del trabajo para el mejor desempeño de sus funciones.
- Promover la participación de las delegaciones federales del trabajo en la celebración de convenios de coordinación y concertación con los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, y con las organizaciones

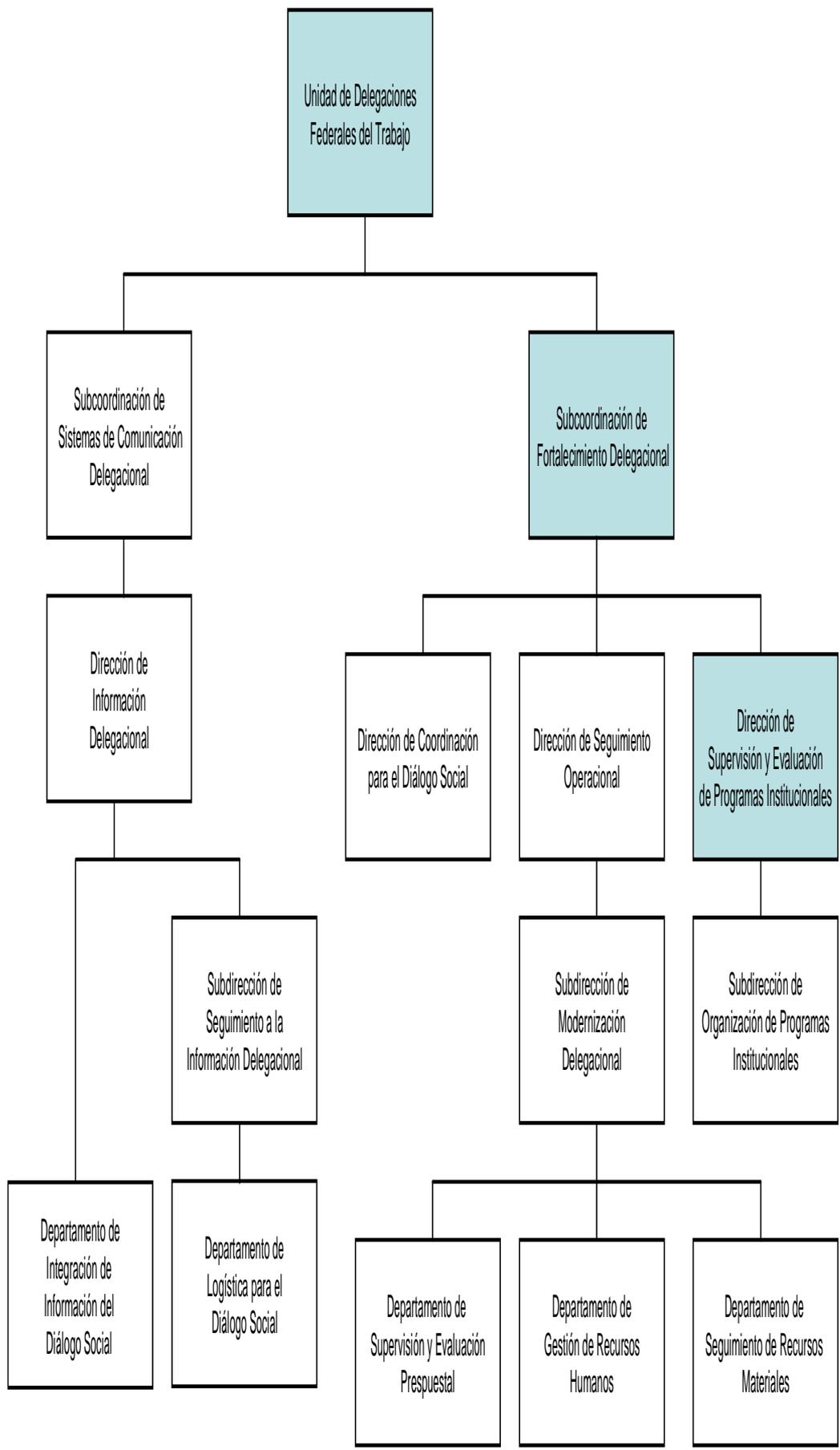
de trabajadores y de patrones, respectivamente, para el mejor desempeño de las funciones de la Secretaría, con la participación que corresponda a las demás unidades administrativas competentes.

- Proponer al Secretario el nombramiento o remoción de los titulares de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Promover la modernización del sector laboral federal, a través de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, así como las acciones de coordinación procedentes con los gobiernos de las entidades federativas del Distrito Federal.
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan contra las resoluciones dictadas por los delegados federales del trabajo, con la participación que corresponda a las unidades administrativas de la Secretaría.

De lo anteriormente expuesto, podemos ver que en caso de darse la transformación para que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo sea un órgano desconcentrado, esta Unidad será la encargada de asumir una gran parte de estas funciones, de ahí la importancia que tiene para la realización de nuestro tema.

Aparte tal y como se mencionó con antelación, la trascendencia de la Unidad en cuestión estriba en que coordina las actividades de inspección realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo, lo cual consideramos resta valor y significancia a las actividades desarrolladas por la Dirección General de Inspección Federal el Trabajo, que quien mejor que ella, conoce toda la problemática que se manifiesta en las prácticas inspectivas que verifica como parte de sus labores, por tanto, en la actualidad, resulta factible que la mencionada Unidad pueda inmiscuirse en la calidad de los trabajos ventilados en el ámbito de la inspección del trabajo; sin embargo la Unidad solo evalúa del proceso de inspección datos cuantitativos respecto del ejercicio de la cuenta

publica, es decir avances programáticos, es decir la Unidad que no tiene la capacidad y el conocimiento adecuado para llevar a buen término todo el proceso inspectivo, lo que provoca el entorpecimiento en la configuración y aplicación del programa anual de inspección, y de que éstas no se verifiquen con la calidad y profesionalismo con que se deberían hacer. Por tanto, urge que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo adquiriera la calidad de órgano desconcentrado, para que pueda tener autonomía y capacidad de decisión en asuntos que directamente sólo a ella le conciernen, y de las cuales se cuenta con recursos humanos que podían actuar de la mejor manera posible, sin la participación en exceso burocrática de la multicitada Unidad o de las Delegaciones Federales del Trabajo.



CAPÍTULO III

LA NECESIDAD DE QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO SE TRANSFORME EN UN ÓRGANO DESCONCENTRADO, CON LA FINALIDAD DE EFICIENTAR SUS FUNCIONES

El presente capítulo tiene como propósito principal establecer la importancia que tendría que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se erija como un órgano desconcentrado, ya que aparte de la autonomía de decisiones y funciones que tendría, sería susceptible de eficientar sus labores, ya que se evitaría continuar con el pesado burocratismo que impide en muchas ocasiones el que se pueda actuar de manera eficiente en la atención de quejas por presuntas violaciones a los derechos de los trabajadores o cuando éstos son expuestos innecesariamente a riesgos que ponen en peligro su integridad física y en algunos casos hasta su vida; de ahí la trascendencia de que adquiera la calidad administrativa que aquí se sugiere, máxime si tenemos en cuenta las actividades que desempeña en el ámbito laboral.

Para lograr nuestro cometido, se estructurará este apartado capitular de la siguiente manera:

3.1 EXPLICACIONES RESPECTO AL POR QUÉ ES MENESTER DESCONCENTRAR A LA DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO:

Primeramente, es menester señalar que, día con día, los ciudadanos demandan una mayor eficiencia y calidad en los servicios públicos que presta el Gobierno Federal, ya que desde la visión del ciudadano común, éste piensa que en las entidades públicas el trabajo administrativo sólo representa *burocracia*, un universo de escritos y documentos que es motivo de agobio para los usuarios que parece nunca acabar. Sin reparar siquiera, en que la actividad administrativa es indispensable en toda organización para que ésta cumpla con los propósitos para los que fue creada y, además, que la complejidad de las tareas que le son

encomendadas requieren, cada vez con mayor urgencia, de una alta profesionalización del recurso humano, como requisito previo para que el uso de los recursos disponibles, siempre escasos en comparación con las demandas de la población, sea cada vez más racional y apegado a los planes y programas de trabajo.

De igual forma, se cuestiona en todos los ámbitos, cuáles podrían ser las alternativas para mejorar los resultados finales de las instituciones públicas, excluyendo la concesión y la iniciativa por parte de la empresa privada de prestarlos. En consecuencia, el estudio y mejoramiento continuo en la operación de la Administración Pública es impostergable y está siempre presente como objeto de estudio o como área de oportunidad en el aparato de servicios del gobierno, esto es, en la administración pública.

Sin embargo, de acuerdo con las apreciaciones surgidas de la experiencia personal, puedo decir que el perfeccionamiento de los trabajos sólo es posible cuando se llevan a cabo estudios con apego a un método científico, que permita la identificación y la posterior eliminación de los elementos que entorpecen o limitan el uso del tiempo, del espacio y la energía empleados en la ejecución de una investigación determinada.

Como egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, desde hace varios años, he sido testigo de múltiples movimientos tendientes a mejorar el funcionamiento de la administración pública, para que ésta pueda cumplir con el objetivo de eficientar sus labores. Hemos visto cómo las autoridades se han apoyado y aún se apoyan en una serie de directrices que facilitan esta tarea, ya sea que se les llame herramientas de la calidad, técnicas de organización o medios para la implantación de nuevos modelos administrativos. Dentro del servicio público he vivido momentos importantes, principalmente cuando se me recuerda que en la Administración Pública, de manera general, se hace lo que la ley ordena, y que el servidor público sólo puede realizar actividades

para las que tenga facultades o atribuciones, ya que de otro modo se cae en una esfera de ilegalidad, de actuación fuera de norma, que en la mayoría de las ocasiones, conduce al elemento humano por un camino sinuoso, donde es objeto de persecución, casi como delincuente administrativo, o se le comienza a relegar, en razón de que se le llega a considerar como un renegado que no acata lo que debería hacer, aunque sólo se tuviera el loable propósito de cumplir de la mejor manera posible con sus funciones.

Durante mi estancia laboral en la Administración Pública, he participado en actividades que han planteado alternativas para mejorarla, entre las que se encuentran las estrategias para proporcionar una mayor capacitación al servidor público en cuanto al desempeño de sus funciones; la creación de medios electrónicos de orientación y quejas; la institucionalización de foros de consulta con ciudadanos, para que éstos hagan propuestas relacionadas con la mejora de los servicios; y, las adecuaciones funcionales de la dependencia para hacer realidad la desconcentración de tareas, en un momento determinado, reservadas como exclusivas de ciertos órganos centrales.

En un marco como el reseñado esquemáticamente y con el fin de aprovechar la experiencia acumulada y documentada de mi labor dentro del ámbito administrativo, la pretensión de esta investigación fue la de desarrollar una propuesta o alternativa de mejora en cuanto a los servicios públicos que de manera exclusiva presta el Gobierno Federal, en una dependencia centralizada (como lo es la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo) que debe ser desconcentrada para simplificar las acciones de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral que tiene encomendada, y así obtener mejores resultados institucionales.

Para lograr lo anterior, se tome la decisión de analizar el caso de la Dirección General antes referida, en el marco de la implantación de un sistema desconcentrado; darle seguimiento a su transformación de unidad operativa a una

eminentemente normativa y supervisora de las facultades de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral desconcentradas a las delegaciones federales del trabajo, mismas que se encuentran contenidas en los artículos 540 y 550 de la Ley Federal del Trabajo.

Considero que la trascendencia de lo que se propone en esta investigación, se debe fundamentalmente a cuatro razones que resulta importante compartir, y que son las siguientes:

- **Primera.-** En el año 2000, se anunció que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social había culminado con el proceso de desconcentración (basado en un sistema de calidad total) de la facultad de inspección a las Delegaciones Federales del Trabajo en las 32 entidades federativas. Por lo que desde entonces, las Delegaciones Federales son los brazos operativos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Luego entonces, resultaba importante valorar objetivamente los resultados alcanzados.
- **Segunda.-** Desde hace más de dos décadas he venido prestando mis servicios en la dependencia objeto de esta investigación; primero como inspector federal del trabajo, luego como jefe de departamento y, actualmente, como subdirector de área, lo que me ha permitido experimentar los cambios orgánicos que se han gestado en los últimos años, sobre todo a partir del anuncio de la desconcentración de las actividades netamente operativas que se venían realizando en el ámbito central y la consecuente creación de la Delegación Federal del Trabajo del Distrito Federal y las subdelegaciones federales del trabajo del Distrito Federal y del Estado de México.
- **Tercera.-** Asimismo, he podido constatar que los objetivos iniciales del cambio de modelo funcional no se habían concretado del todo, debido a que el modelo administrativo utilizado no permitió, en primera instancia, definir claramente el papel de unidad normativa y supervisora, que enfocara sus

esfuerzos en la vigilancia de la operación en materia de inspección a las delegaciones federales del trabajo, para que de manera efectiva llevaran a cabo su tarea con transparencia; y que el rostro de la inspección del trabajo no se había transformado de manera radical, para pasar de una autoridad sancionadora e inquisidora, hacía una con característica de asesoría y orientación, que permitiera a patrones y trabajadores cumplir con las normas de trabajo, sin que para ello mediara la aplicación de alguna sanción.

- **Cuatro.-** Me ha tocado ser protagonista directo de los ajustes organizativos realizados para facultar a las delegaciones y subdelegaciones de nueva creación, para vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral en las empresas de jurisdicción federal que se ubicaron en su circunscripción territorial, situación que trajo como consecuencia, una reorientación en los objetivos institucionales de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

Considero que el tema seleccionado es atractivo para las nuevas generaciones de egresados de nuestra profesión y, a la vez, un objeto de estudio digno de ser investigado en forma más profunda y amplia, a la luz de los marcos de modernización, cultura de calidad y globalización que se vive en el país.

Otro de los atractivos que me influyó para seleccionar el caso concreto que aquí se presenta, fue el hecho de que como parte de la transformación de funciones de una dependencia que desconcentraba su actividad principal la cual era la de realizar inspecciones a partir de un programa anual en empresas de jurisdicción federal ubicadas en el distrito federal y municipios conurbados del Estado de México, se aplicó lo que se denominó “Reingeniería de funciones de la dirección General de Inspección Federal del Trabajo”, que tenía su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Política Laboral, el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por

Violaciones a la Legislación Laboral, y el Reglamento Federal de Seguridad Higiene y Medio Ambiente de Trabajo.

El principal argumento para tomar en cuenta la normatividad enunciada, fue que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se tenía que transformar en una autoridad supervisora de segundo piso, en donde sus usuarios directos serían las delegaciones federales del trabajo y, los indirectos, los llamados factores de la producción, sin que esto califique el grado de importancia de ambos.

En consecuencia, desde el año 2000 quedó como una de las principales funciones de la Dirección General la de emitir políticas, lineamientos, criterios y procedimientos para estandarizar y dar transparencia a la función de los inspectores federales del trabajo, así como, supervisar que la operación inspectiva de las delegaciones federales se realice con estricto apego a derecho.

Sin embargo, es importante precisar que en las modificaciones que se hicieron al Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión, se le dieron facultades de atracción de los asuntos a cargo de las Delegaciones Federales a la Dirección General, es decir que al delegar atribuciones a las delegaciones federales del trabajo, no significaba la renuncia a practicar inspecciones de manera directa y tradicional, ya que la atribución de vigilar en forma especializada a las empresas que por su prioridad impacto o trascendencia revistieran interés para la autoridad laboral, se conservó.⁶⁰

Fenómeno éste que no concordaba con la aplicación de teorías de organización administrativa, según mi opinión, por la influencia que ejercían, al momento de aplicar modelos de transformación de funciones, la presencia de hechos concretos como la de cumplir la orden superior de delegar funciones, la

⁶⁰ Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Art. 18 fracción IV.- publicado en el DOF el 14 de noviembre de 2008.

necesidad de formar órganos desconcentrados, la inercia de aplicar la cultura de calidad y la obligación no escrita de conciliar intereses opuestos al cambio.

Es preciso recordar al lector que desde nuestro protocolo o proyecto inicial de investigación hemos instaurado la propuesta de que la Dirección General de Inspección Federal se convierta en órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, lo anterior para evitar que la inspección federal del trabajo caiga vicios burocráticos que en la actualidad se vienen presentando en la ejecución de los programas de vigilancia, tales como falta de oportunidad en la atención de quejas por incumplimientos a los derechos de los trabajadores o accidentes laborales así como, dualidad de funciones relativas a la inspección del trabajo ejercidas entre órganos pertenecientes a la misma Secretaría en cita, desánimo y desmotivación en el personal que labora en el proceso de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, entre otros aspectos más, los cuales podrían tener una solución satisfactoria, si se desconcentrarán sus funciones, en virtud de las ventajas que doctrinalmente se establecen con respecto a ese tipo de administración.

3.2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 523 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Ley Federal del Trabajo, define como autoridades del trabajo y Servicios Sociales a las Dependencias que a continuación se señalan:

“Artículo 523. La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública;

III. A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo;

IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;

V. Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento;

VI. A la inspección del Trabajo;

- VII. A la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;
- VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas;
- IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;
- X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y
- XII. Al Jurado de Responsabilidades⁶¹

De la lectura minuciosa al contenido del artículo anteriormente invocado se desprende, de manera por demás clara que la materia concerniente a la inspección del trabajo, aparte de estar considerada como una temática principal en el campo laboral, también se le señala como un tópico que deba estar subsumida dentro de alguna de las instancias arriba prescritas, aún cuando también se enuncia en la fracción I a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no diciendo en ningún momento que la actividad de la inspección del trabajo debe quedar supeditada dentro de las funciones de cualquier órgano o dirección que conforme a dicha dependencia administrativa. Ante tales circunstancias, resulta válido interpretar que el artículo antes transcrito concede autonomía o independencia a cada una de las instituciones ahí mencionadas, lo cual en la realidad, como sabemos, no acontece de modo alguno, por lo que entonces creemos que la palabra inspección del trabajo, no debería mencionar en tal precepto normativo, ya que tal y como se encuentra descrito nos hace considerar que se trata de una actividad que se desempeña por un órgano que tiene calidad igual a las otras instituciones que ahí se enumeran.

3.3.2.1 ANÁLISIS DEL CONVENIO SOBRE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO, 1947 (NÚMERO 81).

Para hacer referencia analítica sobre este Convenio, resulta menester hacer mención sobre su contenido, el cual a la letra señala lo siguiente:

61 Ley Federal del Trabajo.- Pág. 216.-Décimo cuarta edición.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

“La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 19 junio de 1947 en su trigésima reunión; Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la organización de la inspección del trabajo en la industria y el comercio, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha once de julio de mil novecientos cuarenta y siete, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947:

Parte I. Inspección del Trabajo en la Industria

Artículo 1.

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el que esté en vigor el presente Convenio deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales.

Artículo 2.

1. El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

2. La legislación nacional podrá exceptuar de la aplicación del presente Convenio a las empresas mineras y de transporte, o a partes de dichas empresas.

Artículo 3.

1. El sistema de inspección estará encargado de:

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

b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;

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

2. Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.

Artículo 4

1. Siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central.
2. En el caso de un Estado federal, el término *autoridad central* podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada.

Artículo 5

La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar:

- a) la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares;
- b) la colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones.

Artículo 6

El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.

Artículo 7

1. A reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujete la contratación de funcionarios públicos, los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones.
2. La autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes.
3. Los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones.

Artículo 8

Las mujeres y los hombres serán igualmente elegibles para formar parte del personal de inspección, y, cuando fuere necesario, se asignarán funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras, respectivamente.

Artículo 9

Todo Miembro dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores.

Artículo 10

El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se determinará teniendo debidamente en cuenta:

- a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:
 - i) el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;
 - ii) el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;
 - iii) el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;
- b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y
- c) las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.

Artículo 11

1. La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores del trabajo:

- a) oficinas locales debidamente equipadas, habida cuenta de las necesidades del servicio, y accesibles a todas las personas interesadas;
- b) los medios de transporte necesarios para el desempeño de sus funciones, en caso de que no existan medios públicos apropiados.

2. La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para reembolsar a los inspectores del trabajo todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiere ser necesario para el desempeño de sus funciones.

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; y
- c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:
 - i) para interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
 - ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;
 - iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;
 - iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.

2. Al efectuar una visita de inspección, el inspector deberá notificar su presencia al empleador o a su representante, a menos que considere que dicha notificación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

Artículo 13

1. Los inspectores del trabajo estarán facultados para tomar medidas a fin de que se eliminen los defectos observados en la instalación, en el montaje o en los métodos de trabajo que, según ellos, constituyan razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores.

2. A fin de permitir la adopción de dichas medidas, los inspectores del trabajo estarán facultados, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, a ordenar o hacer ordenar:

- a) las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores; o
- b) la adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores.

3. Cuando el procedimiento prescrito en el párrafo 2 no sea compatible con la práctica administrativa o judicial del Miembro, los inspectores tendrán derecho de dirigirse a la autoridad competente para que ésta ordene lo que haya lugar o adopte medidas de aplicación inmediata.

Artículo 14

Deberán notificarse a la inspección del trabajo, en los casos y en la forma que determine la legislación nacional, los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional.

Artículo 15

A reserva de las excepciones que establezca la legislación nacional:

- a) se prohibirá que los inspectores del trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia;
- b) los inspectores del trabajo estarán obligados, so pena de sufrir sanciones o medidas disciplinarias apropiadas, a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones;
- c) los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja.

Artículo 16

Los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes.

Artículo 17

1. Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial. Sin embargo, la legislación nacional podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse un aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas.

2. Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento.

Artículo 18

La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.

Artículo 19

1. Los inspectores del trabajo o las oficinas locales de inspección, según sea el caso, estarán obligados a presentar a la autoridad central de inspección informes periódicos sobre los resultados de sus actividades.

2. Estos informes se redactarán en la forma que prescriba la autoridad central, tratarán de las materias que considere pertinentes dicha autoridad y se presentarán, por lo menos, con la frecuencia que la autoridad central determine y, en todo caso, a intervalos que no excedan de un año.

Artículo 20

1. La autoridad central de inspección publicará un informe anual, de carácter general, sobre la labor de los servicios de inspección que estén bajo su control.

2. Estos informes se publicarán dentro de un plazo razonable, que en ningún caso podrá exceder en doce meses de la terminación del año a que se refieran.

3. Se remitirán copias de los informes anuales al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo dentro de un período razonable después de su publicación, que en ningún caso podrá exceder de tres meses.

Artículo 21

El informe anual que publique la autoridad central de inspección tratará de las siguientes cuestiones, así como de cualesquiera otras que competan a dicha autoridad:

- a) legislación pertinente a las funciones del servicio de inspección del trabajo;
- b) personal del servicio de inspección del trabajo;
- c) estadísticas de los establecimientos sujetos a inspección y número de trabajadores empleados en dichos establecimientos;
- d) estadísticas de las visitas de inspección;
- e) estadísticas de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas;
- f) estadísticas de los accidentes del trabajo;
- g) estadísticas de las enfermedades profesionales.

Parte II. Inspección del Trabajo en el Comercio

Artículo 22

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el que esté en vigor el presente Convenio deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos comerciales.

Artículo 23

El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos comerciales se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

Artículo 24

El sistema de inspección del trabajo en establecimientos comerciales observará las disposiciones de los artículos 3 a 21 del presente Convenio, en los casos en que puedan aplicarse.

Parte III. Disposiciones Diversas

Artículo 25

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique este Convenio podrá, mediante una declaración anexa a su ratificación, excluir la parte II de su aceptación del Convenio.
2. Todo Miembro que haya formulado una declaración de esta índole podrá anularla, en cualquier momento, mediante una declaración posterior.
3. Todo Miembro para el que esté en vigor una declaración formulada de conformidad con el párrafo 1 de este artículo deberá indicar, en las memorias anuales subsiguientes sobre la aplicación del presente Convenio, la situación de su legislación y de su práctica respecto a las disposiciones de la parte II de este Convenio, y la medida en que se haya puesto o se proponga poner en ejecución dichas disposiciones.

Artículo 26

En los casos en que existan dudas sobre si este Convenio es aplicable a un establecimiento o a una parte o a un servicio de un establecimiento, la cuestión será resuelta por la autoridad competente.

Artículo 27

En el presente Convenio la expresión disposiciones legales incluye, además de la legislación, los laudos arbitrales y los contratos colectivos a los que se confiere fuerza de ley y por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo.

Artículo 28

Las memorias anuales que habrán de presentarse en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo contendrán toda la información referente a la legislación que dé efecto a las disposiciones de este Convenio.

Artículo 29

1. Cuando el territorio de un Miembro comprenda vastas regiones en las que, a causa de la diseminación de la población o del estado de su desarrollo económico, la autoridad competente estime impracticable aplicar las disposiciones del presente Convenio, dicha autoridad podrá exceptuar a esas regiones de la aplicación del Convenio, de una manera general o con las excepciones que juzgue apropiadas respecto a ciertas empresas o determinados trabajos.

2. Todo Miembro deberá indicar en la primera memoria anual sobre la aplicación del presente Convenio, que habrá de presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, toda región respecto de la cual se proponga invocar las disposiciones del presente artículo, y deberá expresar los motivos que lo induzcan a acogerse a dichas disposiciones. Ningún Miembro podrá invocar ulteriormente las disposiciones de este artículo, salvo con respecto a las regiones así indicadas.

3. Todo Miembro que invoque las disposiciones del presente artículo deberá indicar, en las memorias anuales posteriores, las regiones respecto de las cuales renuncie al derecho a invocar dichas disposiciones.

Artículo 30

1. Respecto de los territorios mencionados en el artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo enmendada por el Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1946, excepción hecha de los territorios a que se refieren los párrafos 4 y 5 de dicho artículo, tal como quedó enmendado, todo Miembro de la Organización que ratifique el presente Convenio deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en el plazo más breve posible después de su ratificación, una declaración en la que manifieste:

- a) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
- b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
- c) los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los que es inaplicable;
- d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión.

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.

3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado, de conformidad con las disposiciones del artículo 34, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en

cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 31.

1. Cuando las cuestiones tratadas en el presente Convenio sean de la competencia de las autoridades de un territorio no metropolitano, el Miembro responsable de las relaciones internacionales de ese territorio, de acuerdo con el gobierno del territorio, podrá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que acepte, en nombre del territorio, las obligaciones del presente Convenio.

2. Podrán comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que se acepten las obligaciones de este Convenio:

a) dos o más Miembros de la Organización, respecto de cualquier territorio que esté bajo su autoridad común; o

b) toda autoridad internacional responsable de la administración de cualquier territorio, en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de cualquier otra disposición en vigor, respecto de dicho territorio.

3. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos precedentes de este artículo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.

4. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

5. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 34, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

Parte IV. Disposiciones Finales

Artículo 32

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 33

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 34

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 35

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 36

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 37

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 38

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 34, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 39

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas".⁶²

Como se podrá apreciar, este Convenio contempla principios respecto de la determinación de los campos de la legislación que abarca la inspección del trabajo, las funciones y la organización del sistema de inspección, los criterios de contratación, el estatus y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo, y sus competencias y obligaciones, destacando que nuestra legislación recoge la mayoría de estas disposiciones con la salvedad de que a la fecha nuestro país no ha ratificado este convenio.

⁶² Información recopilada de Internet, en la dirección: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C081>, la cual fue consultada el día 31 de enero de 2012.

3.2.1.1 REFERENCIA SOBRE LAS NACIONES QUE TIENEN UNA ORGANIZACIÓN DESCONCENTRADA RESPECTO A LAS FUNCIONES DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO.

Concretamente, en este apartado podemos hacer alusión a los siguientes países:

a) Argentina. “El 28 de mayo de 2003 las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) firmaron la Resolución Conjunta 91/2003, 5/2003 y 1552 en la que se establece que: ‘las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social comprobarán y verificarán, indistinta y autónomamente, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial con destino al sistema único de Seguridad Social y de la presentación de la solicitud de la Clave de Alta Temprana, de conformidad con lo establecido en la resolución General No 899-AFIP’. El 2 de marzo de 2004 fue sancionada la Ley No. 25.877 por medio de la cual se creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), cuya misión es controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas de trabajo y de la seguridad en todo el territorio nacional y combatir el trabajo no registrado. Esta norma establece además que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es la autoridad de aplicación de este sistema y está facultado para verificar ampliamente infracciones de los empleadores a las obligaciones de la seguridad social y aplicar las penalidades correspondientes”.⁶³

b) España. “La inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), dependiente de la Subsecretaría de Trabajo e Inmigración –de acuerdo con lo previsto en la Ley 42/1997, del 14 de noviembre de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y su reglamento de desarrollo aprobado por RD138/2000 del 4 de febrero, así como en la Orden ministerial del 12 de febrero

⁶³ Información recopilada de Internet, en la dirección: <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/>, la cual fue consultada el día 3 de septiembre de 2010.

de 1998– es la organización administrativa responsable del servicio público de control y vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social que incluye los servicios de exigencia de las responsabilidades administrativas pertinentes en que puedan incurrir empresas y trabajadores así como el asesoramiento e información a los mismos en materia laboral y de seguridad social... el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social realiza sus funciones con el mandato de estricto cumplimiento de los principios de independencia técnica, objetividad e imparcialidad prescritos en los Convenio Internacionales Números 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo...”⁶⁴

c) Chile.- “La Dirección del Trabajo es un Servicio Público desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está subordinado al Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y se rige por su Ley Orgánica (D.F.L. N° 2, del 30 de mayo de 1967) y el D.L. N° 3.501 de 1981. Su Misión Institucional es: velar por el cumplimiento de la legislación laboral, fiscalizando, interpretando, orientando la correcta aplicación de la normativa y promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, en la búsqueda del desarrollo de relaciones de equilibrio entre empleadores y trabajadores.

Los Objetivos Estratégicos de la Dirección del Trabajo son:

- 1.- Aumentar la cobertura de empresas fiscalizadas.
- 2.- Aumentar la cobertura y oportunidad de las instancias de prevención y solución alternativa de conflictos laborales.
- 3.- Aumentar y mejorar el acceso, la oportunidad y la entrega de productos y servicios de la Institución hacia los usuarios.

En función de estos objetivos estratégicos, los bienes y/o servicios producidos por la Dirección del Trabajo son: Dictámenes; Estudios laborales ; Fiscalización (fiscalización reactiva, fiscalización proactiva, fiscalización en línea, auto

⁶⁴ Información recopilada de Internet, en la dirección: <http://www.mti.gov.es>, la cual fue consultada el día 1 de septiembre de 2010.

diagnóstico); Sistemas de prevención y resolución alternativa de conflictos (conciliación, mediación, instancias de diálogo social; consejos tripartitos regionales de usuarios, mesa de trabajo); Defensa de derechos fundamentales; Asistencia técnica laboral (asistencia y orientación especializada a trabajadores y empleadores, capacitación, difusión, programas de buenas prácticas laborales) y Certificaciones (certificado de antecedentes laborales y certificado de cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales).

Los usuarios y/o beneficiarios de la Dirección del Trabajo son: trabajadores; empleadores; dirigentes sindicales; autoridades de Gobierno (ministros, seremis, jefes de servicio, subsecretarios); miembros de la Judicatura (jueces de Letras del Trabajo y ministros de Corte); organizaciones de trabajadores; representantes políticos; organizaciones de empleadores; organismos internacionales; universidades, y ONG's.

La Dirección del Trabajo lleva a cabo sus funciones a través de las Inspecciones de todo el país, en el ámbito comunal, provincial y regional.”⁶⁵

De lo antes transcrito, se puede apreciar que la inspección del trabajo que se efectúa en las naciones citadas se realiza con autonomía e independencia, que son aspectos básicos de la desconcentración; y principalmente, nos llama la atención el caso de España, en donde legalmente se reconoce que la función inspectiva se realiza con apego a lo indicado por los convenios internacionales suscritos en dicha materia, en donde se sugiere que tal actividad se desarrolle con apego a tales principios, situación que sobra decir, no acontece en nuestro país, en donde encontramos que México no ha reconocido formalmente hasta el momento, el contenido de los convenios 81 y 129.

⁶⁵ Información recopilada de Internet, en la dirección: <http://www.dt.gob.cl>, la cual fue consultada el día 5 de enero de 2012.

3.3 VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACIÓN DE LA CITADA DIRECCIÓN GENERAL:

La existencia de materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por la celeridad en su tratamiento, ha hecho necesaria la creación de órganos dentro de los órganos, que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización.

Nuestra legislación reconoce la existencia de los órganos administrativos desconcentrados dentro de la administración centralizada, “para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia...”, con facultades para resolver en razón de la materia y del territorio.

Expuesto lo anterior, tenemos que hacer referencia a las ventajas que traería consigo la desconcentración de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, consideramos menester inicialmente hacer referencia a las bondades que ya en sí, trae consigo la desconcentración administrativa; por consiguiente dentro de las ventajas que la desconcentración manifiesta se podrían resumir en los siguientes aspectos, a saber:

- La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que resuelven todos los asuntos.
- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

Un autor que se muestra a favor de la desconcentración administrativa, lo es Miguel Galindo Camacho, quien señala lo siguiente: “En México, la desconcentración administrativa es indudablemente un acierto en el ejercicio de la administración pública federal, en beneficio directo de los administrados y de la propia administración pública. En efecto, el incremento de la población en la capital de la República Mexicana hacía ya imposible por parte de los administrados gozar de sus derechos como gobernados, así como cumplir con sus obligaciones, ya que el congestionamiento que padece la Ciudad de México es de tal manera abrumador, que el acudir a las oficinas gubernamentales representaba una labor maratónica y ostensiblemente costosa, con gran desperdicio de horas-trabajo para los administrados, pues para recibir las atenciones de las autoridades correspondientes, no solamente los administrados de las entidades federativas resultaban seriamente afectados ante la necesidad de acudir a la Ciudad de México para el trámite de algunos asuntos administrativos, sino también los habitantes de la misma recibían molestias derivadas de la centralización administrativa, ya que independientemente de todo lo expuesto, las oficinas tenían tal aglomeramiento en el trámite sus asuntos, inclusive para realizar pago de impuestos, que cuando llegaban a la caja de pago se presentaba el caso de que no podían ser atendidos por lo avanzado de la hora y por la cantidad de peticionarios que se presentaban ante dichas oficinas, haciendo molesto y antieconómico el trámite de asuntos elementales y sencillos”.⁶⁶ De la anterior transcripción, se puede decir que aunque el citado autor circunscribe la importancia de la desconcentración a la Ciudad de México, debido a las macrodimensiones que ésta ha adquirido en los últimos años, la trascendencia que ha adquirido dicha forma de administración, no solamente se ha ido presentando y fortaleciendo en el ámbito de la Federación, sino también en la esfera de la administración de las entidades federativas e inclusive en el de la administración pública municipal.

⁶⁶ Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, tomo I, cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 167 y 168.

De esta manera, resulta válido señalar que la desconcentración ha abatido el problema o lo ha disminuido en beneficio de los administrados y de la buena marcha de la administración pública, agilizando los trámites o evitando la molestia de la tardanza en la realización de los mismos. Es indudable que con la creación razonada de diferentes oficinas en los puntos estratégicos del país, para cumplir con los beneficios de la desconcentración administrativa, se logrará un importante paso en la buena marcha de la administración pública, concebida como la actividad estatal tendiente a la realización de los servicios públicos para el bienestar de la comunidad.

Sobre lo anteriormente manifestado se desprende que en los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía impone a veces retardos en la Administración Pública y en la prestación de los servicios, etc., entonces se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede manejarse más ágilmente; no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello, los Estados han creado estos organismos, para obtener una mayor eficacia administrativa.

3.3.1 EN EL PLANO INSTITUCIONAL.

Generalmente, el ciudadano común considera que la Administración Pública es un conglomerado de instituciones de Gobierno, cuyos integrantes no trabajan con intensidad, en donde recibirá malos tratos, y en donde se pasará horas y horas en pesados y extenuantes trámites burocráticos; y en razón a la verdad, tales apreciaciones no son del todo ajenas a la realidad que se tiene en dicho ámbito.

No obstante lo anterior, las autoridades de este país han hecho loables esfuerzos, principalmente de carácter orgánico y legal, para erradicar tal imagen, buscando que dicho universo sea eficiente. Sin embargo, tales cometidos han quedado cortos, ya sea por falta de visión, de presupuesto, de sucesivos cambios de administraciones que dejan inconclusas sus obras, etc., y es de reconocerse que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no ha sido ajena a tal situación.

Asimismo, hay que reconocer que la pobre imagen que tiene la Administración Pública no sólo parte de forma externa, sino que tal vez los añejos y complejos problemas que administrativamente se tienen en el aparato de Gobierno, se originen internamente; esto lo puedo mencionar con conocimiento de causa, ya que a lo largo de mis años laborando en la citada Secretaría de Estado, he podido constatar fehacientemente la exagerada centralización que existe en dicha dependencia, lo cual hace que la vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo por parte de los patrones o la atención a denuncias presentadas por trabajadores, no se realicen con prontitud y eficacia, al responder las áreas operativas a instrucciones de estructuras diferentes a las de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, por lo que se hayan maniatadas a un órgano que les impide actuar con plena autonomía y decisión, lo cual se revertiría al responder a una sola línea de mando, eficientando las actividades que ahí se llevan a cabo.

El hecho de que los servidores públicos involucrados en el proceso de inspección a nivel nacional dependan de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, permitiría a esta última garantizar la correcta implementación de los diversos programas de vigilancia y ante la desviación en los objetivos imponer sanciones al personal que lo estuviera realizando; tendría ingerencia en la asignación y designación del personal en las áreas, ya que actualmente y a manera de ejemplo las plazas de inspector son asignadas por los delegados federales del trabajo a personas que no cumplen con los perfiles para el puesto y

los asignan a actividades diferentes a las de vigilancia, mermando con ello el cumplimiento de las metas institucionales.

La inspección federal del trabajo bajo las directrices de un órgano desconcentrado tendría mayor facilidad para cumplir las exigencias que hoy en día la Organización Internacional del Trabajo le pide a las naciones, la cual es el aumento del número de inspectores calificados, de oficinas y medios de transporte y recursos presupuestarios para prestar un servicio eficaz. Por ende un servicio de inspección del trabajo bien organizado, dotado de los recursos e instrumentos jurídicos apropiados, es un importante componente del desarrollo económico y social de México.

Bajo tal contexto, es que considero que resulta necesario que la Dirección en cuestión, adquiera el carácter de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la finalidad de que se pueda contar con una inspección federal del trabajo que cumpla con lo dispuesto en el convenio 81 (OIT) sobre la inspección del trabajo, el cual detalla las características comunes del servicio. En él se definen las principales funciones que debe desempeñar la inspección del trabajo para “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”.⁶⁷ El artículo 15 del Convenio citado estipula asimismo el deber de independencia e imparcialidad de los inspectores en el ejercicio de estas facultades, y por ende, se puedan obtener mejores resultados institucionales.

Es de tenerse en cuenta que en los regímenes intensamente centralizados, tal y como lo es el nuestro, se han suscitado numerosos problemas con la actuación de ciertos organismos administrativos a los cuales es necesario dotar de una útil libertad de movimiento y responsabilidad. La complejidad creciente de los problemas económicos, el aumento de la burocracia y de la población, las exigencias desorbitadas de las leyes administrativas y el creciente

⁶⁷ Art.3, 1), a), del convenio núm. 81 y Art. 6,1), del convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura, 1969 (núm. 129).

intervencionismo del Estado, obligan al poder público a un desplazamiento o desprendimiento de facultades o poderes de los propios órganos centralizados. Por ello, no me cabe la menor duda que la desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios. La desconcentración administrativa es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, en instituciones administrativas que la administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos.

La verdadera justificación de la desconcentración, no es la autonomía técnica de que goza el órgano desconcentrado, sino el ejercicio de la función administrativa centralizada, que solamente ha causado graves problemas a los administrados, sino un malestar que se va acumulando y que ha llevado a estos a considerarla como intolerable. En efecto, la concentración del poder y el de su ejercicio, ha creado un verdadero obstáculo para el buen desempeño de la administración pública en beneficio de los administrados, los que se sienten seriamente lesionados por esa centralización administrativa. Por ello, en México se ha dado, desde hace algunos años, impulso a la desconcentración de la Administración Pública Federal y local, situación que traería como ventajas notables, tales como que la acción administrativa sea más rápida y flexible, ya que ahorraría tiempo a los órganos superiores y descongestionaría su actividad, ya que no resolverían todos los asuntos; asimismo, la acción administrativa se acercaría a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos, y también aumentaría el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos. Bajo tales circunstancias, es que pienso que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo debe urgentemente convertirse en un órgano desconcentrado.

3.3.2 NOTAS DEL PERSONAL QUE LABORA EN LA DIRECCIÓN EN COMENTO.

Las condiciones labores en las que se desempeña el inspector del trabajo, hacen que prácticamente se desenvuelva en un ambiente riesgoso, extenuante, arbitrario, altamente expuesto a corrupción, burocrático, poco exultante y recompensante, baste mencionar como ejemplo que no obstante que el 90% de ellos tienen niveles académicos profesionales, tienen un salario mensual de \$7,000.00; lo cual atenta con muchos principios inherentes al desarrollo organizacional, tales como son: la satisfacción laboral; la dirección y administración del cambio; la aplicación de estrategias competitivas, la motivación de los empleados; el reconocimiento y recompensa del desempeño; la participación de los empleados; las dinámicas interpersonales y de grupo; la calidad de vida en el trabajo; el comportamiento ético en la organización; la propagación de actitudes y valores positivos y propositivos, la idónea comunicación organizacional; la adecuada capacitación y evaluación del desempeño, la innovación organizacional, etc.

Verdaderamente no resulta adecuado el que la Administración Pública Federal en México siga funcionando de una manera anárquica y viciada, en donde no se aprecie laboral y económicamente, en su justa dimensión, a los recursos humanos que ahí laboran, ya que es una constante el que los servidores públicos pasen años y años sin poder acceder a un mejor nivel de vida profesional, por lo que es necesario hacer un reajuste a muchos órdenes de su estructura, principalmente en los ámbitos legal y administrativo; en el primero de ellos, debe replantearse la necesidad de establecer un régimen normativo protector en grado máximo para los trabajadores de confianza, tal y como lo son los referidos inspectores; en lo que hace al ámbito administrativo, resulta menester que se apliquen en la realidad teorías de ese universo, en donde se pondere la importancia que tiene el capital humano para cualquier organización, y cómo

resulta necesario atender las diferentes necesidades y limitaciones con las que trabajan los inspectores del trabajo.

Resulta frustrante y apremiante para los inspectores del trabajo, cuando son comisionados a desempeñar sus funciones fuera de su área de adscripción, que se les asignen precarias cantidades de dinero para sufragar sus gastos, lo cual hace que llegue a tener que poner de su propio dinero, o tengan que hospedarse en lugares pocos seguros, baratos y lejanos a los centros que tienen que inspeccionar, todo esto aparte de que complica las actividades del citado servidor público, nos hace considerar el universo de contradicciones que cotidianamente tiene que enfrentar, máxime si tenemos en cuenta que dentro del organigrama de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social existe la Dirección General de Programación y Presupuesto, la cual debe determinar, difundir, aplicar y evaluar las políticas, procedimientos básicos, normas, directrices, lineamientos y criterios técnicos para la administración de los recursos financieros en el ámbito de la Secretaría, con el objeto de lograr mayor racionalidad en el uso de los mismos, de acuerdo con las leyes y disposiciones aplicables en la materia; ante ello, debería realizar estudios previos de cuánto se gasta para hacer una inspección fuera del Distrito Federal, y así poder fijar y conceder las cantidades de dinero adecuadas para que los inspectores estén en posibilidad de desempeñar óptimamente sus actividades.

De lo anteriormente expuesto, tenemos la situación de que si la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo fuera un órgano desconcentrado, traería consigo más beneficios que perjuicios, no sólo desde una perspectiva interna (en donde notoriamente se optimizarían los trámites que ahí se realizan, aparte de que la situación laboral de los inspectores mejoraría en cuanto al desempeño y carga de trabajo que tienen), sino también externamente, ya que tanto los trabajadores como los patrones observarían otra calidad de trabajo desempeñada en todo lo que tenga que ver lo relacionado con la inspección del trabajo.

Ante tales circunstancias, hacer falta que apoyados con las bondades que expresa la doctrina con respecto a la figura de la desconcentración, se precisa que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social conceda esa calidad a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, para que pueda eficientar su labor y desempeño como órgano de la Administración Pública.

CAPITULO IV

PROPUESTA ESTRUCTURAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO, COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

4.1 PROPUESTA ESTRUCTURAL.

Con el tema desarrollado en esta investigación, se ha podido constatar fehacientemente que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo requiere ser transformada, como órgano desconcentrado lo anterior para que la función de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral dependa directamente de ella, pero no solamente por lo que se refiere al aspecto normativo, sino que tenga autoridad de gestión sobre las unidades operativas en los estados para que éstas respondan al único interés, de preservar la seguridad, salud y derechos de los trabajadores y este quehacer no este supeditado a intereses particulares o políticos de los Delegados Federales del Trabajo, quienes no dependen orgánicamente de la citad Dirección General.

Los servicios de vigilancia que presta la inspección federal del trabajo ha sido crecientemente superada, ya que la cobertura de centros de trabajo que tiene hoy en día es minima contra el universo de empresas a las que debería visitar, ya que de acuerdo con cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social, éste durante el 2010 reportó contar con mas de 800,000 registros patronales vigentes⁶⁸ de los cuales la inspección federal del trabajo visita 40,000 anuales con sus 375 inspectores a nivel nacional, lo anterior debido a la falta de una infraestructura adecuada de recursos humanos y presupuestarios para que cumplan eficientemente sus cometidos. Lo cierto es, que tales circunstancias repercuten en diversos sentidos; el sector patronal esta obligado a cumplir disposiciones estipuladas en las diversas normas oficiales mexicanas expedidas por la

⁶⁸ Memoria Estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social para el año 2010, consultada en la pagina electrónica <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/Pages/default.aspx>

Secretaría del Trabajo a efecto de garantizar la seguridad en la operación de sus establecimientos, tiene pánico o pavor de ir a realizar hasta un simple trámite administrativo, casi a sabiendas de que va a recibir un trato descortés, tardado e incluso muy distante de su lugar de residencia; si lo vemos del lado de los servidores públicos, también éstos suelen no estar muy a gusto con el trabajo que desempeñan, ya que comúnmente sienten que les pagan mal por las actividades que desempeñan o que los saturan de trabajo, el cual finalmente lo harán a la carrera o deficientemente.

Las situaciones arriba expuestas no son ajenas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y más concretamente en lo que sucede en la inspección federal del trabajo, a cargo de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, la cual debe adquirir la calidad de ser desconcentrada para que tenga efectos de mayor impacto en los asuntos bajo su competencia, y así obtener mejores resultados institucionales.

En varios incisos pertenecientes al Capítulo III de esta investigación, se hizo referencia expresa a los múltiples problemas, tanto institucionales, como personales, internos o externos que atraviesa la citada Dirección General, y todos ellos se deben principalmente a la falta de una línea de mando única que transmita a las Delegaciones Federales del Trabajo los lineamientos, criterios y políticas bajo las cuales la Inspección Federal del Trabajo debe actuar en beneficio y equidad de las relaciones obrero patronales en el ámbito federal. Las altas autoridades laborales de este país no han comprendido la enorme trascendencia que tiene la práctica de la inspección del trabajo, la cual viene a constituirse como el factor para que los patrones cumplan con todos los requerimientos necesarios para que sus establecimientos operen en primera instancia bajo condiciones de seguridad e higiene que salvaguarden la integridad física de sus trabajadores e incluso preservando la existencia del centro de trabajo mismo, en segundo lugar que se respeten los derechos mínimos plasmados en la Constitución así como en la Ley Federal del Trabajo, lo que traerá como consecuencia condiciones propicias

de competitividad, y que los trabajadores se desenvuelvan en un ambiente motivador.

Además de lo planteado en el párrafo anterior, debido a la gran cantidad de centros de trabajo, (alrededor de 800,000 según datos del Instituto Mexicano del Seguro Social), y su diversidad (actividades económicas como la minería, metalúrgica, ingenios azucareros, petroquímica entre otras), en los cuales se hace necesario vigilar el cumplimiento de las disposiciones laborales, pero sobre todo las relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo y la capacitación y adiestramiento, se requiere que ésta vigilancia se realice a través de una autoridad fuerte con presencia continua en los centros de trabajo, que el procedimiento inspectivo sea lo más sencillo y expedito posible, y que además quienes se encargan del mismo, ya sea dentro de la misma Secretaría, como los que desempeñan las labores externas, cuenten con elementos claros y efectivos para sus funciones.

Sin embargo, tal y como suele acontecer con muchas cuestiones administrativas en este país como es la disposición oportuna de recursos económicos, pareciera ser que no solamente el ciudadano común tiene que lidiar con la burocracia, sino internamente la burocracia tiene que enfrentarse así misma; y aunque parezca un sarcástico juego de palabras, esto suele suceder penosamente en la realidad que vive la inspección federal del trabajo, ya que para que funcione, deben realizarse infinidad de trámites, solicitudes, participación de muchas unidades administrativas de carácter interno, como es el caso de la ministración de viáticos y pasajes para la cual se debe dar aviso por lo menos con diez días de anticipación, por lo que ante una emergencia el personal se debe trasladar al lugar de los hechos con recursos propios., lo que determina lógicamente, un entorpecimiento en lo que concretamente debe realizar.

Otra problemática a la que se enfrenta la actividad inspectiva es el hecho de que los delegados federales del trabajo retrasan la atención de los asuntos, por tener intereses que serían afectados como consecuencia de la acción inspectiva.

No se debe olvidar que, a partir del año 2000 la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo se tenía que transformar en una autoridad supervisora de segundo piso, en donde sus usuarios directos serían las Delegaciones Federales del Trabajo y, los indirectos, los llamados factores de la producción, sin que esto calificara el grado de importancia de ambos. Así, desde ese año quedó como una de las principales funciones del nivel central la de emitir políticas, lineamientos, criterios y procedimientos para estandarizar y dar transparencia al proceso inspectivo en el ámbito federal, así como, supervisar que la operación en esta materia de las Delegaciones Federales se realice con estricto apego a derecho. Situación que sobra decir, quedó en el total olvido. Así entonces, de nada sirve que haya normatividades legales que impulsen la transparencia administrativa; tampoco serán útiles los cursos de capacitación que se imparten al personal procurando que rindan mejor; tampoco servirá la imagen de servicio y honestidad administrativa que constantemente proyectan las campañas publicitarias pagadas y promovidas por el Gobierno Federal, todo esto, no sirve de mucho, si internamente se siguen empleando los viejos vicios, propios de la centralización, en donde varias cabezas principales ordenan lo que toda la estructura orgánica debe realizar.

Y al suceder lo que he mencionado en el párrafo anterior, es que se torna imperioso, para todos: para el Gobierno Federal, para los empleados y para la sociedad en general, el que se desarraigue la creencia de que la centralización administrativa puede seguir funcionando como hace veinte, treinta, cuarenta, cincuenta o más años, tal y como consuetudinariamente se ha venido haciendo en este país.

Se puede constatar apoyados en la doctrina, expuesta en el capítulo I de esta investigación que connotados autores, especialistas en la temática que nos ocupa en esta ocasión, se pronuncian por que muchos órganos administrativos se tornen desconcentrados, debido a la pluralidad de beneficios que se pueden derivar de tal situación, así como en los mandatos de la Organización Internacional del Trabajo respecto de las características de independencia con que debe contar la inspección del trabajo. En este contexto es que considero que la mejora de la inspección del trabajo y la gestión segura del trabajo, así como la integración de la protección social en el trabajo conducen a un producto de mejor calidad, a mayor productividad, a una disminución del número de accidentes y a mayor motivación de la fuerza de trabajo.

Asimismo, también es momento idóneo para que las autoridades laborales de este país asimilen las experiencias reales que la desconcentración en el ámbito de la inspección del trabajo ha traído consigo, en diversos países principalmente en America Latina en donde tal y como se expuso en el cuerpo de esta investigación, han sido más provechosas y benéficas que perjudiciales.

Por ello, para realizar la transformación que aquí se solicita emprender, se tomen en cuenta, apreciaciones doctrinales y derecho comparado, en las que se coincide que la desconcentración, no es una utópica panacea que solucionará los graves y complejos problemas administrativos que este país presenta, pero si sería una lógica opción para irlos resolviendo paulatina y eficazmente.

En este orden de ideas, se plantean a continuación una serie de acciones tanto estructurales como administrativas, y legales que desde nuestro punto de vista se deben seguir a fin de que la inspección federal del trabajo sea, a través de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo una autoridad con cierta autonomía de acción que le permita tener el control de la gestión operativa de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral a nivel federal en cada una de las 32 entidades federativas.

Para lograr lo planteado se hace necesario que a la creación del organismo público descentralizado que se ocupe de la inspección federal del trabajo esta opere bajo el establecimiento de políticas y estrategias claras, coherentes, concisas y globales para que el servicio de inspección del trabajo puedan abordar los problemas nuevos y existentes del mundo del trabajo. Lo anterior siguiendo las directrices OIT para lograr un sistema integrado de inspección⁶⁹

4.1.1 CONCLUSION.

El organismo público descentralizado encargado de la inspección federal del trabajo debe ser creado a partir de la expedición de un Decreto por parte del titular del Ejecutivo Federal, sería parte del servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; estaría sometida al poder Ejecutivo a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y se regiría por un Reglamento Interior propio expedido para el caso.

Este organismo tendría una o varias representaciones en cada entidad federativa, lo anterior dependería de la distribución de los centros de trabajo en cada una de ellas, estas Unidades Administrativas se denominarían en todo caso “Dirección Federal del Trabajo en el estado de....”.

Este organismo para el despacho de los asuntos de su competencia tendría la siguiente estructura y funciones:

REGLAMENTO INTERIOR.

A continuación se presenta el proyecto de lo que sería el Reglamento que determinaría la organización y facultades de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo como órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

.

⁶⁹ G. Albracht.- *Sistemas Integrados de inspección del trabajo: la estrategia de la OIT, Educación obrera, núm. 140-141.*

4.1.2 REGLAMENTO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO.

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto determinar la organización, facultades y funcionamiento de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

Artículo 2. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

Ley: La Ley Federal del Trabajo.

Secretaría: La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretario: La persona que funja como titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Dirección General: La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

Director General: La persona que funja como titular de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

Coordinación Administrativa: La persona que funja como Coordinador Administrativo.

Direcciones Federales: Las unidades administrativas de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo en las entidades federativas del país.

Directores Federales: Las personas que funjan como titulares de las Direcciones Federales en los estados.

Artículo 3. La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo es un órgano desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica y administrativa, que tiene a su cargo el cumplimiento, en el ámbito federal, de las funciones que le confiere la Ley, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el presente Reglamento.

Artículo 4. La Dirección General tendrá las facultades siguientes:

I. Ejercer las funciones de su competencia de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como de acuerdo a las directrices, lineamientos y órdenes que emita el Secretario;

II. 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, convenios, acuerdos y contratos de trabajo, así como de todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría 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;

VI. Orientar y asesorar a patrones y trabajadores para el mejor cumplimiento de las normas de trabajo.

VII. Coordinar las actividades de la Dirección General con las Autoridades de inspección de las entidades federativas, a fin de establecer criterios comunes para el mejor cumplimiento de las responsabilidades que la Ley les confiere;

VIII. Realizar la planeación, programación, organización, dirección, control y evaluación de sus actividades conforme a las normas legales y reglamentarias aplicables y los lineamientos que emita el Secretario;

IX. Llevar su propia contabilidad; elaborar, analizar y consolidar sus estados financieros, así como proporcionar a la Secretaría la información y documentación que se le requiera, y

X. Las demás que le confieren los ordenamientos legales, reglamentarios y administrativos.

Artículo 5. Los servicios que preste la Dirección General a patrones y trabajadores serán gratuitos y, salvo los casos de excepción establecidos en la Ley, a petición de parte.

CAPÍTULO II

De la Organización

Artículo 6. Para el desahogo de los asuntos de su competencia, la Dirección General contará con los servidores públicos y áreas administrativas siguientes:

Director General

Dirección de Inspección y Programación

Dirección de Mejoramiento al Servicio Inspectivo
y Cuantitativo de la Actividad Inspectiva

Coordinación Administrativa

Direcciones Federales en las entidades federativas

Asimismo, la Dirección General contará con las direcciones, subdirecciones y demás unidades que sean necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como con los inspectores federales especializados y personal técnico y administrativo que se adscriban a dichas unidades, de conformidad con el presupuesto asignado.

Artículo 7. El Director General será nombrado por el Secretario, y deberá satisfacer los requisitos previstos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Artículo 8. Los Directores Federales de Inspección serán designados por el Secretario, a propuesta del Director General, y deberán satisfacer los mismos requisitos exigidos para éste.

Artículo 9. El Coordinador Administrativo será designado por el Secretario, a propuesta del Director General.

CAPÍTULO III

De las Atribuciones

Artículo 10. La representación, trámite y resolución de los asuntos de la Dirección General corresponde originalmente al Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos que estén bajo su responsabilidad, así como recibir en acuerdo a los servidores públicos subalternos y atender en audiencia al público;

- II. Proponer al Secretario, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas sobre los asuntos de su competencia;
- III. Aprobar las políticas generales en materia de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral y asesoría, y de lo contencioso, así como las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos materiales y de cualquier otra índole administrativa para el funcionamiento de la Dirección General, de conformidad con el presente Reglamento y la legislación aplicable, en coordinación con la Oficialía Mayor de la Secretaría;
- IV. Proponer al Secretario la celebración de convenios de coordinación, de colaboración administrativa y demás instrumentos jurídicos que sea conveniente suscribir en las materias competencia de la Dirección General;
- V. Denunciar ante las instancias competentes el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos encargados de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral;
- VI. Remitir a la Contraloría Interna en la Secretaría para su sustanciación y resolución, la documentación correspondiente a las quejas presentadas en contra de los servidores públicos de la Dirección General;
- VII. Proponer al Secretario la creación, modificación o cancelación de las Direcciones Federales;
- VIII. Proponer al Secretario la delegación en servidores públicos subalternos de sus facultades, así como las medidas que se requieran para garantizar la eficiencia, modernización y simplificación de los procedimientos operativos;
- IX. Proponer al Secretario, para su aprobación, los anteproyectos de programas y de presupuesto, los manuales de organización y de procedimientos.;
- X. Adscribir orgánicamente a las unidades administrativas a que se refiere el artículo 6 de este Reglamento, entre el propio Director General, las Direcciones Federales y la Coordinación Administrativa;
- XI. Autorizar la documentación necesaria para las erogaciones con cargo al presupuesto, de conformidad con las disposiciones que se establezcan;

- XII. Dirigir, resolver y autorizar conforme a los lineamientos que establezca el Secretario, y de conformidad con las disposiciones legales aplicables, los asuntos relacionados con el personal del órgano a su cargo;
- XIII. Autorizar y suscribir convenios y contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública que se requieran para cumplir adecuadamente con las funciones encomendadas a la Dirección General, estableciendo la debida coordinación con la Oficialía Mayor y las Delegaciones Federales del Trabajo de la Secretaría;
- XIV. Suministrar la información y proporcionar la cooperación técnica que le sea requerida por las unidades administrativas de la Secretaría y por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo con las políticas establecidas a este respecto;
- XV. Autorizar la planeación, diseño y establecimiento de las estrategias y programas para la implantación de la infraestructura de cómputo, telecomunicaciones y sistema de información que requiera la Dirección General, en coordinación con la Dirección General de Tecnologías de la Información de la Secretaría;
- XVI. Supervisar la coordinación del proceso de planeación a corto, mediano y largo plazo, así como participar en la definición de metas, objetivos y estrategias institucionales;
- XVII. Autorizar la elaboración de los estudios estadísticos y de evaluación de la gestión de la Dirección General;
- XVIII. Aprobar los programas de trabajo y manuales de organización, de procedimientos para someterlos a la autorización de las instancias competentes y vigilar su actualización permanente;
- XIX. Aprobar la información oficial requerida por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XX. Expedir certificaciones sobre los asuntos de su competencia;
- XXI. Las que correspondan a los Directores Federales y a la Coordinación Administrativa;
- XXII. Desempeñar las comisiones que le confiera el Secretario, y

XXIII. Las demás que le señalen otras disposiciones legales, reglamentarias y las funciones que le encomiende el Secretario, dentro de la esfera de sus facultades.

Artículo 11. Los Directores tendrán las facultades genéricas siguientes:

I. Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas a su cargo, de conformidad con el presente Reglamento, los requerimientos técnicos de la función, los lineamientos que le señale el Director General y demás disposiciones aplicables;

II. Proponer al Director General la celebración de convenios de coordinación, de colaboración administrativa y demás instrumentos jurídicos que sea conveniente suscribir en las materias de su competencia;

III. Atender las quejas presentadas en contra de los servidores públicos de la Dirección a su cargo y de las unidades administrativas adscritas a ella con motivo del ejercicio de sus funciones, y turnar la documentación correspondiente al Director General, en su caso, a fin de que por su conducto se envíe a la Contraloría Interna en la Secretaría para su sustanciación y resolución;

IV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus facultades y aquellos que por delegación o suplencia les correspondan;

V. Proponer al Director General la delegación de sus facultades en servidores públicos subalternos;

VI. Someter a la consideración del Director General los manuales de organización interna, procedimientos y servicios de las áreas administrativas a su cargo, de conformidad con las normas aplicables;

VII. Proporcionar la información, datos y cooperación técnica que les sean requeridos por las unidades administrativas de la Secretaría;

VIII. Formular los anteproyectos del programa y presupuesto que les corresponda, verificando su correcta y oportuna ejecución;

IX. Establecer la debida coordinación con la Coordinación Administrativa para la selección y contratación de personal, así como para la prestación del servicio social por parte de pasantes;

XI. Expedir certificaciones sobre los asuntos de su competencia;

XII. Presentar al Director General un informe mensual de las actividades realizadas por la Dirección Federal, y

XIII. Desempeñar las comisiones que el Director General les encomiende y las demás funciones que éste les asigne dentro de la esfera de sus facultades.

Artículo 14. A la Dirección de Inspección y Programación.

I. Planear las estrategias para llevar a cabo las actividades encaminadas a la práctica de la inspección, ordenando su ejecución.

II. Determinar programas de inspección a las diferentes ramas industriales que por la naturaleza de la actividad económica, los procesos de trabajo y el grado de riesgo de cada empresa o establecimiento constituyan un peligro para la vida, salud o integridad física de las personas o bien para las propias instalaciones.

III. Firmar las órdenes de inspección, ordinarias y extraordinarias, en materia laboral.

IV. Coordinar el desahogo de visitas de inspecciones extraordinarias, con la finalidad de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo.

V. Planear las estrategias para llevar a cabo las actividades encaminadas a la programación, desahogo y seguimiento de las visitas de constatación y actualización de datos de las empresas y formular las solicitudes de actualización del Directorio Nacional de Empresas, para la programación de inspecciones extraordinarias.

VI. Supervisar el desahogo de constatación y actualización de datos de los centros de trabajo; para que sean susceptibles de programarse visitas extraordinarias, con la finalidad de contar con un directorio actualizado, así como para determinar a solicitud de parte la competencia administrativa a la que pertenecen los centros de trabajo.

VII. Representar a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, ante la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas.

- VIII. Proponer acciones ante la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas en el ámbito de la competencia de esta autoridad laboral.
- IX. Evaluar los resultados de las acciones establecidas en la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades.
- X. Determinar la procedencia en las solicitudes de intervención especial en actividades de avenimiento que soliciten las autoridades competentes y los factores de la producción.
- XI. Firmar los oficios de comisión, para intervenir en actividades de avenimiento, como son recuentos de trabajadores, observadores en procesos electorales de representantes de sindicatos e identificación de trabajadores.
- XII. Administrar las solicitudes y documentos que deban notificarse por parte de las Unidades Administrativas a las personas interesadas conforme a lo señalado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XIII. Controlar las cédulas de notificación que se practiquen por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo a los particulares inspeccionados.
- XIV. Dirigir la elaboración de criterios, guías, lineamientos, manuales y políticas para homologar la actividad de las áreas de Inspección Federal del Trabajo en todo el país.
- XV. Establecer políticas, lineamientos y criterios que promuevan el cumplimiento de la normatividad laboral, con el propósito de fomentar una cultura de prevención en los centros de trabajo.
- XVI. Avalar las Políticas, lineamientos y criterios que en materia de inspección deberán ser aplicados por las áreas de inspección de las Direcciones Federales del Trabajo en los estados, con el propósito de homologar la actividad inspectiva.
- XVII. Controlar la realización de estudios técnico-jurídicos, que permitan definir las actividades de las ramas industriales y procesos productivos de las empresas, a que se refieren los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 527 de la Ley Federal del Trabajo.

XVIII. Asegurar las respuestas de carácter jurídico-técnico que atiendan las inquietudes de otras unidades administrativas, dependencias y organismos del sector público, relacionados con el cumplimiento de la normatividad laboral en sus respectivas circunscripciones.

XIX. Coordinar las acciones de orientación y asesoría a niñas, niños y adolescentes menores a 18 años que deseen incorporarse al mundo laboral formal, o que requieren realizar el trámite denominado “Certificado Médico de Aptitud laboral, Autorización para trabajar y cédula de identificación laboral para mayores de 14 años y menores de 16”, que se encuentra inscrito en el Registro Federal de Trámites de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

XX. Determinar la elaboración y difusión de trípticos, folletos, carteles y otros que permitan dar a conocer los servicios, derechos y prerrogativas de las niñas, niños y adolescentes trabajadores menores de 18 años.

XXI. Coordinar los procesos de seguimiento de audiencias, emplazamientos, estallamientos y subsistencia de huelga, en apoyo a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

XXII. Dirigir la información e instrucciones a las áreas de inspección de las Direcciones Federales del Trabajo, para que se de seguimiento a los resultados de audiencias, estallamientos y subsistencias a huelga de empresas de jurisdicción federal.

XXIII. Coordinar la elaboración de los informes solicitados por las autoridades superiores, sobre los resultados de audiencias, estallamientos y subsistencias a huelga de empresas de jurisdicción federal.

XXIV. Dirigir la calificación de los requisitos de forma y fondo que deben revestir las actas de inspección que redacten los Inspectores Federales del Trabajo adscritos a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, para la emisión de emplazamientos técnicos de medidas de seguridad e higiene y solicitudes de sanción por presuntas violaciones a la normatividad laboral.

XXV. Coordinar la valoración de las pruebas enviadas por las empresas inspeccionadas como resultado del ejercicio de la facultad de atracción que realice

la Dirección General y aprobar los oficios derivados de la calificación de las mismas.

XXVI. Autorizar los emplazamientos que serán entregados a las empresas en donde se señalen los plazos en que deban cumplirse las medidas de seguridad e higiene y salud en el trabajo, contenidas en las actas levantadas por los inspectores, con base a lo dispuesto por el artículo 17 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

XXVII. Autorizar las solicitudes de sanción que se elaboren, respecto de presuntas violaciones a la normatividad laboral por las empresas inspeccionadas y tengan que remitirse a la autoridad competente para la imposición de sanciones.

XXVIII. Administrar el módulo correspondiente al proceso de programación, desahogo y calificación de Actas del Sistema de Seguimiento Inspectivo Sancionador, que comprende la incorporación y actualización de formatos, listados anexos y catálogos de presuntas violaciones y medidas de seguridad e higiene.

XXIX. Supervisar la participación de las actividades relacionadas con la actualización de los listados de la documentación a requerir en el desahogo de las inspecciones.

XXX. Administrar la elaboración, estudio, formulación, actualización y simplificación del marco jurídico que sea competencia de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

XXXI. Determinar los temas e instituciones más relevantes en el mundo laboral.

XXXII. Seleccionar el tema sobre el cual se deberá elaborar un estudio o investigación en materia laboral.

Artículo 14. A la Dirección de Seguimiento Cualitativo y Cuantitativo de la Actividad Inspectiva, le corresponden las facultades siguientes:

I. Aprobar el Programa Anual de Visitas de Supervisión, Evaluación y Asesoría al Proceso de Inspección desarrollado por las Direcciones Federales del Trabajo y de esta Unidad Administrativa.

II. Supervisar la realización del análisis de los estudios en materia de seguridad e higiene, que son enviados por los centros de trabajo para acreditar el cumplimiento de la normatividad laboral.

III. Supervisar la asesoría personal, telefónica o por escrito que se brinda a los factores de la producción.

IV. Participar en el Comité Consultivo Nacional de Normalización en Seguridad y Salud en el Trabajo y en los grupos de trabajo encargados de elaborar o actualizar las Normas Oficiales Mexicanas STPS.

V. Supervisar y controlar la aplicación y seguimiento de los Programas de Inspección, que desarrolla esta Unidad Administrativa.

IV. Aprobar la elaboración de informes cuantitativos y cualitativos que se generen de la actividad inspectiva, a nivel nacional, así como, analizar y evaluar sus resultados.

V. Establecer los vínculos necesarios con otras Unidades Administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para el correcto desarrollo de los Programas de Inspección, de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

Artículo 15. A la Dirección de Mejoramiento al Servicio Inspectivo le corresponden las facultades siguientes:

I. Coordinar la elaboración de los proyectos de respuesta a las solicitudes de otras Unidades Administrativas, Dependencias y Organismos del sector público, respecto de los Convenios, Tratados y Acuerdos Internacionales en materia laboral.

II. Supervisar el contenido y la ejecución de los eventos de difusión de la normatividad laboral en materia de inspección, dirigidos a los representantes de los factores de la producción, instituciones públicas y privadas.

III. Proponer al personal que intervendrá en el proceso de aprobación, renovación y vigilancia de las Unidades de Verificación.

IV. Dar seguimiento a los programas alternativos de inspección que en materia de seguridad y salud en el trabajo se establezcan (DECLARE).

V. Coordinar los trabajos del DIRECTORIO NACIONAL DE EMPRESAS, así como su actualización permanente con las áreas competentes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

VI. Coordinar el Programa de Servicio Social, que opera en la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

VII. Participar en el comité de autorización, verificación y valuación del trabajo de las Unidades de Verificación y Laboratorios

Artículo 16. A la Coordinación Administrativa le corresponden las facultades siguientes:

I. Dirigir y supervisar las actividades relacionadas con el proceso de planeación y desarrollo de los recursos humanos, que permitan satisfacer oportuna y adecuadamente los requerimientos de personal en las diferentes áreas de la Dirección General, de conformidad con lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría, el presupuesto autorizado y la legislación aplicable;

II. Proponer al Director General para su aprobación, las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos materiales y de cualquier otra índole administrativa para el funcionamiento de la Dirección General, de conformidad con la legislación aplicable;

III. Dirigir, controlar y supervisar las actividades relacionadas con el proceso de planeación, programación y presupuestación de los recursos financieros autorizados; analizar y evaluar el avance físico-financiero de las diferentes áreas de la Dirección General, de conformidad con los lineamientos, normas legales y reglamentarias correspondientes y en cumplimiento del Programa Operativo Anual, así como dar seguimiento a las metas proyectadas;

IV. Gestionar ante las instancias competentes la afectación presupuestal de ampliación, reducción, adiciones y transferencias compensadas que por

necesidades específicas se deba realizar al presupuesto autorizado de la Dirección General;

V. Coordinar los programas de trabajo y manuales de organización, de procedimientos y de servicios correspondientes a recursos materiales, humanos y financieros, para someterlos a la autorización de las instancias competentes y vigilar su actualización permanente;

VI. Elaborar los sistemas y procedimientos que garanticen el oportuno y estricto control de las operaciones contables, y proporcionar a la Secretaría los informes relativos a los estados financieros consolidados, en los términos y condiciones que establezca la normatividad aplicable;

VII. Solicitar a la Secretaría efectúe las gestiones conducentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de obtener autorización para realizar inversiones en materia de adquisiciones;

VIII. Supervisar la aplicación del Programa de Evaluación del Desempeño, del Sistema de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, y de Estímulos por años de servicio, así como la aplicación del Reglamento de Escalafón y de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría;

IX. Presidir el Comité de Adquisiciones de la Dirección General y aquellos que requiera la función administrativa a su cargo;

X. Promover el servicio social obligatorio en la Dirección General y, en su caso, la suscripción de convenios de colaboración en esta materia con las instituciones educativas del país;

XI. Controlar y supervisar el Programa de Protección Civil de la Dirección General conforme a las normas establecidas;

XII. Autorizar los cambios de adscripción del personal de la Dirección General y solicitar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría en los casos procedentes, se demande la terminación de los efectos del nombramiento;

XIII. Turnar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría para su atención, la documentación relativa a las demandas laborales promovidas por trabajadores o extrabajadores de la Dirección General;

XIV. Coordinar los trabajos relacionados con las diferentes comisiones mixtas que se integren en la Dirección General;

XV. Organizar y coordinar el desarrollo de eventos especiales internos o externos y divulgar los programas y actividades de carácter social, así como promover la asistencia y participación del personal de la Dirección General en dichos eventos;

XVI. Atender los asuntos que en el ámbito de su competencia, se deriven de las relaciones entre el Sindicato de la Secretaría y la Dirección General;

XVII. Integrar los informes que el Director General le solicite, y

XVIII. Desempeñar las comisiones que el Director General le encomiende, y las demás funciones que éste le asigne dentro de la esfera de sus facultades.

Artículo 17. A las Direcciones Federales en los estados se les adscribirán los Directores y el personal técnico y administrativo que determine el Director General, de acuerdo con la circunscripción territorial y el presupuesto asignado.

Artículo 18. Los Directores Federales tendrán las facultades siguientes:

I. Realizar las funciones de la Dirección General en el ámbito territorial que se les haya asignado, conforme a los lineamientos señalados por el Director General y con apego a las normas, programas y demás disposiciones que al efecto se expidan;

II. Elaborar diagnósticos relativos a la problemática de su jurisdicción, respecto de los asuntos competencia de la Dirección General;

III. Difundir y promover los servicios que presta la Dirección en el ámbito territorial que tengan asignado;

IV. Coordinar sus actividades con la Delegación Federal del Trabajo de la Secretaría, con las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con las autoridades locales del trabajo;

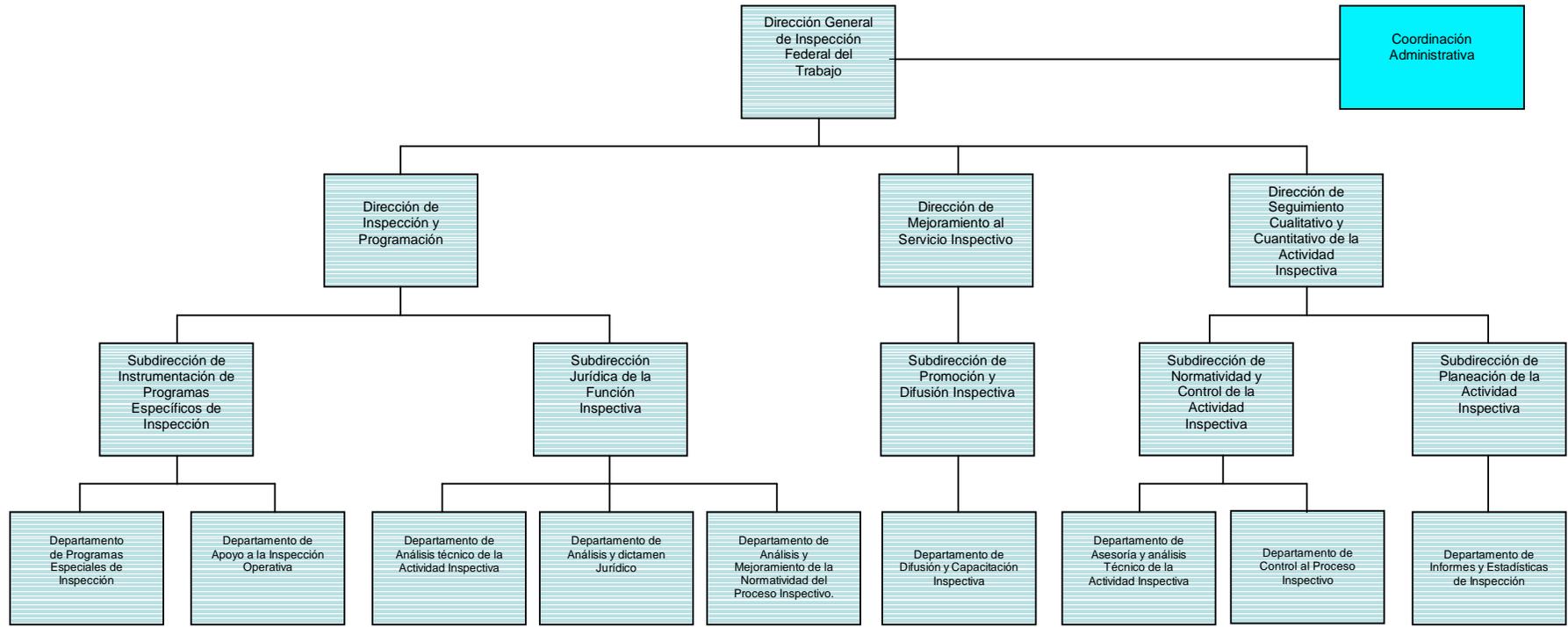
V. Representar al Director General en los actos, foros y eventos relacionados con las funciones de la Dirección General en la entidad federativa respectiva, conforme a los lineamientos que el mismo les señale;

VI. Apoyar las labores de supervisión y darles seguimiento, otorgando las facilidades necesarias para tales fines, y

VII. Las demás que les encomiende el Director General.

Artículo 19. A los servidores públicos de la Dirección General les serán aplicables las disposiciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en Ley y demás preceptos legales aplicables.

4.1.3.- Organigrama propuesto de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo



4.1.4.- DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.

OBJETIVO.

Vigilar a nivel nacional que se cumpla con lo establecido en el Artículo 123 Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados o Acuerdos Internacionales celebrados conforme a dicha Constitución, en la Ley Federal del Trabajo, sus Reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas, a través de las inspecciones a las empresas consideradas como de jurisdicción federal y a las empresas de jurisdicción local en las materias de capacitación y adiestramiento y seguridad e higiene; asimismo coordinar la asesoría y orientación que se imparta a trabajadores y patrones en ese rubro; emitir normatividad, lineamientos y criterios a las Direcciones Federales del Trabajo y realizar funciones de supervisión, control y evaluación para medir el resultado de las actividades que las mismas desarrollen en materia de inspección, en base a los indicadores que al efecto se establezcan, con el objeto de elevar los niveles de calidad de la actividad inspectiva. De igual forma, promover programas de autogestión y prevención para el mejor cumplimiento de la normatividad en la materia y coadyuvar con las autoridades de los gobiernos estatales y del Distrito Federal a fin de obtener la mejor aplicación de la misma.

FUNCIONES.

- 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 en todas aquellas disposiciones 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.
- La certificación y verificación del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas relativas a seguridad y salud en el trabajo, las realizará directamente o mediante los organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación debidamente acreditados y aprobados.
- Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo, de previsión social y las contractuales de carácter laboral.
- Verificar el cumplimiento de la normatividad laboral que voluntariamente se obliguen a cumplir los patrones.
- Vigilar y asesorar a los patrones, a fin de que contribuyan al fomento de las actividades educativas, culturales y deportivas entre sus trabajadores y

proporcionen a éstos los equipos y útiles indispensables para el desarrollo de tales actividades.

- Programar, ordenar y practicar, por conducto de los Inspectores Federales del Trabajo, las inspecciones iniciales, ordinarias, 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 Direcciones Federales del Trabajo.
- Ejercer la atracción de los asuntos a cargo de las direcciones federales del trabajo, que por su prioridad, impacto o trascendencia revistan interés para la Secretaría, de conformidad con las determinaciones de las autoridades superiores.
- Supervisar que en las Direcciones Federales del Trabajo, se aplique correctamente el Sistema Aleatorio de Selección de Inspectores y Empresas que habrán de inspeccionarse, excepto aquellas que requieran un grado de especialización o a solicitud de parte interesada, causas extraordinarias o que por el nivel de riesgo o peligro inminente de los centros de trabajo, se considere necesaria la inspección.
- Realizar estudios, investigaciones y acopio de datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para procurar la armonía entre trabajadores y patrones.
- Certificar, por medio de los Inspectores Federales del Trabajo, los padrones relacionados con las elecciones de representantes obrero-patronales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y cualquier otra elección que requieran esa formalidad.
- Asesorar y vigilar el desempeño de las Comisiones de Seguridad e Higiene integradas en los centros de trabajo.
- Señalar los plazos en que deban cumplirse las medidas de seguridad y salud en el trabajo, contenidas en las actas levantadas por los inspectores y formular los emplazamientos a través de los cuales se comunique a las empresas el tiempo en que deberán cumplimentarse las medidas ordenadas. En caso de peligro inminente, podrá ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata, incluyendo las relativas al funcionamiento de empresas o establecimientos o de maquinaria, instalaciones y equipo, así como de áreas y métodos de trabajo.
- Ordenar y ejecutar por sí misma o a través de las Direcciones Federales del Trabajo las clausuras a los centros de trabajo, cuando así proceda, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, tomando en

consideración la opinión de la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo.

- Emitir las reglas generales y dar seguimiento a los compromisos que adquiera la Secretaría y las autoridades de las entidades federativas, relativos a la inspección en las materias de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y de seguridad y salud en el trabajo.
- Proteger y vigilar, en el ámbito de competencia de la autoridad federal; el trabajo de los mayores de catorce y menores de dieciséis años y el cumplimiento de las restricciones del trabajo de los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años; supervisar que las Direcciones Federales del Trabajo expidan las autorizaciones que señala la Ley Federal del Trabajo, verifiquen que cuenten con sus certificados médicos de aptitud para el trabajo, y ordenen se les practiquen los exámenes médicos a que deben someterse los menores trabajadores.
- Vigilar, en el ámbito de competencia de la autoridad federal; el cumplimiento de las normas que regulan el trabajo de las mujeres en estado de gestación y periodo de lactancia, así como el de los trabajadores con discapacidad, jornaleros agrícolas e indígenas.
- Dar seguimiento al funcionamiento de las Unidades de Verificación para la evaluación de la conformidad de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo, en coordinación con la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Formar parte de las instancias en las que, conforme a las disposiciones legales aplicables, intervengan en el proceso para la acreditación de Organismos de Certificación para la evaluación de la conformidad de las Normas Oficiales Mexicanas, Laboratorios de Prueba y Unidades de Verificación, en materia de seguridad y salud en el trabajo; suspender o revocar las aprobaciones correspondientes, y solicitar en su caso, la suspensión o revocación de la acreditación de las mismas, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su reglamento, en coordinación con la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Reconocer los dictámenes, informes o certificados de cumplimiento que emitan las Unidades de Verificación, Laboratorios de Prueba y Organismos de Certificación, respectivamente, acreditados y aprobados en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- Intervenir conciliatoriamente entre los factores de la producción cuando así lo soliciten éstos, a fin de buscar el equilibrio de sus intereses, sin perjuicio de las facultades conferidas al respecto por la ley a otras autoridades.
- Suministrar la información necesaria para integrar y actualizar el Directorio Nacional de Empresas, a fin de planear y controlar los programas de inspección en las ramas industriales, empresas y materias de su competencia, para lo cual podrá, mediante investigación que realice por sí

misma o a través de las Direcciones Federales del Trabajo, verificar los procesos productivos de las empresas, a fin de determinar para efectos administrativos la jurisdicción federal de los centros de trabajo a petición de los trabajadores o patrones interesados, expidiéndoles, en su caso, la opinión respectiva, sin perjuicio de lo que pueda resolver un órgano jurisdiccional.

- Practicar por sí misma o a petición de las unidades administrativas de la Secretaría, a través de su personal o del adscrito a las Direcciones Federales del Trabajo, las diligencias de notificación derivadas de las inspecciones y de la aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral, las relacionadas con los trámites correspondientes al registro de las asociaciones de trabajadores y patrones, y otras que determinen las autoridades superiores de la Secretaría.
- Verificar y coordinar la constatación de los estallamientos y subsistencias de huelga en los centros de trabajo sujetos a la jurisdicción federal, con el auxilio de las Direcciones Federales del Trabajo.
- Realizar las investigaciones y, en su caso, imponer a los Inspectores Federales del Trabajo las amonestaciones y suspensión hasta por tres meses, previstas en el artículo 548 de la Ley Federal del Trabajo por las responsabilidades a que se refiere el artículo 547 y por las faltas previstas en los artículos 544 y 547 de la misma Ley y demás disposiciones aplicables. En caso de que la sanción aplicable sea la destitución, dará cuenta al Secretario del ramo para su decisión, e informará al Órgano Interno de Control para los efectos a que haya lugar.
- Diseñar, los programas anuales de capacitación especializada en materia de inspección laboral.
- Remitir a la autoridad que corresponda, para los efectos legales procedentes, las actuaciones de las que se desprendan presuntas violaciones a la legislación laboral.
- Denunciar ante el Ministerio Público competente, los hechos que se susciten o se conozcan con motivo de las diligencias de inspección, cuando los mismos puedan configurar la comisión de un delito, y supervisar que las direcciones federales del trabajo efectúen esta acción cuando proceda.
- Intercambiar información con las diversas unidades administrativas de la Secretaría y recibir de las mismas el apoyo que permita la programación y adecuado desarrollo de las facultades en materia de inspección.
- Diseñar y supervisar programas de cumplimiento voluntario de las normas laborales, y acreditar los sistemas de administración de seguridad y salud en el trabajo, en coordinación con la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo.

- Diseñar y elaborar los formularios, exámenes o requerimientos análogos, a través de los cuales los centros de trabajo podrán comprobar el cumplimiento de la normatividad laboral, en el entendido de que la información proporcionada por dichos medios, podrá ser verificada a través de una inspección.
- Emitir reconocimientos a empresas que acrediten el cumplimiento voluntario de la normatividad o de programas y sistemas de administración de seguridad y salud en el trabajo, en coordinación con la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo y las Direcciones Federales del Trabajo.
- Establecer los lineamientos generales, criterios y reglas que deben aplicar las direcciones federales del trabajo para el ejercicio de las funciones y actividades inherentes a la Inspección Federal del Trabajo.
- Evaluar y medir, el desempeño en materia de inspección laboral de las direcciones Federales del Trabajo, con objeto de elevar los niveles de calidad.
- Supervisar que las resoluciones de las Direcciones Federales del Trabajo respecto de las solicitudes para el funcionamiento de recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas, se emitan conforme a lo establecido en el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo y en las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.
- Promover la innovación y mejores prácticas para realizar las inspecciones a los centros de trabajo, e impulsar el cumplimiento de la legislación laboral mediante programas de tercera parte, programas de cooperación técnica y mecanismos de apoyo interinstitucional.
- Participar en el pleno de la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; asistir a las reuniones, a las que se le invite a participar en la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, participar como asesor en el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Y las demás que señalen otras disposiciones legales o reglamentarias y sus superiores jerárquicos y que estén en el ámbito de su competencia.

4.1.5.- DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN Y PROGRAMACION.

OBJETIVO.

Supervisar que se atiendan oportunamente las solicitudes de inspección que se le ordene efectuar a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, cumpliendo con todos los requisitos de fondo y forma que permitan sustanciar el procedimiento administrativo sancionador; así como emitir los lineamientos, criterios y políticas que estandaricen la practica inspectiva a nivel nacional

respecto de operativos de inspección dirigidos a empresas del alto riesgo o que por sus características requieran una atención especial.

FUNCIONES

- Planear las estrategias para llevar a cabo las actividades encaminadas a la práctica de la inspección, ordenando su ejecución.
- Determinar programas de inspección a las diferentes ramas industriales que por la naturaleza de la actividad económica, los procesos de trabajo y el grado de riesgo de cada empresa o establecimiento constituyan un peligro para la vida, salud o integridad física de las personas o bien para las propias instalaciones.
- Firmar las órdenes de inspección, ordinarias y extraordinarias, en materia laboral.
- Coordinar el desahogo de visitas de inspecciones extraordinarias, con la finalidad de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo.
- Planear las estrategias para llevar a cabo las actividades encaminadas a la programación, desahogo y seguimiento de las visitas de constatación y actualización de datos de las empresas y formular las solicitudes de actualización del Directorio Nacional de Empresas, para la programación de inspecciones extraordinarias.
- Supervisar el desahogo de constatación y actualización de datos de los centros de trabajo; para que sean susceptibles de programarse visitas extraordinarias, con la finalidad de contar con un directorio actualizado, así como para determinar a solicitud de parte la competencia administrativa a la que pertenecen los centros de trabajo.
- Representar a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, ante la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas.
- Proponer acciones ante la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas en el ámbito de la competencia de esta autoridad laboral.
- Evaluar los resultados de las acciones establecidas en la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades.
- Determinar la procedencia en las solicitudes de intervención especial en actividades de avenimiento que soliciten las autoridades competentes y los factores de la producción.
- Firmar los oficios de comisión, para intervenir en actividades de avenimiento, como son recuentos de trabajadores, observadores en

procesos electorales de representantes de sindicatos e identificación de trabajadores.

- Administrar las solicitudes y documentos que deban notificarse por parte de las Unidades Administrativas a las personas interesadas conforme a lo señalado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Controlar las cédulas de notificación que se practiquen por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo a los particulares inspeccionados.
- Dirigir la elaboración de criterios, guías, lineamientos, manuales y políticas para homologar la actividad de las áreas de Inspección Federal del Trabajo en todo el país.
- Establecer políticas, lineamientos y criterios que promuevan el cumplimiento de la normatividad laboral, con el propósito de fomentar una cultura de prevención en los centros de trabajo.
- Avalar las Políticas, lineamientos y criterios que en materia de inspección deberán ser aplicados por las áreas de inspección de las Direcciones Federales del Trabajo en los estados, con el propósito de homologar la actividad inspectiva.
- Controlar la realización de estudios técnico-jurídicos, que permitan definir las actividades de las ramas industriales y procesos productivos de las empresas, a que se refieren los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 527 de la Ley Federal del Trabajo.
- Asegurar las respuestas de carácter jurídico-técnico que atiendan las inquietudes de otras unidades administrativas, dependencias y organismos del sector público, relacionados con el cumplimiento de la normatividad laboral en sus respectivas circunscripciones.
- Coordinar las acciones de orientación y asesoría a niñas, niños y adolescentes menores a 18 años que deseen incorporarse al mundo laboral formal, o que requieren realizar el trámite denominado “Certificado Médico de Aptitud laboral, Autorización para trabajar y cédula de identificación laboral para mayores de 14 años y menores de 16”, que se encuentra inscrito en el Registro Federal de Trámites de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Determinar la elaboración y difusión de trípticos, folletos, carteles y otros que permitan dar a conocer los servicios, derechos y prerrogativas de las niñas, niños y adolescentes trabajadores menores de 18 años.
- Coordinar los procesos de seguimiento de audiencias, emplazamientos, estallamientos y subsistencia de huelga, en apoyo a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

- Dirigir la información e instrucciones a las áreas de inspección de las Direcciones Federales del Trabajo, para que se de seguimiento a los resultados de audiencias, estallamientos y subsistencias a huelga de empresas de jurisdicción federal.
- Coordinar la elaboración de los informes solicitados por las autoridades superiores, sobre los resultados de audiencias, estallamientos y subsistencias a huelga de empresas de jurisdicción federal.
- Dirigir la calificación de los requisitos de forma y fondo que deben revestir las actas de inspección que redacten los Inspectores Federales del Trabajo adscritos a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, para la emisión de emplazamientos técnicos de medidas de seguridad e higiene y solicitudes de sanción por presuntas violaciones a la normatividad laboral.
- Coordinar la valoración de las pruebas enviadas por las empresas inspeccionadas como resultado del ejercicio de la facultad de atracción que realice la Dirección General y aprobar los oficios derivados de la calificación de las mismas.
- Autorizar los emplazamientos que serán entregados a las empresas en donde se señalen los plazos en que deban cumplirse las medidas de seguridad e higiene y salud en el trabajo, contenidas en las actas levantadas por los inspectores, con base a lo dispuesto por el artículo 17 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Autorizar las solicitudes de sanción que se elaboren, respecto de presuntas violaciones a la normatividad laboral por las empresas inspeccionadas y tengan que remitirse a la autoridad competente para la imposición de sanciones.
- Proceso de Elaboración y Actualización de formatos que se deben de utilizar en el Proceso de Inspección, así como el catálogo de medidas y presuntas violaciones.
- Administrar el módulo correspondiente al proceso de programación, desahogo y calificación de Actas del Sistema de Seguimiento Inspectivo Sancionador, que comprende la incorporación y actualización de formatos, listados anexos y catálogos de presuntas violaciones y medidas de seguridad e higiene.
- Supervisar la participación de las actividades relacionadas con la actualización de los listados de la documentación a requerir en el desahogo de las inspecciones.
- Proceso de compilación y difusión del orden jurídico en el ámbito de la Inspección Federal del Trabajo.

- Administrar la elaboración, estudio, formulación, actualización y simplificación del marco jurídico que sea competencia de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.
- Determinar los temas e instituciones más relevantes en el mundo laboral.
- Seleccionar el tema sobre el cual se deberá elaborar un estudio o investigación en materia laboral.
- Acordar la metodología para la elaboración del estudio o investigación.
- Ordenar la realización de la investigación.
- Autorizar la presentación del informe final y las conclusiones del mismo.
- Determinar la difusión del estudio o investigación a las áreas de inspección de las Direcciones Federales del Trabajo en los estados.
- Proceso de elaboración de proyectos de actualización y modernización del marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.
- Autorizar el análisis al marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.
- Ordenar la elaboración del diagnóstico sobre la situación que guarda el marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo, con los resultados de los informes de la Inspección Federal del Trabajo.
- Autorizar los anteproyectos de modificaciones al marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.
- Acordar con el Director General de Inspección Federal del Trabajo, los anteproyectos de modificación al marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.

SUBDIRECCIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA.

OBJETIVO.

Supervisar que las actividades de carácter jurídico que se encomienden a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, relacionadas con la calificación legal de las actas que sean redactadas por los Inspectores Federales del Trabajo adscritos a esta Unidad Administrativa, coordinar la emisión de los lineamientos, criterios, catálogos, formatos y notificaciones del proceso inspectivo federal, brinde certidumbre jurídica a los particulares y aquellas tareas de carácter legal en que tenga intervención, ya sea a través de estudios o investigaciones documentales que impacten en el ámbito de la inspección del trabajo.

FUNCIONES.

- Acordar los puntos sobre los cuales se deberá elaborar un criterio, guía, lineamiento, manual o política, para mejorar la interpretación de la normatividad laboral, en el ámbito de la Inspección Federal del Trabajo.
- Coordinar la integración de la información para la elaboración de criterios, guías, lineamientos, manuales y políticas sobre la interpretación y aplicación de la normatividad laboral, con la finalidad de homologar la actividad inspectiva federal.
- Supervisar la elaboración de los criterios, guías, lineamientos, manuales y políticas sobre la interpretación y aplicación de la normatividad laboral, con la finalidad de homologar la actividad inspectiva federal.
- Coordinar la realización de estudios técnico-jurídicos que permitan definir las actividades de las ramas industriales y procesos productivos de las empresas, a que se refieren los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 527 de la Ley Federal del Trabajo.
- Evaluar las solicitudes de otras Unidades Administrativas, Dependencias y Organismos del Sector Público, respecto al cumplimiento de la Normatividad Laboral.
- Acordar los proyectos de respuesta a las solicitudes de otras Unidades Administrativas, Dependencias y Organismos del Sector Público, respecto al cumplimiento de la Normatividad Laboral.
- Revisar los proyectos de respuesta a las solicitudes de otras Unidades Administrativas, Dependencias y Organismos del Sector Público, respecto al cumplimiento de la Normatividad Laboral.
- Supervisar las acciones de orientación a los mayores de 14 y menores de 16 años de edad que desean incorporarse al mundo laboral formal, o que quieran realizar el trámite denominado Certificado Médico de Aptitud Laboral, Autorización para Trabajar y Cédula de Identificación Laboral para Mayores de 14 años y Menores de 16, que se encuentra inscrito en el Registro Federal de Trámites de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Acordar la elaboración y difusión de trípticos, folletos, carteles y otros que permitan dar a conocer los servicios, derechos y prerrogativas de las niñas, niños y adolescentes trabajadores menores de 18 años.
- Supervisar la elaboración del diagnóstico sobre la situación que guarda el marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo, con los resultados de los informes de la Inspección Federal del Trabajo.
- Controlar el desarrollo de los anteproyectos de modificaciones al marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.

- Coordinar los anteproyectos de modificación al marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo, que serán presentados al Director General de Inspección Federal del Trabajo.
- Coordinar las actividades de calificación de inspección en aquellos asuntos en que se determine la facultad de atracción de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y valorar las pruebas que envíen los centros de trabajo para desvirtuar los hechos contenidos en las mismas.
- Supervisar la calificación de los requisitos de forma y fondo que deben revestir las actas de inspección que redacten los inspectores federales del trabajo adscritos a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, para la emisión de emplazamientos técnicos de medidas de seguridad e higiene y solicitudes de sanción por presuntas violaciones a la normatividad laboral.
- Controlar la valoración de las pruebas enviadas por las empresas inspeccionadas, como resultado del ejercicio de la facultad de atracción que realice la Dirección General y aprobar los oficios derivados de la calificación de las mismas.
- Coordinar la elaboración de los emplazamientos técnicos de medidas de seguridad que serán entregados a las empresas, en las que se indiquen los plazos en que deben realizarse las adecuaciones a las instalaciones, procesos, procedimientos dentro de los centros de trabajo.
- Coordinar la elaboración de las solicitudes de sanción, para la instauración del procedimiento administrativo sancionador.
- Revisar la elaboración, estudio, formulación, actualización y simplificación del marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.
- Coordinar el análisis de los temas e instituciones más relevantes en el mundo laboral.
- Supervisar la selección del tema sobre el cual se deberá elaborar un estudio o investigación en materia laboral.
- Acordar la metodología para la elaboración del estudio o investigación.
- Coordinar la elaboración de la investigación.
- Coordinar la presentación del informe final y las conclusiones del mismo.
- Supervisar la difusión del estudio o investigación a las áreas de inspección de las Direcciones Federales del Trabajo.
- Supervisar el análisis del marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS TÉCNICO DE LA ACTIVIDAD INSPECTIVA.

OBJETIVO

Realizar la calificación legal de las actas redactadas por los Inspectores Federales del Trabajo, adscritos a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, actualizar los formatos y catálogos del proceso inspectivo.

FUNCIONES

- Realizar el análisis de los requisitos de forma y fondo; así como la calificación legal de las actas redactadas por los inspectores federales del trabajo adscritos a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, derivadas de las inspecciones realizadas en ejercicio de la facultad de atracción.
- Alimentar el módulo de análisis y calificación de actas dentro del Sistema de Seguimiento Inspectivo Sancionador, para brindar certeza en el procedimiento administrativo sancionador.
- Elaborar los emplazamientos técnicos de medidas de seguridad e higiene y solicitudes de sanción por presuntas violaciones a la normatividad laboral, para instaurar el procedimiento administrativo sancionador correspondiente; así como los acuerdos de archivo y constancias de archivo, que en derecho proceda.
- Valorar las pruebas enviadas por las empresas inspeccionadas como resultado del ejercicio de la facultad de atracción que realice la Dirección General y aprobar los oficios derivados de la calificación de las mismas.
- Mantener actualizado el módulo del Sistema de Seguimiento Inspectivo Sancionador correspondiente al proceso de programación, desahogo y calificación de actas, mismo que comprende desde la incorporación y actualización de formatos, listados anexos y catálogos de presuntas violaciones y medidas de seguridad e higiene.
- Actualizar la información de los listados de la documentación a requerir en el desahogo de las inspecciones.
- Elaborar de los formatos de órdenes de comisión, citatorios, emplazamientos y solicitudes de sanción, que deben ser utilizados por las Delegaciones Federales del Trabajo, en el Sistema de Seguimiento Inspectivo Sancionador.
- Supervisar el análisis del marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS Y DICTAMEN JURÍDICO.

OBJETIVO

Brindar orientación y asesoría a los menores que desean incorporarse al mundo laboral formal, realizar los lineamientos, criterios y atender las solicitudes efectuadas por las Autoridades Superiores, organismos y sociedad en general en materia de inspección.

FUNCIONES

- Brindar orientación y asesoría a los mayores de 14 y menores de 16 años de edad que desean incorporarse al mundo laboral formal, o que quieran realizar el trámite denominado Certificado Médico de Aptitud Laboral, Autorización para Trabajar y Cédula de Identificación Laboral para Mayores de 14 años y Menores de 16, que se encuentra inscrito en el Registro Federal de Trámites de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Elaborar y difundir los trípticos, folletos, carteles y otros que permitan dar a conocer los servicios, derechos y prerrogativas de las niñas, niños y adolescentes trabajadores menores de 18 años.
- Analizar y elaborar adecuaciones al trámite denominado Certificado Médico de Aptitud Laboral, Autorización para Trabajar y Cédula de Identificación Laboral para Mayores de 14 años y Menores de 16, que se encuentra inscrito en el Registro Federal de Trámites de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Elaboración de los criterios y lineamientos sobre la interpretación y aplicación de la normatividad laboral, con la finalidad de homologar la actividad inspectiva federal.
- Actualizar los manuales de procedimientos e instructivos que se relacionen con las funciones de la inspección del trabajo.
- Actualizar los criterios y lineamientos emitidos a la fecha por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.
- Realizar estudios técnico-jurídicos que permitan definir las actividades de las ramas industriales y procesos productivos de las empresas a que se refieren los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 527 de la Ley Federal del Trabajo.
- Elaborar respuestas de carácter jurídico enviadas por las Unidades Administrativas, Dependencias y Organismos del sector público, relacionados con el cumplimiento de la normatividad laboral en sus respectivas circunscripciones.

- Analizar la solicitud de notificación presentada por la Dirección General de Registro de Asociaciones, de Asuntos Jurídicos o alguna otra instancia o Unidad Administrativa.
- Propone al (los) inspector(es) entregándole la documentación a notificar.
- Revisar que la notificación se haya hecho de manera correcta, dentro de los términos legales.
- Elaborar oficio de respuesta al solicitante, enviando el acta de notificación y demás documentos.

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS Y MEJORAMIENTO DE LA NORMATIVIDAD DEL PROCESO INSPECTIVO.

OBJETIVO

Realizar estudios e investigaciones, así como, propuestas de modernización del marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo, y dar seguimiento al Diario Oficial de la Federación para mantener actualizado el marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.

FUNCIONES

- Realizar un análisis de los temas e instituciones más relevantes en el mundo laboral.
- Proponer la selección del tema sobre el cual se deberá elaborar un estudio o investigación en materia laboral.
- Acordar la metodología para la elaboración del estudio o investigación.
- Realizar la investigación.
- Presentación de un informe final y las conclusiones del mismo.
- Difusión del estudio o investigación a las áreas de inspección de las Direcciones Federales del Trabajo.
- Proceso de elaboración de proyectos de actualización y modernización del marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.
- Analizar los informes cuantitativos y cualitativos elaborados por la Inspección Federal del Trabajo.
- Realizar un análisis del marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.

- Elaborar un diagnóstico de la situación que guarda el marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo, con los resultados de los informes de la Inspección Federal del Trabajo.
- Desarrollar anteproyectos de modificaciones al marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.
- Someter a consideración del Director General de Inspección Federal del Trabajo los anteproyectos de modificación al marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.
- Mantener actualizada la legislación, mediante la revisión del Diario Oficial de la Federación.
- Compilar el marco jurídico de la Inspección Federal del Trabajo.
- Difundir a todas las áreas de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, los cambios normativos que se van generando para que se hagan las adecuaciones que implica la dinámica normativa.

SUBDIRECCIÓN DE INSTRUMENTACIÓN DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE INSPECCIÓN.

OBJETIVO

Supervisar la programación de los operativos especiales de inspección en materia de condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene y aquellas materias sujetas a la competencia de las autoridades federales del trabajo. Coordinar las intervenciones especiales en materia de avenimiento, huelgas y aquellas relacionadas con la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

FUNCIONES

- Evaluar las solicitudes de inspecciones extraordinarias, por presuntas violaciones a la normatividad laboral, para acordar la pertinencia de atención.
- Controlar la emisión de las órdenes de inspección, para el ejercicio de las facultades de atracción de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.
- Acordar la asignación de los inspectores considerando el grado de especialización requerido, las presuntas violaciones denunciadas, la experiencia del inspector, la rama industrial a la que pertenece la empresa, la naturaleza de la actividad que realice, su grado de riesgo, número de trabajadores y ubicación geográfica.

- Gestionar se provean los recursos necesarios, para el correcto desahogo de las diligencias asignadas a los Inspectores Federales del Trabajo.
- Supervisar la oportuna respuesta a las peticiones, que en materia de inspección se promuevan ante esta Dirección General, así como mantener informada a la superioridad sobre las acciones que al efecto se lleven a cabo.
- Supervisar la entrega de las actas redactadas por los inspectores, dentro del término de tres días posteriores a su desahogo, para turnarla al área competente para su calificación.
- Evaluar las solicitudes de constatación de datos, para poder actualizar la información que se tenga en el Directorio Nacional de Empresas.
- Acordar la asignación de los inspectores, considerando la experiencia del inspector y la ubicación geográfica de la empresa.
- Analizar el resultado de la actuación de la constatación de datos y la solicitud de la actualización del directorio nacional de empresas o las altas temporales para ordenar el desahogo de inspecciones.
- Aprobar las solicitudes de actualización de datos o altas temporales, dentro del Directorio Nacional de Empresas para programar inspecciones.
- Asistir a las convocatorias de la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas.
- Analizar las acciones que se puedan comprometer en el marco de los trabajos realizados por la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas, estableciendo su seguimiento.
- Comunicar a la superioridad las acciones que se puedan efectuar en el marco de los trabajos realizados por la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas.
- Verificar el cumplimiento de las acciones a realizarse en el marco de los trabajos realizados en la Comisión Intersecretarial para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas.
- Supervisar el seguimiento a nivel nacional de las acciones de la Inspección Federal del Trabajo en materia de Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas.
- Autorizar los informes que se generen por la Inspección Federal del Trabajo, en materia de Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas.

- Evaluar la intervención especial en actividades avenimiento que soliciten las autoridades competentes y los factores de la producción.
- Controlar la emisión de los oficios de comisión para realizar las actividades avenimiento, como pueden ser recuento de trabajadores, participación como observadores en procesos de elección de representantes de los trabajadores dentro de los sindicatos e identificación de trabajadores.
- Acordar la asignación de los inspectores considerando la experiencia del inspector y la ubicación geográfica de la actividad de avenimiento.
- Supervisar la elaboración de los informes redactados como resultados de las actividades de avenimiento y someterlos a consideración de las autoridades superiores.
- Proceso de Seguimiento de audiencias de emplazamientos, estallamientos y subsistencias de huelgas.
- Planear las actividades relacionadas con el apoyo que esta Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, brinda a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para el seguimiento de las audiencias, emplazamientos, estallamientos y subsistencias de huelga de empresas de jurisdicción federal.
- Coordinar la comunicación con las Delegaciones Federales del Trabajo para la verificación de los estallamientos y subsistencias de huelga de empresas de jurisdicción federal a nivel nacional.
- Autorizar los informes respecto de los resultados de las audiencias, emplazamientos, estallamientos y subsistencias a huelga de empresas de jurisdicción federal.
- Proceso de expedición de credenciales de los Inspectores Federales del Trabajo a nivel nacional.
- Controlar la expedición de credenciales de los Servidores Públicos, que estarán autorizados para desahogar inspecciones de trabajo, en todo el territorio nacional.

DEPARTAMENTO DE APOYO A LA INSPECCIÓN OPERATIVA.

OBJETIVO.

Dar seguimiento a los posibles estallamientos a huelga, a los acuerdos que en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, que se determinen en el seno de la Comisión Intersecretarial, y tramitar la credencialización de los inspectores federales del trabajo de todo el país.

FUNCIONES.

- Elaborar de conformidad con las actividades de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el plan anual de seguimiento de audiencias, emplazamientos, estallamientos y subsistencias de huelga de empresas de jurisdicción federal a nivel nacional.
- Formular un programa de comunicación con las Direcciones Federales del Trabajo, para dar seguimiento a las audiencias, emplazamientos, estallamientos y subsistencias de huelga de empresas de jurisdicción federal a nivel nacional.
- Coordinar en representación del titular de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, el subgrupo “Coordinación entre autoridades laborales y fiscales”, en el marco de la Comisión Intersecretarial para la participación de los Trabajadores en las utilidades de las empresas.
- Instrumentar y dar seguimiento a las acciones de vigilancia que se lleven a cabo en materia de participación de utilidades.
- Informar periódicamente al Sistema de Administración Tributaria los Resultados de los Programas de Inspección realizados en materia de PTU por las Direcciones Federales del Trabajo.
- Gestionar ante el Departamento Administrativo de la Dirección General, la expedición anual de las credenciales del personal inmerso en el proceso de inspección a nivel nacional.
- Verificar las altas y bajas de los servidores públicos que cuenten con credencial para el desahogo de visitas de inspección, de manera periódica para que sean canceladas las de los que se separaron del encargo, así como el trámite de los de nuevo ingreso.
- Mantener actualizada la pagina WEB donde se dan a conocer los nombres y adscripciones de los inspectores federales del trabajo.

DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS ESPECIALES DE INSPECCIÓN.

OBJETIVO

Cumplir con la programación y desahogo de las actividades que en materia de inspección, avenimiento y constatación de datos de las empresas sujetas a la competencia de las autoridades federales del trabajo, de conformidad con las políticas de la Dependencia.

FUNCIONES

- Analizar la solicitud recibida para proponer, sobre la procedencia de llevar a cabo la visita.
- Generar la orden de visita.
- Entregar orden de visita y antecedentes al inspector que realizará la diligencia.
- Recibir el acta desahogada por el inspector y turnarla al área jurídica, para continuar con el procedimiento administrativo sancionador.
- Elaborar propuesta de oficio de respuesta para ser enviado al particular, que solicitó la visita.
- Contar con un archivo de las inspecciones llevadas a cabo.
- Analizar la solicitud recibida para proponer, sobre la procedencia de llevar a cabo la visita.
- Generar la orden de visita de constatación y actualización de datos de las empresas y establecimientos.
- Entregar orden de visita y antecedentes al inspector que realizará la diligencia.
- Recibir el acta desahogada por el inspector y turnarla al área correspondiente, para la actualización de los datos de la empresa visitada.
- Analizar la solicitud recibida para proponer, la procedencia de llevar a cabo la visita.
- Generar y entregar el oficio de comisión para llevar a cabo la actividad de avenimiento.
- Recibir la información obtenida de la actividad de avenimiento, para la elaboración del informe correspondiente a las autoridades superiores.

4.1.6.- DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DE LA ACTIVIDAD INSPECTIVA.

OBJETIVO

Establecer políticas que eficiente el proceso de vigilancia que realiza la autoridad laboral a través de la Inspección Federal del Trabajo, para lo cual se establecimiento de sistemas de indicadores que permitan verificar y evaluar el cumplimiento de dicho proceso que realizan las Delegaciones Federales del

Trabajo y la propia Dirección General de Inspección Federal del Trabajo. Así mismo, Supervisar, a los servicios de inspección que lleven a cabo las Delegaciones Federales del Trabajo,

FUNCIONES

- Aprobar el Programa Anual de Visitas de Supervisión, Evaluación y Asesoría al Proceso de Inspección desarrollado por las Direcciones Federales del Trabajo y de esta Unidad Administrativa.
- Supervisar la realización del análisis de los estudios en materia de seguridad e higiene, que son enviados por los centros de trabajo para acreditar el cumplimiento de la normatividad laboral.
- Supervisar la asesoría personal, telefónica o por escrito que se brinda a los factores de la producción.
- Participar en el Comité Consultivo Nacional de Normalización en Seguridad y Salud en el Trabajo y en los grupos de trabajo encargados de elaborar o actualizar las Normas Oficiales Mexicanas STPS.
- Supervisar y controlar la aplicación y seguimiento de los Programas de Inspección, que desarrolla esta Unidad Administrativa.
- Aprobar la elaboración de informes cuantitativos y cualitativos que se generen de la actividad inspectiva, a nivel nacional, así como, analizar y evaluar sus resultados.
- Establecer los vínculos necesarios con otras Unidades Administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para el correcto desarrollo de los Programas de Inspección, de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

SUBDIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD INSPECTIVA.

OBJETIVO

Supervisar, evaluar y controlar las actividades del personal inmerso en el proceso de inspección en las Delegaciones Federales del Trabajo, de tal manera que éstas se efectúen con estricto apego a los lineamientos y procedimientos operativos establecidos al efecto, Así como, analizar y dictaminar los estudios que en materia de seguridad e higiene en el trabajo son presentados por las empresas, para acreditar el cumplimiento de la normatividad en la materia. Participar en los grupos de trabajo responsables de elaborar y/o actualizar las Normas Oficiales Mexicanas emitidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

FUNCIONES

- Definir las estrategias, lineamientos, criterios y procedimientos, para realizar la supervisión a las actividades de los inspectores adscritos a las Direcciones Federales del Trabajo, participar en la supervisión de las evaluaciones parciales e integrales que llevan a cabo los inspectores en las empresas incorporadas al Programa de Autogestión y Sistemas de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo, así como verificar su participación en programas especiales, con la finalidad de brindar transparencia y certeza jurídica a los factores de la producción.
- Determinar las estrategias y acciones para la corrección de las desviaciones operativas y administrativas, observadas en las visitas de asistencia técnica, supervisión, evaluación y seguimiento del proceso inspectivo, que se realizan a las Direcciones Federales del Trabajo.
- Verificar e informar, sobre el desarrollo, avances y cumplimiento del programa anual de inspección de cada una de las representaciones foráneas, así como de la actualización como resultado de la inspección que se efectúa al Directorio Nacional de Empresas.
- Coordinar la asesoría y orientación brindada al sector público o privado para el cumplimiento de la normatividad laboral.
- Supervisar el sistema de control de las asesorías brindadas en la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y en las Delegaciones Federales del Trabajo.
- Coordinar el análisis técnico y la emisión de respuestas de los estudios en materia de seguridad e higiene en el trabajo, derivados de las inspecciones que se realicen como consecuencia de la facultad de atracción que lleve a cabo esta Dirección General, o que sean remitidos a través de las Direcciones Federales del Trabajo.
- Proponer la participación del personal de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, en los grupos de trabajo encargados de elaborar o actualizar Normas Oficiales Mexicanas expedidas por esta Secretaría.

DEPARTAMENTO DE CONTROL AL PROCESO INSPECTIVO.

OBJETIVO

Supervisar el cumplimiento del Programa Anual de Inspección que llevan a cabo las Direcciones Federales del Trabajo, así como coadyuvar en la actualización del Directorio Nacional de Empresas (DNE), estableciendo los mecanismos de control y seguimiento a dicha actividad, con el objeto de definir las estrategias y acciones tendientes a aumentar su efectividad, confiabilidad y productividad de las mismas.

Supervisar las actividades de los inspectores para constatar que se realicen con estricto apego al marco jurídico.

FUNCIONES

- Supervisar que las actuaciones, que en materia de inspección realizan las Direcciones Federales del Trabajo, sean acordes a los criterios, lineamientos y procedimientos emitidos por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, así como coadyuvar en las actividades relacionadas con la actualización del Directorio Nacional de Empresas, por parte de la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo.
- Vigilar que las actividades relacionadas con la programación, la práctica y desahogo de las visitas y reportes mensuales de inspección, que realizan las Direcciones Federales del Trabajo, sean con apego a lo establecido en los lineamientos de operación.
- Asesorar y proporcionar asistencia técnica, al personal involucrado en el proceso de inspección de las Direcciones Federales del Trabajo, sobre la correcta aplicación de los lineamientos de operación y lo relativo al funcionamiento del Sistema de Seguimiento Inspectivo Sancionador (SSIS).
- Establecer estrategias y procedimientos que permitan verificar la correcta operación y actualización de información en la base de datos del Directorio Nacional de Empresas.
- Planear y ejecutar las Visitas de Supervisión, Evaluación y Seguimiento del Proceso Inspectivo.
- Supervisar el desarrollo del programa de visitas a las Direcciones Federales del Trabajo, así como el desempeño del personal comisionado para tal efecto.
- Evaluar mensualmente los resultados obtenidos de las visitas, con la finalidad de dar seguimiento y verificar la corrección de las desviaciones operativas y administrativas detectadas durante las visitas, para que a su vez las actividades y procesos se realicen con estricto apego a los criterios y lineamientos que en materia de inspección haya emitido la Dirección General.
- Coordinar las actividades de supervisión de los inspectores adscritos a las Direcciones Federales del Trabajo, así como realizar la supervisión de la operación de las áreas de inspección de las mismas y que participan en el Programa de Autogestión y Sistemas de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo y/o programas especiales.

DEPARTAMENTO DE ASESORÍA Y ANÁLISIS TÉCNICO DE ACTIVIDAD INSPECTIVA.

OBJETIVO

Elaborar criterios y lineamientos técnicos que deben observar las Direcciones Federales del Trabajo en sus funciones de vigilancia, asesoría y en el análisis de estudios en materia de seguridad e higiene, que son presentados por los centros de trabajo, además de participar o proponer al personal que intervendrá en los grupos de trabajo encargados de elaborar o actualizar las Normas

Oficiales Mexicanas, así como en el proceso de aprobación, renovación y vigilancia de las unidades de verificación, a fin de estandarizar la vigilancia de la normatividad laboral en los centros de trabajo.

FUNCIONES

- Asistir a las reuniones que convoque el Comité Consultivo Nacional de Normalización en Seguridad y Salud en el Trabajo y emitir las opiniones que soliciten a esta Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.
- Coordinar la participación del personal de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo en los grupos de trabajo encargados de elaborar o actualizar Normas Oficiales Mexicanas expedidas por esta Secretaría.
- Coordinar la asesoría y orientación brindada al sector público o privado para el cumplimiento de la normatividad laboral.
- Supervisar el sistema de control de las asesorías brindadas en la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y en las Direcciones Federales del Trabajo.
- Coordinar el análisis técnico y la emisión de respuestas de los estudios en materia de seguridad e higiene en el trabajo, derivados de las inspecciones que se realicen como consecuencia de la facultad de atracción que lleve a cabo esta Dirección General, o que sean remitidos a través de las Delegaciones Federales del Trabajo.
- Coordinar la elaboración o actualización de los lineamientos y criterios técnicos que deben observar las Direcciones Federales del Trabajo en el proceso de inspección.

SUBDIRECCIÓN DE PLANEACIÓN DE LA ACTIVIDAD INSPECTIVA.

OBJETIVO

Coordinar el establecimiento de políticas y el apoyo técnico que se brinde a las Direcciones Federales del Trabajo en los estados, a efecto de que la actividad inspectiva se desarrolle conforme a lo establecido en el marco legal y lineamientos que emita la Dirección General.

FUNCIONES

- Participar en las reuniones de trabajo, para el establecimiento de programas de la Dirección General de Inspección Federal de Trabajo.

- Diseñar, planear y programar los procesos y proyectos de esta Unidad Administrativa.
- Acordar y definir con las distintas áreas que conforman la Dirección General, la integración de los procesos y proyectos a desarrollar.
- Proponer a su superior jerárquico los procesos, proyectos, objetivos e indicadores, así como la programación de los mismos, para su aprobación.
- Diseñar y definir indicadores de gestión.
- Controlar y dar seguimiento a los procesos y proyectos de esta Unidad Administrativa.
- Informar y dar a conocer los procesos, proyectos, objetivos e indicadores a desarrollar, a las áreas de la Dirección General.
- Elaborar los formatos e instructivos de llenado para la recopilación de la información de las actividades que desarrollan las áreas que integran esta Unidad Administrativa.
- Asesorar en la rendición de informes a las áreas de la Dirección General sobre los procesos, proyectos, objetivos e indicadores, así como el llenado de formatos.
- Analizar y evaluar mensualmente las actividades programadas y no programadas que en materia de inspección desarrollan la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y las Delegaciones Federales del Trabajo.
- Coordinar la elaboración de informes estadísticos en materia de inspección a nivel nacional, así como enviarlos a las Unidades Administrativas que corresponda y a aquellas que lo soliciten.

DEPARTAMENTO DE INFORMES Y ESTADÍSTICAS DE INSPECCIÓN

OBJETIVO.

Elaborar los informes y estadísticas derivadas de la actividad inspectiva realizadas por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y de las representaciones de la Inspección Federal del Trabajo a nivel nacional. Así como, dar seguimiento a los programas y procesos e indicadores de la Unidad Administrativa, a efecto de lograr su puntual observancia.

FUNCIONES.

- Participar en las reuniones de trabajo, para el establecimiento de programas de la Dirección General de Inspección Federal de Trabajo.
- Elaborar los proyectos de los procesos y proyectos de esta Unidad Administrativa.
- Acordar y definir con las distintas áreas que conforman la Dirección General, la integración de los procesos y proyectos a desarrollar.
- Proponer a su superior jerárquico los procesos, proyectos, objetivos e indicadores, así como la programación de los mismos, para su aprobación.
- Dar seguimiento a los procesos y proyectos, de esta Unidad Administrativa.
- Solicitar mensualmente las actividades programadas y no programadas que en materia de inspección desarrollan la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y las Delegaciones Federales del Trabajo.
- Elaborar los informes estadísticos en materia de inspección a nivel nacional, así como enviarlos a las Unidades Administrativas que corresponda y aquellas que lo soliciten.

4.1.7.- DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO AL SERVICIO INSPECTIVO.

OBJETIVO.

Establecer los lineamientos y criterios para que las Delegaciones Federales del Trabajo operen los programas alternos a la inspección del trabajo, así como evaluar su aplicación por parte de las mismas; generar los eventos de capacitación específica o especializada dirigidos al personal inmerso en el proceso de inspección y los foros de difusión de la normatividad laboral, con la finalidad de facilitar su cumplimiento; así como intervenir en la esfera de sus atribuciones, en las actividades de Difusión con otras Unidades Administrativas, Dependencias u Organismos Internacionales, a fin de enviar información o emitir opiniones respecto a la actividad inspectiva.

FUNCIONES.

- Coordinar la elaboración de los proyectos de respuesta a las solicitudes de otras Unidades Administrativas, Dependencias y Organismos del sector público, respecto de los Convenios, Tratados y Acuerdos Internacionales en materia laboral.

- Supervisar el contenido y la ejecución de los eventos de difusión de la normatividad laboral en materia de inspección, dirigidos a los representantes de los factores de la producción, instituciones públicas y privadas.
- Proponer al personal que intervendrá en el proceso de aprobación, renovación y vigilancia de las Unidades de Verificación.
- Dar seguimiento a los programas alternativos de inspección que en materia de seguridad y salud en el trabajo se establezcan (DECLARE).
- Coordinar los trabajos del DIRECTORIO NACIONAL DE EMPRESAS, así como su actualización permanente con las áreas competentes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Coordinar el Programa de Servicio Social, que opera en la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.
- Participar en el comité de autorización, verificación y valuación del trabajo de las Unidades de Verificación y Laboratorios.

SUBDIRECCIÓN DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN INSPECTIVA.

OBJETIVO.

- Diseñar, promover y supervisar alternativas que permitan facilitar el cumplimiento de la normatividad laboral, por parte de los responsables de centros de trabajo.
- Organizar con Centros Laborales, Unidades Administrativas, Dependencias u Organismos Internacionales, eventos de difusión de la normatividad laboral, con la finalidad de facilitar su cumplimiento.
- Supervisar que las Direcciones Federales del Trabajo apliquen los lineamientos y criterios establecidos en materia de seguridad y salud en el trabajo en sus visitas de inspección.
- Desarrollar eventos de capacitación específica o especializada dirigidos al personal inmerso en el proceso de inspección.

DEPARTAMENTO DE DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN INSPECTIVA.

OBJETIVO

Planear, programar, ejecutar y controlar la debida capacitación a los inspectores federales del trabajo y demás personal administrativo, en materia de seguridad e higiene, condiciones generales del trabajo, y la relativa a recipientes sujetos a presión y generadores de vapor, con el objeto de que el cuerpo inspectivo y administrativo adscritos a las diferentes Direcciones Federales del Trabajo, cuenten con los conocimientos necesarios para la debida aplicación de la normatividad laboral vigente relacionada con la inspección federal del trabajo.

FUNCIONES

- Capacitar, con el apoyo de las áreas administrativas de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, según su ámbito de competencia, al personal inspectivo adscrito a las Direcciones Federales del Trabajo para la adecuada vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, referente a las condiciones generales de trabajo y de seguridad e higiene que priven en los centros de trabajo.
- Capacitar, con el apoyo de las áreas administrativas de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, según su ámbito de competencia, al personal inspectivo adscrito a los Gobiernos Estatales, para la adecuada vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, referente a las condiciones generales de trabajo y de seguridad e higiene que priven en los centros de trabajo.
- Ejecutar, en coordinación con las demás áreas de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, el programa permanente de capacitación específica para el personal inspectivo, de nuevo ingreso y prestadores de servicio social.
- Otorgar apoyo logístico, insumos e instrumentos a los capacitadores, para la elaboración del material didáctico necesario para la capacitación del personal de inspección.
- Difundir, en las diferentes organizaciones de trabajadores y patrones, a través de medios impresos o electrónicos, la normatividad relacionada con la inspección del trabajo.
- Compilar y actualizar la normatividad laboral relacionada con la inspección del trabajo, así como, difundirla en las diversas áreas de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, en las de inspección de las Delegaciones Federales del Trabajo y en las correspondientes de las autoridades locales del trabajo.
- Llevar el control de gestión y correspondencia de la Dirección de Normas de Trabajo.

- Elaborar y actualizar los manuales administrativos específicos del Departamento.

4.1.8.- COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

OBJETIVO

Administrar y supervisar las actividades de recursos humanos, materiales y financieros con el propósito de apoyar a las distintas áreas que integran la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

FUNCIONES

- Realizar los trámites necesarios para la contratación, nombramiento, baja, licencias, jubilaciones, etc.; del personal adscrito a la Unidad Administrativa.
- Participar en la subcomisión mixta de escalafón.
- Tramitar sanciones, remoción y cese del personal adscrito de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, Condiciones Generales de Trabajo e indicaciones del Titular de la Unidad Administrativa.
- Realizar el pago de todas las percepciones a que tenga derecho el personal, apegándose a los calendarios establecidos y a los lineamientos existentes.
- Controlar y custodiar los expedientes personales de los trabajadores.
- Integrar el programa anual de vacaciones y verificar que se lleve a cabo.
- Organizar y controlar el manejo de plazas de bases, de acuerdo al Manual de Procedimientos de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón.
- Difundir y tramitar las prestaciones y servicios a que tenga derecho el personal.

- Tramitar y gestionar los estímulos y recompensas así como las sanciones a que se hagan acreedores los trabajadores.
- Tramitar y gestionar los viáticos y pasajes de las oficinas de la Unidad Administrativa.
- Vigilar que se cumplan las políticas de personal establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo.
- Administrar los recursos financieros asignados de acuerdo a las normas establecidas.
- Colaborar en coordinación con el Titular de la Unidad Administrativa en la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto.
- Controlar los recursos materiales asignados a la Unidad Administrativa a través de los sistemas de inventarios establecidos.
- Proporcionar a las áreas correspondientes el material necesario para el desarrollo de las actividades de cada oficina.

4.2.- MODIFICACIONES NORMATIVAS.

Para llevar a la realidad esta propuesta se requeriría de una serie de modificaciones a diversas disposiciones que rigen al proceso inspectivo, sin que necesariamente se llegue al ámbito constitucional, pero si a disposiciones tales como la Ley Federal del Trabajo; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo; el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral. Estos cambios implicarían darle mayores facultades a la inspección del trabajo para lograr que derivado de los actos de vigilancia los patrones cumplan con las normas de trabajo, y ante la negativa a tal circunstancia, se tengan medios coercitivos tales como la suspensión parcial de las actividades del centro de trabajo, de maquinaria y equipo que implique en su operación un riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores; hasta la clausura total del centro de trabajo y la imposición de sanciones ejemplares, pero en un procedimiento ágil, ya que hoy en día si bien

es cierto se cuenta con un mecanismo para este efecto señalado en el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo, también lo es que el mismo es muy complicado y para su aplicación por lo menos tendrían que pasar dos años.

4.3 ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA PARA EL PERSONAL INSPECTIVO.

Otro aspecto a implementar sería un sistema de servicio civil de carrera, basado en competencias y habilidades específicas que deben demostrar los servidores públicos inmersos en el proceso inspectivo, para lo cual se tendría que modificar la Ley Federal del Trabajo, ya que actualmente ésta indica que para ser inspector del trabajo, solo se requiere tener estudios mínimos de secundaria, y una tarea tan delicada como el cuidar de la seguridad y salud de los trabajadores, requiere de servidores públicos con conocimientos de nivel superior y evidentemente con una remuneración acorde a su responsabilidad.

4.4 COSTO DE LA CREACIÓN DEL ORGANISMO.

Hablando en términos económicos la creación de este organismo público descentralizado no significaría un costo elevado para el Poder Ejecutivo, ya que nuestra propuesta no implica la creación de una nueva estructura orgánica, o la adquisición o renta de instalaciones; con la misma infraestructura que cuenta actualmente la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo iniciaría sus funciones. Lo que se busca en el fondo es darle autonomía de gestión a esta autoridad laboral.

Actualmente se cuenta con instalaciones propias y adecuadas en la zona sur de la ciudad de México, por lo que se refiere a las Direcciones de Inspección Federal en los estados, estas áreas serían lo que hoy en día son las subdirecciones jurídicas y departamentos de inspección de las Delegaciones Federales del Trabajo, unidades que también cuentan con instalaciones propias y con personal operativo adscrito a ellas.

Con las acciones previamente descritas se pretende que se reconozca a la inspección del trabajo como instrumento fundamental para el logro del pleno respeto a los derechos de los trabajadores, que funcione para una administración del trabajo eficaz. El caso de nuestro país las mayores exigencias en cuanto a las funciones y responsabilidades en materia de inspección no se han acompañado de un aumento en el número de inspectores calificados, de oficinas y medios de transporte, ni de los recursos presupuestarios necesarios para prestar un servicio eficaz, es decir, no se ha considerado que un servicio de inspección del trabajo bien organizado, dotado de los recursos e instrumentos jurídicos apropiados, sea un importante componente del desarrollo económico y social.

La misión Institucional de la Dirección General de la Inspección Federal del Trabajo sería la de contribuir a modernizar y hacer más equitativas las relaciones de trabajo, vigilando el cumplimiento de la legislación laboral y promovería la capacidad de autorregulación de las partes sobre la base del desarrollo de relaciones de equilibrio entre los factores de la producción.

Los Objetivos Estratégicos de la Dirección General de la Inspección Federal del Trabajo serían: velar por el cumplimiento de la normatividad laboral, a través de la práctica de visitas de inspección oportunas; la asistencia técnica a los usuarios, la prevención y resolución administrativa de los incumplimientos detectados.

Otro objetivo estratégico sería mejorar la calidad y cobertura de los mecanismos alternos de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, fortaleciendo el actuar operativo del Servicio, estandarizando los procesos e incorporando nuevas herramientas de tecnologías de la información y de gestión.

En función de estos objetivos estratégicos, los bienes y/o servicios que produciría la Dirección General de la Inspección Federal del Trabajo serían, entre otros, dictámenes ordinarios; estudios laborales (investigaciones, estadísticas laborales); fiscalización (gestión al cumplimiento, fiscalización

asistida, certificaciones, autoverificación de cumplimiento); sistemas de prevención y resolución administrativa de conflictos (conciliación, mediación, instancias de diálogo social como las mesas de trabajo); defensa de los derechos fundamentales (investigación y denuncia de vulneración de derechos fundamentales), y asistencia técnica laboral (asistencia y orientación especializada a trabajadores y empleadores, capacitación a trabajadores y empleadores).

Los usuarios y/o beneficiarios de estos servicios serían: trabajadores; empleadores; dirigentes sindicales; autoridades de Gobierno; organizaciones de trabajadores; representantes de organizaciones de empleadores; organismos internacionales; universidades, y ONG's.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía:

1. Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2003.
2. Bermúdez Cisneros, Miguel. Las obligaciones del derecho del trabajo. Arenas, editor y distribuidor, México, 1977.
3. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, México, Noriega Editores, 1989.
4. Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1989.
5. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, trigésima quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1997.
6. Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, tomo I, cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2003.
7. Gamiz Parral, Máximo N., *Administración Pública*, México, Universidad de Durango, 2004.
8. Guerrero, Euquerio, *Manual de Derecho del Trabajo*, vigésima cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2006.
9. Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Editorial Fontamara, 1986.
10. Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Editorial Harla, 1985.
11. Kaye, Dionisio J. Los riesgos del trabajo, Pegaso, México, 1985.
12. Ramírez Reynoso Braulio, La inspección del trabajo en México, <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
13. Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1998.
14. Osornio Corres, Francisco Javier, *La administración pública en el mundo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
15. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, décima quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1992.

16. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, vigésima tercera edición, México, editorial Porrúa, 2002.
17. Von Potobski, Geraldo. *La Organización Internacional del Trabajo*, Astrea de Alfredo del Mazo de Palma, Argentina, Buenos Aires.
18. Villegas Moreno Gloria, *De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, Miguel Ángel Porrúa Venero.
19. Zorrilla Martínez, Pedro, "Significado de la descentralización", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, oct. 1986 a marzo 1987. [Núms. 20, 21]

Enciclopedias y diccionarios:

1. Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1997.
2. De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de derecho*. 27ª. Edición, Porrúa.
3. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 10 tomos, segunda edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, 2004.
4. Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, 2 tomos, México, Editorial Porrúa, 2000.
5. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, tomo 1, vigésima segunda edición, Madrid, Editorial Espasa-Calpe, 2001.

Fuentes electrónicas:

1. <http://www.mti.gov.es>, la cual fue consultada el 1 de septiembre de 2011.
2. http://www.stps.gob.mx/quienessomos/SIP_SEMBLANZAS/quienes_somos_stps.htm, la cual fue consultada el 8 de febrero de 2011, dentro del portal Google México.
3. <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/>, la cual fue consultada el 3 de septiembre de 2011.
4. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C081>, la cual fue consultada el día 31 de enero de 2012.
5. <http://www.dt.gob.cl>, la cual fue consultada el día 5 de enero de 2012.
6. *La Administración Pública de nuestros días, pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal.*-Erika Doring y Carmen Evelia

Hernández; Gestión y Estrategia, Departamento de Administración, Edición Internet, la cual fue consultada el 18 de septiembre de 2011.

Normatividades:

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
2. *Ley Federal del Trabajo.*
3. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma publicada en el DOF el 15 de diciembre de 2011.*
4. *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2008.*
5. *Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos, elaborado el 1 de diciembre de 2003.*
6. *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, publicado en el DOF 06 de julio de 1998.*
7. *Manual de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 2005.*
8. Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 1973, Decreto por el que se crean como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Administración Fiscal Regional y la Dirección General de Administración Fiscal Regional, así como las Administraciones Fiscales Regionales.