

345  
2ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**" ARAGON "**



EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR  
DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES  
LEGALES EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE :

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**GUADALUPE JONAS SALAZAR SALAZAR**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

NEZAHUALCOYOTL, EDO. DE MEX.

MARZO DE

1991



## **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 está 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.

# I N D I C E

		PAGINA.
	INTRODUCCION.	1
	CAPITULO I	
	EL SISTEMA MEXICANO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	
I.1	CONCEPTOS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	5
I.2	ANTECEDENTES LEGALES	7
	I.2.1 La O.I.T. y la Formación Profesional	11
I.3	MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.	15
	I.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	16
	I.3.2 Ley Federal del Trabajo	19
	I.3.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	40
	I.3.4 Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	41
I.4	CARACTERISTICAS DEL SISTEMA	43
I.5	OBJETIVOS DEL SISTEMA	45
I.6	ELEMENTOS BASICOS DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	46
	I.6.1 La Comisión Mixta	47
	I.6.2 Los Planes y Programas	52
	I.6.3 Las Constancias de Habilidades Laborales	58
	I.6.4 Los Agentes Capacitadores	61
I.7	ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.	65
	I.7.1 Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.	66

I.7.2	Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento.	66
I.7.3	Consejo Consultivo del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.	67
I.7.4	Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento.	67
I.7.5	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	68

## CAPITULO II

## LA SUPERVISION A LA OBLIGACION PATRONAL DE PROPORCIONAR CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO A LOS TRABAJADORES.

II.1	CONCEPTO DE SUPERVISION	70
II.2	IMPORTANCIA DE LA SUPERVISION	71
II.3	FUNDAMENTO JURIDICO DE LA SUPERVISION	74
II.4	LA SUPERVISION EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO	75
II.4.1.	Concepto de Contrato Colectivo de Trabajo	75
II.4.2.	El porqué de la supervisión en los Contratos Colectivos de Trabajo.	76
II.4.3.	Procedimiento para la supervisión de cláusulas en los Contratos Colectivos de Trabajo.	78
II.4.4.	Contenido posible de las cláusulas de los Contratos Colectivos en materia de capacitación y adiestramiento.	80
II.4.5.	Consideraciones varias en torno al contenido de las cláusulas sobre capacitación y adiestramiento en los contratos colectivos de trabajo y en los -contratos-ley.	82
II.4.6.	Modelo de cláusulas tipo en materia de capacitación y adiestramiento cuya inclusión puede ser <u>su</u> gerida en contratos colectivos de trabajo.	88

II.5	LA SUPERVISION A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 153-M DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.	96
II.6	LA OBLIGACION PATRONAL DE PROPORCIONAR CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN EL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO.	97
II.7	LA SUPERVISION EN EL CONTRATO-LEY.	98
II.8	OTRAS ACCIONES DE SUPERVISION DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.	99
II.8.1	El exhorto	101
II.8.2	El recordatorio	102
II.8.3	El requerimiento	102
II.9	LA HUELGA COMO ALTERNATIVA DE LOS TRABAJADORES PARA HACER VALER SU DERECHO A RECIBIR CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.	104

## CAPITULO III

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1	NATURALEZA	107
III.2	CONCEPTO	107
III.3	FUNDAMENTO LEGAL	108
III.4	AUTORIDADES COMPETENTES	109
III.4.1	Dirección General de Asuntos Jurídicos	109
III.4.2	Dirección General de Capacitación y Productividad.	109
III.4.3	Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.	109
III.4.4	Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo.	110
III.4.5	Delegaciones Federales del Trabajo en las Entidades Federativas.	110
III.4.6	Autoridades de las Entidades Federativas	111
III.4.7	Juntas de Conciliación y Arbitraje	111

	PAGINA.
III.5 DE LA INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO	111
III.6 EL DICTAMEN DE INCUMPLIMIENTO	113
III.7 FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO	116
III.7.1 De la Radicación y Emplazamiento	116
III.7.2 La audiencia	117
III.7.3 Ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas	118
III.7.4 Las Resoluciones	120
III.7.5 Las Notificaciones	121
III.7.6 El Citatorio y la Cédula de Notificación	122
III.8 BREVE REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO INSTAURADO POR LAS DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.	123
III.9 LA APLICACION DE SANCIONES	124
III.10 ANALISIS A LAS OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES	133
CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFIA	144

## INTRODUCCION.

Por reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1978, se estableció como obligación para los patrones el proporcionar a sus trabajadores Capacitación y Adiestramiento en el trabajo. Lo anterior se fundamentó en la necesidad de lograr, entre otras cosas, una mayor productividad, esto es, se pretende que el trabajo, fuente de riqueza, sea cada vez más apto y más eficiente. Aunque si se desatiende esta norma, obviamente los resultados que se esperan no se darán. Hay que tener presente que el progreso de cualquier nación se da con el trabajo de sus hombres, pero además se da con el empleo de nuevas tecnologías, que para manejarlas adecuadamente requieren trabajadores capacitados.

Entendemos entonces, que este mandato constitucional debe cumplirse cabalmente y en sus términos.

Por otra parte, el creciente proceso de industrialización experimentado por el país en las últimas décadas y la aplicación constante de nueva tecnología, provocó una gran demanda de mano de obra calificada, es lógico pensar también, que al aumentar la productividad, surgiera el interés por la Capacitación del trabajador. Esta realidad que requería de inmediata atención, cobordó dentro del sistema jurídico mexicano, con la inclusión en la Ley Federal del Trabajo, de obligaciones para los patrones de capacitar y adiestrar a sus trabajadores a fin de perfeccionar y actualizar sus conocimientos y habilidades en el desempeño de sus labores.

La Capacitación y el Adiestramiento inducen al desarrollo, lo promueven y permiten avanzar hacia el bienestar económico y social, sin embargo, las buenas intenciones del legislador de adecuar la norma jurídica a la realidad de la planta productiva, pierden fuerza si los individuos a los que van dirigidas -

las disposiciones legales en esta materia, no se sujetan a su contenido.

De lo anterior nace la importancia de la Supervisión y del Procedimiento Administrativo Sancionador, como actividades de las que se vale el Estado y en particular las autoridades laborales para asegurar el cumplimiento de las normas relativas a la Capacitación y el Adiestramiento, manteniendo vigentes sus objetivos.

La inquietud que sentimos para hablar de este importante tema es que no obstante que nuestra legislación, como dijimos, elevó la Capacitación y el Adiestramiento a rango de garantía constitucional, la mayoría de los patronos aún se muestran reacios hacia ella, por considerarla innecesaria y antieconómica, por lo cual no cumplen con esta obligación, misma que debe hacerse efectiva para que se traduzca en el logro de sus objetivos.

Es decir, creemos que aún cuando la Capacitación y el Adiestramiento son una obligación para los empresarios, ésta los beneficia, siempre y cuando la realicen adecuadamente, concientes de su importancia, siguiendo los objetivos de la misma y no considerandola como una imposición más por parte del Estado, sino como una posible solución a sus problemas de producción.

Estamos convencidos de que debido a los momentos críticos que vive México es necesario capacitar más a la clase trabajadora para que se fomente la producción en la empresa, se eviten los riesgos de trabajo, se cuide la calidad del producto o del servicio, y sobre todo se fortalezca nuestra economía; se requiere, asimismo, que vaya desapareciendo la negligencia del patrón por acreditar dicha obligación y se mejore así el nivel de vida del trabajador.

Ahora bien, para lograr lo anteriormente, señalado, es necesario que las autoridades administrativas sigan exhortando a las empresas para el cumplimiento



de sus obligaciones, que se agudice la labor de supervisión, que se sigan elaborando criterios oficiales que coadyuven al logro de los objetivos del Sistema Mexicano de Capacitación y Adiestramiento, que los patronos se eviten de llegar a la imposición de las sanciones previstas en la Ley Laboral.

El presente trabajo, está integrado por tres capítulos fundamentales: El primero que contempla los antecedentes históricos del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, cita el marco jurídico en el que éste encuentra su fundamento; en él se estudian los conceptos de Capacitación y Adiestramiento, - las características, estructura, objetivos y elementos básicos del Sistema, como son las Comisiones Mixtas y Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, los Planes y Programas, los Agentes Capacitadores, así como las - Constancias de Habilidades Laborales. En el segundo se habla de los conceptos básicos para la supervisión y los elementos de los que se vale el Estado, para la realización de la misma; en el tercer y último capítulo se analizan las autoridades que intervienen en el proceso de capacitación así como el Procedimiento Administrativo Sancionador, con el que se otorga a los patronos presuntos infractores de las normas de la materia la garantía de audiencia; finalmente se establecen las conclusiones a través de las cuales se resume la presente tesis.

No está por demás aclarar que, toda vez que el material bibliográfico sobre Capacitación y Adiestramiento en nuestro país, es todavía muy escaso, la búsqueda y recopilación del mismo es una tarea árida y en ocasiones, lenta, pensamos que lo anterior se debe a la existencia de numerosos trabajos inéditos y al hecho de que existe mucho material dispersado y con poca difusión; pero es precisamente por ello que queremos colaborar con lo esté a nuestro alcance, en este caso con esta investigación, para que sea más conocida la materia que nos interesa tanto.

CAPITULO PRIMERO

EL SISTEMA MEXICANO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

## I.- EL SISTEMA MEXICANO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

### I.I. CONCEPTOS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Los conceptos de capacitación y adiestramiento, suelen ser utilizados como sinónimos, indistintamente, motivo por el cual es conveniente aclararlos para evitar confusiones.

En el Diccionario de la Real Academia encontramos que capacitación es "La acción y efecto de capacitar" y capacitar es "Hacer a uno apto, habilitarlo para una cosa". Al Adiestramiento lo define como "La acción y efecto de adiestrar" y adiestrar es "Hacer diestro, enseñar, instruir, guiar, encaminar" (1).

A este respecto, el maestro Néstor de Buen comenta:

"La Ley, al referirse a la capacitación y el adiestramiento, los utiliza siempre de manera conjunta, en forma tal que puede pensarse que para el Legislador se trata de palabras sinónimas, lo que parece coincidir con los conceptos de la Real Academia. Sin embargo, al reglamentarlos establece una distinción en cuanto a sus alcances, si bien no atribuye a cada uno de sus dos fines primordiales un nombre específico" (2).

Por otra parte, J. Marroquín Quintana define a la capacitación como "un conjunto de procesos sistematizados por medio de los cuales se trata de modificar co conocimientos, habilidades mentales y aptitudes de los individuos con el objeto de que estén mejor preparados para resolver los problemas referentes a su ocupación".

---

(1) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid 1970. Pág. 26 y 250.

(2) De buen Lozano, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Ed. Porrúa. 5a. Ed. México 1983. Pág. 271.

Al adiestramiento lo define como "Un proceso mediante el cual los conocimientos, destrezas y habilidades se modifican para hacer más eficiente al trabajador y efectivo en el desempeño de un oficio" (3).

En la Guía Técnica para la formulación de Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento de las empresas, se define a la capacitación como "La acción destinada a desarrollar las aptitudes del trabajador con el propósito de prepararlo para desempeñar eficientemente una unidad de trabajo específica e impersonal" y al adiestramiento como "La acción destinada a desarrollar las habilidades y destrezas del trabajador, con el propósito de incrementar la eficiencia en su puesto de trabajo" (4).

De las anteriores definiciones se desprende que los citados términos son diferentes, toda vez que la capacitación está encaminada a proporcionar conocimientos al trabajador para el eficiente desempeño de sus labores y poder resolver los problemas que se le presenten; y el adiestramiento va encaminado a desarrollar las habilidades del trabajador dentro de los conocimientos de su labor que ya tiene y que le ayudará a desempeñar mejor su trabajo.

Efectivamente, y es que "Como se sabe, los intérpretes y comentaristas de las disposiciones sobre capacitación y adiestramiento de la Ley Federal del Trabajo Mexicana, han aceptado generalmente que uno y otro concepto se refieren a obligaciones diferentes y también es corriente que se entienda que la capaci-

---

( 3 ) Marroquín Quintana, J. Capacitación a Trabajadores. Ediciones Gernika, México, 1978, Pág. 13.

( 4 ) Guía Técnica para la Formulación de Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento en las Empresas. Editorial Popular de los Trabajadores. 2a. Ed. México, 1981, Pág. 134 y 135.

tación será relacionada con la adquisición de la aptitud para desempeñar tareas distintas de las de la ocupación actual o anterior, mientras que el adiestramiento tiene que ver con el mejoramiento o perfeccionamiento en el puesto de trabajo" (5).

Nosotros concluimos, diciendo que la capacitación y el adiestramiento es un proceso de comunicación permanente, que permite a través de actividades de enseñanza - aprendizaje, transmitir conocimientos, modificar las aptitudes e incrementar las habilidades de los trabajadores, a fin de que desarrollen de manera eficiente, las tareas inherentes a sus puestos.

## 1.2 ANTECEDENTES LEGALES.

La preocupación por el aprendizaje es tan antigua como el hombre, si analizamos los inicios de la actividad humana, podremos ver que creó todo tipo de estructura para lograrlo.

El capacitar y adiestrar a los trabajadores en México, no es una actividad nueva, ya que existen referencias históricas que datan de la Epoca de la Colonia en donde ya se registran actividades en esta materia.

El método de instrucción para el trabajo, originalmente consistía en que una persona, experimentada en determinado oficio o actividad, instruía a un aprendiz en dicha labor, con el propósito de impartirle conocimientos y desarrollarle habilidades, por lo tanto, aunque debe considerarse a este sistema de aprendizaje como elemental, puede afirmarse que ya existía un proceso de instrucción para adaptar a los individuos a su actividad productiva.

El crecimiento de la industria a fines del siglo pasado e inicios del presente

---

( 5 ) Barbagelata, Héctor Hugo. La Legislación Mexicana sobre Capacitación y Adiestramiento desde la perspectiva del Derecho Latinoamericano. Ed. Popular de los Trabajadores. México, 1981. Pág. 14.

te provocó que la actividad de capacitar y adiestrar la mano de obra se formalizara pues comenzaba a existir fuerte demanda de obreros calificados para satisfacer las necesidades que originaron la tecnología y la expansión de las empresas.

En nuestro país, la reglamentación jurídica en el ámbito de la formación profesional ya se había dado en diversos ordenamientos legales. El Código Civil de 1871, vigente en el Distrito Federal y en el Territorio de la Baja California, dedicaba un capítulo especial para el contrato de aprendizaje, denominado "Del contrato de obras o prestación de servicios". Sin embargo, en este tipo de contrato, no se señalaba el concepto o definición del mismo; no estipulaba al momento de su celebración retribución alguna para el aprendiz, era posteriormente y a criterio del patrón que el aprendiz podía recibir alguna cantidad por sus servicios, mientras tanto debería darse por pagado, por el hecho de estar aprendiendo un arte u oficio; aunque si se protegió al aprendiz del despido injustificado toda vez que el afectado podía acudir al Juez, a efecto de pedir indemnización, conforme al Código Civil, el empresario para despedir al aprendiz, usaba las causales que para despedir al sirviente servían al patrón, es decir, se equiparaba al aprendiz con el sirviente para efectos de la separación de la empresa, sin responsabilidad para el patrón, el contrato era nulo si no se especificaba la duración ó el aprendizaje.

Este contrato fue recogido más tarde por el Código Civil de 1884, que únicamente lo transcribió, no le hizo siquiera alguna mejora, trayendo como consecuencia que se siguiera explotando al trabajador por parte del empresario.

Con la aparición de la primera Ley Federal del Trabajo de 1931 se destina también un capítulo al contrato de aprendizaje que nosotros pensamos es el antecedente directo del Derecho de Capacitación; dicho contrato era definido en

el art. 218 como "aquel en virtud del cual una de las partes se compromete a prestar sus servicios personales a la otra, recibiendo en cambio enseñanza en un arte u oficio y la retribución convenida".

Algunas de las características más sobresalientes de esta figura jurídica fueron: En este capítulo ya se hablaba de la capacitación técnica de los trabajadores en sus especialidades y por cuenta del patrón, sin embargo, esta obligación sólo se hacía extensiva a las grandes empresas; era el contrato de aprendizaje un contrato especial de trabajo que, a falta de reglas generales del contrato laboral, el patrón estaba obligado a proporcionar enseñanza al aprendiz, en el oficio o arte que pretendía aprender y debía remunerarle los servicios a éste, pero no teniendo los mismos deberes que en materia de salarios se le imponían respecto de los trabajadores en general.

El monto de salario que percibía el aprendiz, podía ser inferior al mínimo fijado por las Comisiones Especiales o pagarles en especie, pudiendo ser en dinero, con habitación, alimento o con cualquier otra ventaja económica (6).

En el contrato de aprendizaje, se le tenía que especificar el tiempo de la enseñanza del arte, oficio o profesión, objeto del contrato y además los grados de aprendizaje; la fijación de los grados del aprendizaje, tenían por objeto asegurar al aprendiz que va a adquirir el oficio, que no se le iba a destinar a ejecutar un solo tipo de operaciones o una sola clase de trabajos, sino todos los requeridos para conocer y practicar la profesión.

Una vez concluido el aprendizaje, el patrón tenía la obligación de dar un -

---

( 6 ) Castorena J. Jesús. Tratado de Derecho Obrero. Ed. Jaris, México, 1941.

"testimonio" por escrito al trabajador, acerca de sus aptitudes y conocimientos (este documento es un antecedente de las Constancias de Habilidades Laborales, que es uno de los elementos del Sistema Mexicano de Capacitación y -- Adiestramiento, como veremos más adelante). En los oficios calificados la capacidad se determinaba por una comisión de obreros y patrones a cuyo cargo quedaba la calificación de los documentos del aprendiz expidiéndosele el certificado que patentizara haberse hecho el aprendizaje.

Se contempla como obligación patronal el admitir en cada empresa, aprendices en número no menor del cinco por ciento de la totalidad de los trabajadores de cada profesión u oficio que existiera en los centros de trabajo. El contrato de aprendizaje generaba el derecho de preferencia respecto de la vacantes que pudieran presentarse; el patrón podía despedir al aprendiz sin responsabilidad por faltas graves de consideración y faltas graves de respeto a él o su familia y por incapacidad manifiesta del aprendiz para el arte u oficio de que se tratara.

En caso de despido el patrón o maestro debía indemnizar al aprendiz con un mes y medio de la retribución convenida. Este contrato de aprendizaje trajo como consecuencia el abuso de los patrones, ya que recurría al aprendiz para evitar las responsabilidades derivadas de los contratos de trabajo, encubriendo las auténticas relaciones de trabajo, toda vez que no señalaba límite, ni edad, ni número máximo de aprendices. (7).

Finalmente, lo anterior llevó al legislador a suprimirlo. Para ello se invocó, en la Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970 que -- "tal como se encontraba reglamentado, era un instrumento que permitía, a pre --

---

( 7 ) Cfr.. De Buen Lozano, Nestor. Ob. Cit. Pág. 273.



texto de enseñanza, dejar de pagar los salarios a los trabajadores o pagarles salarios reducidos". (8).

Al desaparecer dicho contrato se establece, en cambio, en la Fracción XV del artículo 132 la obligación por parte de los patrones de "Organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas - que, de común acuerdo, elaboren con los sindicatos o trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o a las autoridades del trabajo de los Estados, Territorios y Distrito Federal. Estos podrán implantarse en cada empresa o para varias, en uno o varios establecimientos o departamentos o secciones de los mismos, por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados, o por conducto de escuelas o institutos especializados o por alguna otra modalidad. Las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas".

Esta obligación, por ineficaz, salvo honrosas excepciones no se cumplía, fundamentalmente por la falta de un sistema que señalara los pasos o procedimientos que deberían realizarse para cumplirla.

#### 1.2.1 LA O.I.T. Y LA FORMACION PROFESIONAL

México, como país miembro de la Organización Internacional del Trabajo - - (O.I.T.), ha adoptado sus recomendaciones y criterios en esta materia. Su influencia en nuestra política laboral es evidente.

La formación profesional es una expresión genérica que envuelve a la capacitación y el adiestramiento, significa un proceso educativo integral, toda vez

que, además de darle al trabajador la calificación para el desempeño de sus actividades ocupacionales, completa también su escolaridad básica y la depuración de su personalidad.

"Dentro de esta perspectiva y expectativa es que se debe entender la formación profesional como un verdadero proceso educativo, constituyéndose en un conjunto de objetivos profesionales, intelectuales, morales y cívicos que se complementan, en un todo indisoluble."(9)

La Recomendación 117 adoptada por la O.I.T. en el año de mil novecientos sesenta y dos, se aplica a todo tipo de formación destinada a preparar o readaptar a una persona para que ejerza un empleo, sea o no por primera vez, o para que sea promovida en cualquier rama de actividad económica, incluida la enseñanza general, profesional y técnica que sea necesaria para ese fin.

La formación no es un fin en sí mismo, sino un medio de desarrollar las aptitudes profesionales de una persona teniendo en cuenta las posibilidades de empleo y de permitirle hacer uso de sus capacidades como mejor convenga a sus intereses y a los de la comunidad; la formación debería tender a desarrollar la personalidad, sobre todo cuando se trata de adolescentes.

La formación constituya un todo cuyos diversos elementos no pueden ser disociados.

Esta Recomendación se destina a los trabajadores hasta el grado de capataz, - exceptuándose a los trabajadores del mar y de la agricultura a los que se refieren otras recomendaciones (de 1946 y 1956, respectivamente). Incluye, en un extenso capítulo, las bases para un sistema de formación, esto implica que cada país deberá disponer de un Sistema de Formación, cuyos programas se adapten a las necesidades económicas y a las posibilidades de empleo del país, considerándolo en su totalidad o en sus regiones, de acuerdo a lo que más convenga a sus residentes.

---

( 9 ) Leifune Kalil, Negib. Escritos sobre Formación Profesional. S.T.P.S. U.C.E.C.A. Dirección de Capacitación y Adiestramiento. México, 1982. Pág. 11.

Otras consideraciones importantes de esta Recomendación son las siguientes:

Todos los medios interesados en la formación y en particular las autoridades públicas, las instituciones docentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberán aprovechar toda ocasión para prestarse asistencia y consultarse recíprocamente respecto a la elaboración de planes de formación, la aplicación y realización práctica de los mismos y de modo general, todas las cuestiones relativas a la formación.

Se deberá compilar regularmente y poner a disposición de todas las personas y de todos los organismos interesados, información sobre las posibilidades de formación para cada ocupación.

Los candidatos a la formación y especialmente las personas que no la hubieren recibido, deberán tener a su alcance orientación profesional individual proporcionada por los organismos competentes o de asesoramiento en materia de empleo, antes de elegir ocupación o de iniciarse en una formación profesional.

Se sugieren los procedimientos para la organización de la formación a base de un análisis sistemático del trabajo, de las capacidades y conocimientos profesionales y de las medidas de seguridad e higiene.

Los métodos y medios de formación que habrán de adaptarse al grado de instrucción, a la edad, a la condición y a la experiencia de los educandos.

Indica las políticas a seguir para satisfacer sus necesidades en materia de personal formado, con planes, programas e instructores propios y las reglas para el aprendizaje y para la formación acelerada.

La formación sistemática y de larga duración, con objeto de ejercer una ocupación reconocida, recibida en gran parte dentro de una empresa o mientras se está al servicio de un artesano independiente, deberá ser objeto de un contrato de aprendizaje escrito y quedar sometido a normas determinadas.

Se formulan, además, recomendaciones especiales respecto del personal docente adscrito a las instituciones de formación profesional y a las empresas.

Finalmente, con vista a la situación de los países en vías de industrialización, se plantean sugerencias importantes en virtud a la formulación de inventarios de necesidades y recursos actuales y futuros de mano de obra. Los países deberán colaborar en la esfera de la formación en la mayor medida posible y eventualmente con la ayuda de las organizaciones internacionales.

El convenio 142, sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos, está redactado en sólo 13 artículos, entre los que destaca lo siguiente:

"Todo miembro deberá adoptar y llevar a la práctica, políticas y programas -- completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesional; debiendo contar estas políticas y programas con:

- a) Las necesidades, posibilidades y problemas de empleo.
- b) La fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural y la relación de éstos con los recursos humanos.

Estas políticas y programas tendrán como objetivo:

"Mejorar la aptitud del individuo de comprender sus medios de trabajo y el medio social"; además, "Deberán ayudar a todas las personas en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones"; por otra parte, "Estas políticas y estos programas deberán aplicarse mediante métodos adaptados a las condiciones nacionales".

Para alcanzar los objetivos es necesario "Establecer y desarrollar sistemas - abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general, técnica y profesional". (artículo 2o.).

Se sugiere que "Los sistemas de formación profesional cubran todos los sectores de la economía y todos los niveles de calificación y responsabilidad" (art. 4o.)

"Las políticas y programas de formación profesional deberán establecerse e -

implantarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de acuerdo con la Ley y la práctica nacionales con otros organismos interesados" (art. 5o. )

Las ratificaciones formales de este convenio, serán comunicadas para su registro al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y será obligatorio para aquellos miembros cuyas ratificaciones haya registrado el Director General. (arts. 6o. y 7o. )

El convenio 142 ha sido ratificado en México, de conformidad a la publicación del Diario Oficial de la Federación de 23 de noviembre de 1978. Es notoria la influencia de este convenio y la de la Recomendación 117 en nuestras disposiciones legales en materia de capacitación y adiestramiento.

### 1.3. MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Como señalamos, la Ley Federal de Trabajo de 1970, consignó en el artículo 132 fracción XV, el derecho de los trabajadores a la capacitación. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se cuestionó si dicha disposición podía derivar de alguna de las fracciones del artículo 123 Constitucional tal y como se encontraba redactado con anterioridad al mes de diciembre de 1977.

A efecto de precisar el fundamento constitucional de este derecho, el Poder Revisor aprobó, en diciembre de 1977, la consagración constitucional del derecho de los trabajadores a la capacitación.

En este estado de cosas y con el propósito de reglamentar el citado derecho constitucional de los trabajadores, el 17 de abril de 1978 se publicó el Decreto de Convocatoria al Congreso de la Unión para un período extraordinario de sesiones, en el que figuró, como primer punto, la propuesta de reformas a la Ley Federal del Trabajo.

La iniciativa de reformas partió de la consideración de que para que una reforma constitucional tenga plena vigencia, se requiere que esté debidamente reglamentada en la Ley. La fracción XV del artículo 132 no era suficiente; era una fracción aislada que solamente consignaba una obligación, pero no señalaba la manera de cumplirla.

Con el propósito de precisar las bases, condiciones y términos para llevar a cabo la Capacitación y el Adiestramiento de los trabajadores, el Congreso de la Unión modificó la Ley Federal del Trabajo a fin de establecer los sistemas, métodos y procedimientos que deben observarse o que pueden seguirse para - - cumplir con esta obligación y brindar al trabajador la capacitación necesaria.

A continuación, vamos a señalar la manera en que se reglamenta actualmente la Capacitación y el Adiestramiento en nuestro país.

### 1.3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La visión del legislador mexicano ha permitido que a partir del 10 de enero de 1978 se contemple a nivel de garantía constitucional, el derecho de los trabajadores a recibir por parte de los patrones capacitación y adiestramiento en su trabajo.

Es notable el hecho de que nuestro país sea a la fecha el único que consagra en su Carta Magna el derecho de los trabajadores a que se les proporcione Capacitación y Adiestramiento; o dicho de otra manera "ha cabido de nueva cuenta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el legítimo orgullo de ser la primera en consignar sin reservas de especie alguna, el derecho de los trabajadores a recibir Capacitación y Adiestramiento en el trabajo" (10)

Efectivamente, con fecha 9 de enero de 1978 se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a la Constitución General de la República en su artículo 123, apartado A), estableciéndose en la fracción XIII, la obligación de las empresas, cualquiera que sea su actividad, de proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento y señalándose en la -- fracción XXXI la competencia de la Federación en la aplicación de las leyes del trabajo en esta materia.

---

(10) Beyer Esparza, Jorge Edmundo. Capacitación y Adiestramiento en el Trabajo. Ensayos para la consolidación de un Sistema. Ed. Empires. México 1982. Pág. 78.

En este orden de ideas, señalaremos algunas de las consideraciones más interesantes en torno a la exposición de motivos de la iniciativa presentada al H. Congreso de la Unión por el titular del Poder Ejecutivo Federal, el 4 de octubre de 1977, para adicionar la fracción XIII del artículo 123, apartado "A".

"El Constituyente de 1917 al romper la concepción liberal sobre el contenido de las constituciones y darle cabida en la nuestra, junto a los derechos tradicionales del individuo, a los derechos sociales, aceptó como obligación de la sociedad el otorgarle a cada hombre, a cambio de su trabajo, los medios que pudieran garantizar su vida, su salud y un nivel decoroso de bienestar para él y los suyos.

... En tales condiciones, el precepto citado es uno de los instrumentos supremos para procurar el equilibrio entre los diferentes estratos que componen la sociedad mexicana, pues al elevar a rango constitucional y con el carácter de garantías sociales, normas esenciales de protección y dignificación del trabajo, promueve en niveles de igualdad, la concurrencia pacífica y armoniosa del capital y del trabajo para hacer factible la producción de bienes y servicios que ostenta la economía nacional.

... Todo esto porque el país se enfrenta hoy al imperativo de diseñar y adoptar un nuevo modelo de crecimiento que destine la parte más importante de nuestros recursos, a fortalecer la calidad de vida de los mexicanos y a lograr que los grandes grupos marginados alcancen niveles mínimos de bienestar.

... Por otra parte, los procesos tecnológicos son eminentemente perecederos, su transitoriedad es notable: se está ante un proceso de aceleración constante en la modificación de la tecnología: circunstancia que paradójicamente es el elemento subyacente de muchos problemas de la economía nacional, al no contarse con un sistema que permita capacitar al individuo y que le otorgue aptitud para operar los nuevos mecanismos y aparatos que la ciencia moderna crea de modo incesante ...

... la carencia de un sistema destinado al perfeccionamiento de las habilidades del trabajador, es causa de baja productividad ... así como de graves riesgos de trabajo por el contacto de obreros insuficientemente capacitados

con maquinaria innovada.

... el Gobierno de la República ha valorado en su integridad la problemática y ha concluido que es necesario que se legisle para establecer una solución idónea que permita además beneficiar a los dos elementos básicos de la producción...

... la capacitación y la formación profesional guardan una muy estrecha relación con la formación del individuo, que buscan mejorar su condición y proporcionar cambios económicos...

Dicha reforma constitucional tiene la finalidad de consagrar una garantía social en favor de los trabajadores...

... Si la mayor productividad tiene su origen primordial en la realización del trabajo en condiciones óptimas, y ello es obligación del patrón, resulta incuestionable que la superación del trabajador a través de la capacitación, debe ser a cargo del propio patrón, sujeto que también resulta beneficiado por la capacitación obrera...

Por otra parte, es obvio que la Capacitación y Adiestramiento deberán relacionarse con el Sistema Nacional del Empleo y con la certificación de conocimientos que deban establecer las autoridades laborales."

Con lo anterior nos damos cuenta que el Gobierno Federal dió soluciones prácticas y acordes con la realidad del país, al problema que representaba crear un sistema que permitiera a los factores de la producción impulsar la capacitación y el adiestramiento, es decir, no se limitó a consignar una obligación.

El texto definitivo fue promulgado el 30 de diciembre de 1977 y como indicamos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1978, para quedar como sigue:

- Artículo 123, Apartado "A"

... Fracción XIII "Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadoras, Capacitación o Adiestramiento pa



ra el trabajo. La Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

En el mismo decreto se incluyó la reforma de la fracción XXXI del Apartado "A" relacionada con la competencia de las autoridades federales en materia laboral; y que a continuación se transcriben:

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

... También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones del trabajo... respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores ... para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local..."

Como notamos, la Capacitación y el Adiestramiento a los trabajadores se consideraron tan importantes y de tal trascendencia que se reservó a la Federación el aplicar las disposiciones anteriormente analizadas, sin perjuicio del auxilio que habrán de brindar las autoridades locales; en otras palabras el propósito fue encomendar a la Federación algunas materias anteriormente reservadas a los Estados.

### 1.3.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Las reformas constitucionales de enero de 1978, motivaron el establecimiento en la Ley Laboral, que es la Ley Reglamentaria de la materia, de los sistemas, métodos y procedimientos que permitieran dar cabal cumplimiento a dicha obligación.

Con fecha 17 de abril de 1978 y aprovechando un período extraordinario de sesiones convocado al efecto, el Titular del Poder Ejecutivo presentó la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo.

Una vez aprobada por el Congreso, el Presidente de la República la promulgó. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de abril de 1978 y es precisamente el 1o. de mayo del mismo año cuando entra en vigor lo que ahora se conoce como Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

En la iniciativa que comentamos anteriormente, sobresalen algunas ideas como las que a continuación señalamos:

"El objeto de esta Iniciativa es ajustar el contenido de la Ley Federal del Trabajo de 1970 a los mandamientos constitucionales mencionados.

Se estima conveniente destacar las reformas al artículo 527, así como la adición del 527-A de la Ley Federal del Trabajo, por considerar que, además de la federalización de las ramas industriales, actividades y materias que fueron motivo de la reciente reforma a la fracción XXXI, del Apartado A) del Artículo 123 Constitucional, en tales artículos se desarrolla la innovación federalista, de primera importancia, contenido en el citado precepto constitucional y que se refiere a la participación directa que las Entidades Federativas tienen, al auxiliar a la Federación en lo relativo a la Capacitación y Adiestramiento de los trabajadores...

En materia de Capacitación y Adiestramiento para los trabajadores y desde un punto de vista sustantivo, la reforma de que se trata permitirá elaborar...un sistema nacional que alcance a toda la población trabajadora del país.

Dicho sistema se ha pensado que debe quedar abierto a las influencias del medio; ser eminentemente participativo y estar dotado de flexibilidad, a fin de que pueda adaptarse por sí y oportunamente a los cambios sociales, sin necesidad de variar su estructura. El diseño de todo el conjunto implica adicionar la Ley Federal del Trabajo con una serie de preceptos y de derechos y obligaciones imputables a trabajadoras y patrones, a fin de integrar el correspondiente marco conceptual.

En tal virtud, la iniciativa señala que la Capacitación y el Adiestramiento tienen como finalidad coexistentes, actualizar y perfeccionar los conocimientos del trabajador en su actividad; prepararlos para el ascenso; prevenir

riesgos de trabajo; incrementar la productividad; y, en suma abrir a la población trabajadora perspectivas más alentadoras, al quedar solidamente vinculados el adiestramiento y la capacitación con la posibilidad de ascender a puestos de nivel superior...

Desde un punto de vista operativo la Iniciativa que se comenta, preceptúa la existencia de una estructura vertical que parte de las comisiones mixtas de Capacitación y Adiestramiento de cada empresa o establecimiento y concluye, en el último nivel, con la presencia de un organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuya denominación será Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Se señala como atribución básica de dicho organismo el manejo del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, el que se integra con cuatro renglones de semejante relevancia y que en plan óptimo deben entenderse íntimamente interrelacionados: el estudio y promoción de la generación de empleos; la promoción y supervisión de la colocación de los trabajadores; la organización, la promoción y la supervisión de la Capacitación y el Adiestramiento de todos los trabajadores; y la existencia de registros especiales "...

Cabe hacer notar, en relación a este último párrafo que efectivamente, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (U.C.E.C.A.), se encargó desde su creación el 5 de julio de 1978, de llevar a cabo el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, sin embargo dicho organismo desconcentrado desapareció el 30 de diciembre de 1983, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal del Trabajo en materia de empleo, capacitación y adiestramiento.

Esta reforma, consistió fundamentalmente en que las facultades y atribuciones que tenía la U.C.E.C.A. pasaron a ser directamente competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Capacitación y Productividad y de la Dirección General del Empleo, que forma parte de la estructura orgánica de la propia Secretaría.

El razonamiento principal que dio el Ejecutivo Federal para decretar dicha reforma consistió en la necesidad prioritaria, de acuerdo al momento que se

vivía, de aprovechar en la mejor forma los recursos de la Nación, así como modernizar el aparato administrativo del país para adecuarlo a las nuevas - circunstancias y requerimientos del desarrollo y proporcionar el acceso a una sociedad más igualitaria.

A continuación comentaremos las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, referentes a la Capacitación y Adiestramiento:

#### TITULO PRIMERO: PRINCIPIOS GENERALES.

##### - Artículo 3º.

... "Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el - adiestramiento de los trabajadores".

- Como sabemos, la Ley Laboral es un documento eminentemente Social, pues sus normas son reivindicatorias de la clase trabajadora, así como pretende poner en un plano de igualdad a los factores de la producción.

##### - Artículo 7º.

... "El patrón y los trabajadores extranjeros, tendrán la obligación solidaria de capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate".

- Toda empresa extranjera, contrae esta obligación sin perjuicio de que las autoridades competentes puedan aplicar las sanciones pertinentes en el caso de incumplimiento.

#### TITULO SEGUNDO: RELACIONES INDIVIDUALES DE TRABAJO.

##### - Artículo 25º.

"El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener... - Fracción VIII.- La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley"...

TITULO CUARTO: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS PATRONES.

- Artículo 132

Son obligaciones de los patrones...

... "Fracción XV.- Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, en los términos del Capítulo III Bis de este Título".

... "Fracción XXVIII.- Participar en la integración y funcionamiento de las Comisiones que deban formarse en cada centro de trabajo, de acuerdo con lo establecido por esta Ley".

Como podemos ver, se contiene aquí el principio general de la obligación legal de todo patrón, de proporcionar la capacitación y el adiestramiento.

Capítulo III Bis: De la Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores.

- Artículo 153-A

"Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

- Artículo 153-B

"Para dar cumplimiento a la obligación que, conforme al artículo anterior les corresponde, los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En caso de tal adhesión, quedará a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas."

- Artículo 153-C

"Las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento, así como su personal docente, deberán estar autorizadas y registradas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

- Artículo 153-D

" Los cursos y programas de capacitación o adiestramiento de los trabajadores podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de -- ellas o respecto a una rama industrial o actividad determinada".

- Artículo 153-E

"La capacitación o adiestramiento a que se refiere el artículo 153-A, deberá impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo , salvo que, atendiendo a la naturaleza de los servicios, patrón y trabajador convengan que podrán impartirse de otra manera; así como el caso en que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que - desempeña, en cuyo supuesto, la capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo".

- Artículo 153-F

"La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como, proporcionar información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación:...
- III. Prevenir riesgos de trabajo;
- IV. Incrementar la productividad; y.

V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador".

Además de los objetivos anteriores, nosotros pensamos que se quiso aumentar la mano de obra calificada, así como mejorar la calidad de vida del trabajador.

- Artículo 153-G

"Durante el tiempo en que un trabajador de nuevo ingreso que requiera capacitación inicial para el empleo que va a desempeñar, recibida ésta, prestará sus servicios conforme a las condiciones generales de trabajo que rijan en la empresa o a lo que se estipule respecto a ella en los contratos colectivos".

- Artículo 153-H

"Los trabajadores a quienes se imparta capacitación o adiestramiento están obligados a:

I. Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento;

II. Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento, y cumplir con los programas respectivos;

III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimiento y de aptitud que sean requeridos".

Creemos que se debe establecer algún tipo de sanción para el trabajador que no coopere con el patrón a que se le capacite, pues en la práctica los trabajadores en ocasiones denotan negligencia al no acudir a clases o simplemente desertan, creando pérdidas de tiempo y dinero a la empresa.

- Artículo 153-I

"En cada empresa se constituirán Comisiones Mixtas de Capacitación y Adies-

tramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlos; todo esto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas".

- Artículo 153-J

" Las autoridades laborales cuidarán que las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se integren y funcionen oportuna y normalmente, vigilando el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores".

- Artículo 153-K

" La Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los patrones, sindicatos y trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades, para constituir Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de tales ramas industriales o actividades, los cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de la propia Secretaría a que se refiere esta Ley.

Estos Comités tendrán facultades para:

- I. Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación y adiestramiento de las ramas o actividades respectivas;
- II.- Colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo en existencia y uso en las ramas o actividades correspondientes;
- III. Proponer sistemas de capacitación o adiestramiento para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes;
- IV. Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación y adiestramiento;



V. Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales o actividades específicas de que se trate; y ;

VI. Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas o conocimientos o habilidades laborales de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto".

- Artículo 153-L

" La Secretaría del Trabajo y Previsión Social fijará las bases para determinar la forma de designación de los miembros de los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, así como las relativas a su organización y funcionamiento".

- Artículo 153-M

" En los contratos colectivos deberán incluirse cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, conforme a planes y programas que satisfagan los requisitos establecidos en este Capítulo".

" Además, podrá consignarse en los propios contratos el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la empresa, tomando en cuenta, en su caso, la cláusula de admisión".

- Artículo 153-N

"Dentro de los quince días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo, los patrones deberán presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para su aprobación, los planes y programas de capacitación y adiestramiento que se haya acordado establecer, o en su caso, las modificaciones que se hayan convenido acerca de planes y programas ya implantados con aprobación de la autoridad laboral".

- Artículo 153-O

" Las empresas en que no rija contrato colectivo de trabajo, deberán someter a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los primeros sesenta días de los años impares, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que, de común acuerdo con los trabajadores, hayan decidido implantar. Igualmente, deberán informar respecto a la constitución y bases generales a que se sujetará el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento".

En este artículo se prevé el caso de que si en una empresa no existe sindicato, no deje de cumplirse con las disposiciones legales en la materia.

- Artículo 153-P

" El registro de que trata el artículo 153-C se otorgará a las personas o - instituciones que satisfagan los siguientes requisitos:

I. Comprobar que quienes capacitarán o adiestrarán a los trabajadores, están preparados profesionalmente en la rama industrial o actividad en que impartirán sus conocimientos;

II. Acreditar satisfactoriamente, a juicio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tener conocimientos bastantes sobre los procedimientos tecnológicos propios de la rama industrial o actividad en la que pretendan - - impartir dicha capacitación o adiestramiento; y

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

El registro concedido en los términos de este artículo podrá ser revocado -- cuando se contravengan las disposiciones de esta Ley.

En el procedimiento de revocación, el afectado podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga".

- Artículo 153-Q

" Los planes y programas de que tratan los artículos 153-N y 153-O, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Referirse a períodos no mayores de cuatro años;
- II. Comprender todos los puestos y niveles existentes en la empresa;
- III. Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa;
- IV. Señalar el procedimiento de selección a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría;
- V. Especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las entidades instructoras; y,
- VI. Aquellos otros que establezcan los criterios generales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Dichos planes y programas deberán ser aplicados de inmediato por las empresas".

Con estos requisitos se trata de garantizar que en México sea una realidad la capacitación y el adiestramiento de sus trabajadores, pues... es indudable que el país requiere, no sólo del capital necesario para producir, sino fundamentalmente de la mano de obra, ya que según las estadísticas que se han consultado, resulta que si en el país, si bien existe abundancia de mano de obra, es de mano de obra no calificada, en cambio tratándose de trabajadores calificados, hay demanda constante en las empresas y muchas veces se tiene que recurrir a traer del extranjero un técnico especializado, siendo que -

creemos que en México podrían capacitarse a todos estos técnicos mediante la colaboración patriótica y desinteresada, de los patrones, del gobierno y de los trabajadores. (11)

- Artículo 153-R

"Dentro de los sesenta días hábiles que sigan a la presentación de tales -- planes y programas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ésta los aprobará o dispondrá que se les hagan las modificaciones que estime pertinentes; en la inteligencia de que, aquellos planes y programas que no - hayan sido objetados por la autoridad laboral dentro del término citado, se entenderán definitivamente aprobados".

En relación a este artículo, el tratadista Equerio Guerrero comenta: "En estas condiciones, aún cuando en otro precepto, se indica, que dentro del Contrato Colectivo deben quedar incluidas las bases para ejecutar los planes de capacitación y adiestramiento, debemos entender que no será motivo de huelga en la revisión de un contrato colectivo, la discrepancia de las partes en estos planes de capacitación, ya que no basta con que los aprueben simplemente patrones y trabajadores, sino que es necesario que sean aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social". (12)

- Artículo 153-S

"Cuando el patrón no dé cumplimiento a la obligación de presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los planes y programas de capacitación y adiestramiento, dentro del plazo que corresponda en los términos de los artículos 153-N y 153-O, o cuando presentados dichos planes y programas, no los lleve a la práctica, será sancionado conforme a lo dispuesto en la

---

(11) Guerrero, Equerio. Manual de Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, México, 1983. Pág. 215.

(12) Idem., Pág. 214.

fracción IV del artículo 994 de esta Ley, sin perjuicio de que, en cualquier caso de los dos casos, la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con la obligación de que se trata".

- Artículo 153-T

" Los trabajadores que hayan sido aprobados en los exámenes de capacitación o adiestramiento en los términos de este Capítulo, tendrán derecho a que la entidad instructora les expida las constancias respectivas, mismas que, autenticadas por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de la empresa, se harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto del correspondiente Comité Nacional o, a falta de éste, a través de las autoridades del trabajo a fin de que la propia Secretaría las registre y las tome en cuenta al formular el padrón de trabajadores capacitados que corresponda, en los términos de la fracción IV del artículo 539".

- Artículo 153-U

" Cuando implantado un programa de capacitación, un trabajador se niegue a recibir ésta, por considerar que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior, deberá acreditar documentalmente dicha capacidad o presentar y aprobar, ante la entidad instructora, el examen de suficiencia que señale la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En este último caso, se extenderá a dicho trabajador la correspondiente constancia de habilidades laborales".

- Artículo 153-Y

" La constancias de habilidades laborales es el documento expedido por el capacitador, con el cual el trabajador acreditará haber llevado y aprobado un curso de capacitación".

" Las empresas están obligadas a enviar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su registro y control, listas de las constancias que se hayan expedido a sus trabajadores".

" Las constancias de que se trata surtirán plenos efectos, para fines de ascenso, dentro de la empresa en que se hayan proporcionado la capacitación o adiestramiento ".

" Si en una empresa existen varias especialidades o niveles en relación con el puesto a que la constancia se refiera, el trabajador, mediante examen que practique la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento respectiva acreditará para cual de ellas es apto."

- Artículo 153-W

" Los certificados, diplomas, títulos o grados que expidan el Estado, sus organismos descentralizados o los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, a quienes hayan concluido un tipo de educación con carácter terminal, serán inscritos en los registros de que trata el artículo 539, Fracción IV, cuando el puesto y categoría correspondiente figuren en el Catálogo Nacional de Ocupaciones o sean similares a los incluidos en él ".

- Artículo 153-X

" Los trabajadores y patrones tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que derivan de la obligación de capacitación o adiestramiento impuesta en este capítulo".

Es evidente que las disposiciones en la materia contenidas en la Ley Federal del Trabajo se encuentran medularmente agrupadas en el capítulo III bis del título IV y conforman un sistema con una serie de elementos interactuantes, que en su juego de integración permiten que el trabajador sea objeto de una detección de necesidades de formación, participante en las actividades de capacitación o adiestramiento, merecedor a la certificación correspondiente y en su caso, a la promoción escalafonaria.

- Artículo 159

" Las vacantes definitivas, las provisionales con duración mayor de 30 días

y los puestos de nueva creación, serán cubiertos escalafonariamente, por el trabajador de la categoría inmediata inferior, del respectivo oficio o profesión.

Si el patrón cumplió con la obligación de capacitar a todos los trabajadores de la categoría inmediata inferior a aquella en que ocurra la vacante, el ascenso corresponderá a quien haya demostrado ser apto y tenga mayor antigüedad. En igualdad de condiciones, se preferirá al trabajador que tenga a su cargo una familia y, de subsistir la igualdad, al que, previo examen, acredite mayor aptitud.

Si el patrón no ha dado cumplimiento a la obligación que le impone el artículo 132, Fracción XV, la vacante se otorgará al trabajador de mayor antigüedad. En igualdad de condiciones, se preferirá al trabajador que tenga a su cargo una familia y, de subsistir la igualdad, al que, previo examen, acredite mayor aptitud.

Si el patrón no ha dado cumplimiento a la obligación que le impone el artículo 132, Fracción XV, la vacante se otorgará al trabajador de mayor antigüedad y, en igualdad de esta circunstancia, al que tenga a su cargo una familia..."

Pensamos que con lo anterior se combate el llamado "escalafón ciego" mediante el cual se otorga el ascenso únicamente en base a la antigüedad del trabajador y no en la capacidad de trabajo del mismo.

#### TITULO QUINTO BIS: TRABAJO DE LOS MENORES.

##### - Artículo 180

" Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciséis años están obligados a: ...

... Fracción IV. Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta Ley..."

#### TITULO SEPTIMO: RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.

- Artículo 391

" El contrato colectivo contendrá:...

...Fracción VII.- Las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimiento que comprenda;

Fracción VIII.- Disposiciones sobre la capacitación o adiestramiento inicial que se deba impartir a quienes vayan a ingresar a laborar a la empresa o establecimiento;

Fracción IX.- Las bases sobre integración y funcionamiento de las Comisiones que deban integrarse de acuerdo con esta Ley"...

- Artículo 412

" El contrato-ley contendrá:...

... Fracción IV.- Las condiciones de trabajo señaladas en el artículo 391, Fracciones ... y IX;

Fracción V.- Las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas para la implantación de la Capacitación y el Adiestramiento en la rama de la industria de que se trate".

TITULO ONCE: AUTORIDADES DEL TRABAJO Y SERVICIOS SOCIALES.

- Artículo 523

" La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:...

... Fracción V.- Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento..."

- Artículo 526



"Compete... a la Secretaría de Educación Pública, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones que esta Ley impone a los patrones en materia educativa e intervenir coordinadamente con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título".

- Artículo 527

"También corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos que afecten... obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores..."

- Artículo 527-A

"En la aplicación de las normas de trabajo referente a la capacitación y - - adiestramiento de los trabajadores..., las autoridades de la federación serán auxiliadas por las locales, tratándose de empresas o establecimientos que, en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de estas últimas".

- Artículo 529

"... De conformidad con lo dispuesto en el artículo 527-A, las autoridades de las Entidades Federativas deberán:

I. Poner a disposición de las Dependencias del Ejecutivo Federal competente para aplicar esta Ley, la información que éstas les soliciten para estar en aptitud de cumplir sus funciones;

II.- Participar en la integración y funcionamiento del respectivo Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento;

IV. Reportar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las violaciones que cometan los patrones en materia de... capacitación y adiestramiento e intervenir en la ejecución de las medidas que se adopten para sancionar tales violaciones y para corregir las irregularidades en las empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local;

V. Coadyuvar con los correspondientes Comités Nacionales de Capacitación y -  
Adiestramiento;

VI. Auxiliar en la realización de los trámites relativos a las constancias de  
habilidades laborales;

VII. Previa determinación general o solicitud específica de las autoridades  
federales, adoptar aquellas otras medidas que resulten necesarias para auxi-  
liarlos en los aspectos concernientes a tal determinación o solicitud;

Capítulo IV: Del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

- Artículo 537

"El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrá los si-  
guientes objetivos:...

...Fracción III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adies-  
tramiento de los trabajadores; y.

Fracción IV. Registrar las constancias de habilidades laborales".

- Artículo 538

"El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento estará a car-  
go de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de las uni-  
dades administrativas de la misma, a las que competan las funciones corres-  
pondientes, en los términos de su Reglamento Interior".

- Artículo 539

"De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efec-  
tos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponden las  
siguientes actividades:

...III. En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:

- a) Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento;
- b) Estudiar y, en su caso, sugerir la expedición de convocatorias para formar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos comités;
- c) Estudiar y, en su caso sugerir, en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento, oyendo la opinión del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que -corresponda;
- d) Autorizar y registrar, en los términos del artículo 153-C, a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los -trabajadores; supervisar su correcto desempeño; y en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido;
- e) Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presenten;
- f) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan capacitar o adiestrar a los trabajadores, conforme al procedimiento de adhesión convencional a que se refiere el artículo 153-B;
- g) Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III Bis del Título Cuarto;
- h) Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para impartir planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados, conforme a lo dispuesto en esta Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor;
- i) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.
- IV. En materia de registro de constancias de habilidades laborales:

- a) Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales o actividades; y,
- b) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos confieran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia".

- Artículo 539-A

"Para el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social será asesorada - por un Consejo Consultivo integrado por representantes del sector público, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de las organizaciones nacionales de patrones, a razón de cinco miembros por cada uno de ellos con sus respectivos suplentes ...

... Los representantes de las organizaciones obreras y de las patronales serán designados conforme a las bases que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El Consejo Consultivo será presidido por el Secretario del Trabajo y Previsión Social; fungirá como Secretario del mismo, el funcionario que determine el titular de la propia Secretaría y su funcionamiento se regirá por el Reglamento que expida el propio Consejo".

- Artículo 539-B

"Cuando se trate de empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local y para la realización de las actividades a que se contraen las Fracciones III y IV del artículo 539, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social será ase so ra da por Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento.

Los Consejos Consultivos Estatales estarán formados por el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, quien los presidirá, sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Edu ca ci ó n P ú b l i c a y del Instituto Mexicano del Seguro Social; tres re p r e s e n t a n t e s de las organizaciones locales de trabajadores, tres representantes de las

organizaciones patronales de la Entidad. El representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fungirá como Secretario del Consejo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Gobernador de la Entidad Federativa que corresponda, expedirán conjuntamente, las bases conforme a las cuales deban designarse los representantes de los trabajadores y de los Patronos en los Consejos Consultivos mencionados y formularán, al efecto las invitaciones que se requieran.

Los Consejos Consultivos se sujetarán en lo que se refiere a su funcionamiento interno, al Reglamento que al efecto expida cada uno de ellos".

- Artículo 539-C

"Las autoridades laborales estatales auxiliarán a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para el desempeño de sus funciones, de acuerdo a lo que establezcan los artículos 527-A y 529".

TITULO CATORCE: DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.

- Artículo 698

... "Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conocerán de los conflictos de trabajo cuando se trate de las ramas industriales, empresas o materias contenidas en los artículos 123, Apartado "A", Fracción XXXI de la Constitución Política y 527 de esta Ley".

- Artículo 699

"Cuando en los conflictos a que se refiere el párrafo primero del artículo - que antecede, se ejerciten en la misma demanda acciones relacionadas con obligaciones en materia de capacitación y adiestramiento...; el conocimiento de estas materias será de la competencia de la Junta Federal Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo a su jurisdicción.

En el supuesto previsto en el párrafo anterior, la Junta Local al admitir -

la demanda, ordenará se saque copia de la misma y de los documentos presentados por el actor, las que remitirá inmediatamente a la Junta Federal para la sustanciación, y resolución exclusivamente de las cuestiones sobre capacitación y adiestramiento... en los términos señalados en esta Ley".

- Artículo 892

"Las disposiciones de este Capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos...153-X..."

#### TITULO DIECISEIS: RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.

- Artículo 992

"Las violaciones a las normas de trabajo cometidas por los patrones o por los trabajadores, se sancionarán de conformidad con las disposiciones de este Título, independientemente de la responsabilidad que les corresponda por el incumplimiento de sus obligaciones".

"La cuantificación de las sanciones pecuniarias que en el presente Título se establecen se hará tomando como base de cálculo la cuota diaria de salario mínimo general vigente, en el lugar y tiempo en que se cometa la violación".

- Artículo 994

"Se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente a... Fracción IV. De 15 a 315 veces el salario mínimo general, al patrón que no cumpla con lo dispuesto por la Fracción XV del artículo 132. La multa se duplicará, si la irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda para ello".

#### 1.3.3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

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

...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.

#### I.3.4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Este reglamento, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 14 de agosto de 1985, regula la estructura y funcionamiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y en materia de Capacitación y Adiestramiento establece lo siguiente:

ARTICULO 15. Corresponde a la Dirección General de Capacitación y Productividad.

- I. Coordinar el sistema nacional de capacitación y adiestramiento;
- II. Normar, promover, supervisar y asesorar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores;
- III. Cuidar de la oportuna constitución y el correcto funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento;
- IV. Estudiar y, en su caso, expedir convocatorias para integrar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente, así como fijar las bases relativas a la integración, organización y funcionamiento de dichos comités;
- V. Estudiar y, en su caso, elaborar en relación con cada rama industrial o actividad, los criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento, oyendo la opinión del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda;
- VI. Autorizar y registrar, en los términos de las disposiciones aplicables, a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores, supervisar su correcto desempeño y, en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido;

VII. Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación y adiestramiento que los patrones presenten y llevar los registros correspondientes;

VIII. Formular, revisar y autorizar el establecimiento de sistemas generales de capacitación y adiestramiento que se establezcan por rama de actividad - económica y permita capacitar y adiestrar a los trabajadores, conforme al procedimiento de adhesión convencional establecido por la Ley;

IX. Practicar los exámenes de suficiencia a los capacitadores y a los trabajadores, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

X. Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III Bis del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos a efecto de unificar los criterios para la aplicación de sanciones;

XI. Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para - implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo, y en su caso, para la expedición de certificados conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, en los ordenamientos educativos y demás - disposiciones en vigor;

XII. Organizar e impartir cursos de capacitación y de adiestramiento en y para el trabajo, así como para la formación de agentes capacitadores;

XIII. Llevar registros actualizados de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, por cada una de las ramas industriales o actividades;

XIV. Establecer coordinación con las dependencias y entidades de los sectores público, privado y social para la ejecución y evaluación de los programas y proyectos derivados del Plan Nacional de Desarrollo en materia de capacitación y productividad;

XV. Realizar programas de investigación de la productividad, vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, así como promover la investigación de sus elementos en los sectores público, privado y social e investigar las causas y elementos que inciden en la productividad y diseñar y promover lineamientos de carácter nacional, regional y sectorial para incrementar la productividad, así como para lograr la justa distribución de los beneficios que se obtengan;



XVI. Promover y divulgar el conocimiento y aplicación de métodos y sistemas de organización y administración mediante la capacitación y el desarrollo de personal, que requieran las actividades agropecuarias, industriales y de servicios de los sectores público, social y privado;

XVII. Desarrollar y promover la aplicación de tecnologías adecuadas las necesidades específicas de cada grupo, sector o región; y

XVIII. En general, llevar a cabo todas aquellas funciones que la Ley encomienda a la Secretaría que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden.

#### 1.4 CARACTERISTICAS DEL SISTEMA.

Al modificarse la Ley Federal del Trabajo en materia de Capacitación y Adiestramiento, el Ejecutivo Federal describió de la siguiente manera las cualidades básicas del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

"El Sistema se ha pensado que debe quedar abierto a las influencias del medio; ser eminentemente participativo y estar dotado de flexibilidad, a fin de que pueda adaptarse por sí y oportunamente a los cambios sociales sin necesidad de variar su estructura".

De lo anterior se desprende que las características del Sistema son el ser Participativo, Flexible y Abierto, aunque nosotros pensamos que debe agregarse una más, el de ser totalizador.

- Es participativo. Porque permite que en el proceso de la Capacitación y el Adiestramiento, tanto patronos como trabajadores formulen, de común acuerdo los planes y programas de capacitación, asimismo, ambos sectores participan en las comisiones mixtas, que se integren al interior de cada empresa, así como en los órganos asesores y auxiliares del Sistema (Consejos Consultivos de Capacitación y Adiestramiento y Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento). es decir, que las acciones en la materia que nos ocupa se deben llevar a cabo de común acuerdo entre patronos y sindicatos o trabajadores.

Además "la participación es la clave misma de la regularización concreta de

la obligación de capacitar, puesto que los planes y programas de capacitación y adiestramiento, así como las condiciones de lugar y tiempo, procedimientos, etcétera, deben ser fruto de un acuerdo entre los patrones y los trabajadores" (13)

Nosotros pensamos que esta característica es importante toda vez que a mayor participación de trabajadores y patrones mayor efectividad tendrá el Sistema y las acciones que de él se desprenden.

- Es Flexible. Porque da alternativas en cuanto a los métodos y procedimientos que se implanten en cada centro de trabajo para proporcionar capacitación y adiestramiento en base a las necesidades de los trabajadores, y de las empresas, lo que quiere decir que el legislador mexicano deja al acuerdo entre el patrón y el Sindicato o los trabajadores, en su caso, la posibilidad de efectuar una serie de opciones y estrategias:

- Sobre su tiempo de duración y las etapas en que se cumplirán los planes y programas.

- Sobre las distintas formas y modalidades posibles, incluyendo su combinación (cursos y programas de capacitación y adiestramiento de diferentes clases y duración).

- Sobre el ámbito físico de tales formas y modalidades, es decir, si la capacitación o el adiestramiento se impartirán dentro de la empresa o total o parcialmente fuera de ella.

- Sobre el alcance de los planes y programas, o sea, si serán formulados en relación con cada establecimiento, o concertados entre varias o para una rama de actividad.

- Sobre si se decidirá confiar las acciones correspondientes a instructores que pertenezcan al personal de la empresa (recursos propios) o que hayan sido especialmente contratados para llevarlas a cabo, o por el contrario, se concertarán con escuelas u organismos especializados, o resultarán de la adhesión a sistemas generales, que cuenten con el visto bueno de las autoridades competentes, o bien, mediante programas específicos.

---

(13) Barbajelata, Héctor Hugo. Op. Cit. Pág. 38

- Sobre el procedimiento para establecer relaciones, entre trabajadores de un mismo puesto o categoría.

- En general, sobre todas las cuestiones, respecto de los cuales no haya una previsión taxativa en la Ley o en las disposiciones dictadas para su aplicación, dentro de los límites de competencia que aquélla les atribuye. En este sentido, y bajo ciertas condiciones, puede incluso acordarse que la capacitación o el adiestramiento se impartan fuera de la jornada de trabajo, según lo consigna expresamente el artículo 153-E de la Ley Federal del Trabajo, aunque el principio general sea que tales acciones se cumplan dentro de las horas de la jornada de cada trabajador. Este último extremo debe ser tenido en cuenta, obviamente, también en los casos de capacitación externa.

- Es Abierto. Ya que permite la retroalimentación entre las partes que conforman el propio sistema, a fin de evaluar los resultados obtenidos y programar las actividades necesarias para el perfeccionamiento del mismo, de este modo es posible determinar el impacto de las acciones, detectar desviaciones y encontrar soluciones modificadoras o reorientadoras.

- Es Totalizador. Consideramos que es otra característica, en virtud de que el Sistema abarca a toda la población trabajadora del país, cuyas relaciones jurídicas con los patrones se rigen por la Ley Federal del Trabajo; los patrones están obligados a proporcionar capacitación y adiestramiento a todos sus trabajadores, sea cual fuere el nivel o puesto que ocupen dentro de la empresa, desde los gerenciales hasta los operativos.

#### 1.5 OBJETIVOS DEL SISTEMA.

Al establecerse la capacitación y el adiestramiento al interior de las empresas, se tienen como objetivos los señalados en la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 153-F:

I.- "Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como, proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;"

El trabajador capacitado, podrá aplicar los conocimientos adquiridos en la -

actividad que realiza dentro de la empresa, incluso si se trata de nueva - tecnología, esto fomentará de manera eficiente la planta productiva.

II.- "Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación".

Un trabajador capacitado y adiestrado tiene mayor oportunidad de ascenso para ocupar una plaza vacante o de nueva creación.

III.- "Prevenir riesgos de Trabajo"

Es a través de las acciones de capacitación y adiestramiento como se previenen riesgos de trabajo, toda vez que cuando un trabajador ha sido capacitado para el desempeño de sus funciones dentro de la empresa, existen menos posibilidades de que éste sufra accidentes de trabajo.

IV.- "Incrementar la productividad".

El incrementar la productividad es una política que a todos nos interesa debido al momento crítico que vive el país, para lo cual es necesario impulsar la producción en las empresas, así como mejorar los servicios y lograr un gran desarrollo económico.

V. "En general, mejorar las aptitudes del trabajador".

Con la capacitación y adiestramiento, el trabajador mejora su preparación técnica y cultural.

#### 1.6 ELEMENTOS BASICOS DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

El cumplimiento de la obligación de capacitar y adiestrar a los trabajadores, implica realizar una serie de acciones establecidas en la Ley Federal del - Trabajo; en ella, se especifican diferentes requisitos administrativos, así como condiciones de organización y ejecución de cualquier actividad sobre capacitación y adiestramiento.

Es decir, la mencionada Ley hace referencia a los diferentes elementos que

intervienen en el proceso de la capacitación y el adiestramiento.

Para cumplir cabalmente con esta obligación, el patrón deberá iniciar con la integración de la Comisión Mixta, después con la formulación y ejecución de sus Planes y Programas y cerrará el ciclo al expedir sus Constancias de Habilidades Laborales a los trabajadores capacitados.

A continuación trataremos con mayor detalle los elementos básicos de la capacitación y adiestramiento.

#### 1.6.1 LA COMISION MIXTA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

La Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento es un organismo que debe formarse en cada centro de trabajo por los sectores patronal y trabajador, con igual número de representantes por cada sector, es decir, son órganos - bipartitos y paritarios, cuya función principal es la de vigilar la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, conforme a la situación real de necesidades atendiendo a los objetivos de la empresa - y a sus características, como son tipo de tecnología, sistemas de organización y recursos.

Las Comisiones Mixtas, constituyen la base del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento y su adecuado funcionamiento permitirá asegurar la calidad y eficiencia de las acciones que en la materia se efectúen en cada empresa del país, por cuanto las condiciones conjugan y coordinan los esfuerzos de los factores de la producción en orden a la consecución de los objetivos de la capacitación y adiestramiento.

Así mismo, constituyen el canal de comunicación que permitirá a los trabajadores emitir opiniones, efectuar propuestas y exteriorizar sus inquietudes y expectativas en relación con los métodos y procedimientos utilizados para - llevar a cabo las acciones de capacitación y adiestramiento implantadas en - su centro de trabajo lo que significa que los objetivos que se persiguen al integrar estas comisiones, se alcanzarán únicamente con la participación activa de todos los sectores involucrados en el proceso.

Los miembros de la Comisión, en tanto establezcan una efectiva comunicación con sus representados, realicen un adecuado seguimiento y análisis de las acciones que en la materia se efectúen al interior de la empresa y en suma, tomen conciencia de la importancia e impacto de las funciones que les competen, para coadyuvar a la satisfacción plena de las necesidades de formación profesional y a la elevación, por tanto, de los niveles de bienestar y productividad.

Las Comisiones fungen como canales de comunicación entre sus representados y el Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento de la Rama Industrial o actividad correspondiente. La colaboración que las comisiones brinden al respectivo comité, mediante la información que al mismo proporcionen y las propuestas y sugerencias que le eleven, llevará al éxito de actividades de éste por cuanto le permitirá conocer las características, procedimientos y resultados de las acciones realizadas en materia de capacitación y adiestramiento en cada empresa de la rama o actividad económica.

#### FUNCIONES DE LA COMISION MIXTA.

La Ley Federal del Trabajo, atribuye a las Comisiones Mixtas las siguientes funciones:

- Vigilar la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores (art. 153-I).
- Ello implica que las Comisiones vigilarán el cumplimiento de lo pactado entre ambos factores productivos, y evaluarán los resultados de las acciones que en materia de capacitación y adiestramiento se desarrollen en la empresa, por cuanto también es función de las Comisiones, la elaboración de propuestas encaminadas a procurar el perfeccionamiento de los métodos y sistemas -- implantados. (art. 153-I).
- Autenticar las Constancias de Habilidades Laborales que la entidad capacitadora expida a los trabajadores (art. 153-T)
- En caso de que en una empresa hubiera varias especialidades o niveles en

relación con el puesto al que la constancia se refiera, el trabajador mediante examen que practique la Comisión Mixta respectiva, acreditará para cuál de ellos es apto. (Art. 153-Y).

Por lo que respecta a otras funciones aparte de las que la Ley Federal del Trabajo les atribuye y para efecto de cumplir éstas, la Comisión Mixta puede efectuar las siguientes:

- Prestar el apoyo necesario en la detección de necesidades de Capacitación y Adiestramiento.
- Verificar que la empresa elabore un Plan y Programa de Capacitación.
- Verificar que los cursos programados en los Planes atiendan las necesidades de Capacitación detectados.
- Coadyuvar, en caso conveniente en la elaboración del Plan y Programa que se vaya a implantar.
- Verificar que el programa de capacitación sea presentado en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y sea autorizado por la misma.
- Vigilar que los cursos que se imparten a los trabajadores sean los autorizados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Recabar de los instructores la verificación de resultados obtenidos por el trabajador participante, a efecto de estar en condiciones de autenticar las Constancias de Habilidades Laborales.
- Promover la participación activa de los trabajadores, tanto para que se les capacite como para sugerir se les designe como instructores.
- Llevar un registro actualizado de sus actividades y acuerdos que se realicen en cada reunión ordinaria o extraordinaria a efecto de llevar un seguimiento escrito que les permita evaluar los resultados y alcances de su gestión.
- Llevar sugerencias o recomendaciones, en caso de que exista, al Comité Na-

cional de Capacitación y Adiestramiento en la Rama Industrial o Actividad Económica a que pertenezca la empresa donde esté constituida, a fin de coadyuvar, en la elaboración de criterios y establecimientos de Programas Generales de Capacitación por rama.

- Colaborar en la elaboración de criterios, procedimientos, sugerencias y medidas que mejoren la capacitación en la empresa.

#### PLAZO PARA SU CONSTITUCION.

La obligación de constituir en cada empresa, la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, surge a partir de la vigencia de las reformas a la Ley Federal del Trabajo en la materia que nos ocupa, esto es, desde el 1o. de mayo de 1978.

En las empresas de nueva creación, deberá procederse de inmediato a integrar la respectiva Comisión.

Respecto a la obligación de informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sobre la integración y funcionamiento de la Comisión, es preciso distinguir:

- Empresas que rigen sus relaciones laborales por contrato individual de trabajo; y
- Empresas que rigen sus relaciones laborales por contrato colectivo de trabajo.

En el caso de las primeras, la Ley Federal del Trabajo establece que deberán someter a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y - dentro de los primeros 60 días de los años impares, los Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento que, de común acuerdo con los trabajadores, -- hayan decidido implantar; deberán informar, asimismo, sobre la constitución y bases generales de funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento. (art. 153-0)

La obligación estatuida en el último párrafo de este artículo, implica que



las empresas que rigen sus relaciones laborales por contrato individual de trabajo, deberán presentar el citado informe a la autoridad laboral, dentro de los primeros 60 días de los años impares.

Con respecto a las empresas en las que existe contrato colectivo de trabajo, el ordenamiento laboral establece que éstos contendrán las bases para la integración y funcionamiento de las Comisiones (art. 391 fracción IX); igual requisito deben cumplir los contratos-ley (art. 412 fracción IV)

Es preciso señalar, además, que las empresas que rigen sus relaciones laborales mediante contratación colectiva deben someter a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sus planes y programas de capacitación y adiestramiento dentro de los 15 días siguientes a la celebración, revisión o prórroga de su contrato colectivo (art. 153-N).

Considerando la existencia de un plazo legal para la presentación de dichos planes y programas, así como las funciones que respecto a ellos competen a las Comisiones, estas empresas deberán presentar ante la autoridad laboral la información relativa a dichos organismos en el plazo arriba señalado.

Para establecer las bases de funcionamiento e integración de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ha expedido diversos criterios administrativos, a saber:

- Oficio número 91.0 5117. Suscrito por el C. Secretario del Ramo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre de 1979, mediante el que se establecen criterios de orientación para la integración y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, respecto al número de integrantes que deben formarlas.

- Oficio número 01. 2279. Suscrito por el C. Secretario del Trabajo y Previsión Social, que señala las recomendaciones para establecer las bases de integración y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, para empresas que cuentan con 20 o más trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de abril de 1981.

- Oficio número 01005 de fecha 2 de agosto de 1984. Suscrito por el C. Se -

cretario del Ramo, que establece los criterios de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de agosto de 1984.

- Oficio número 02-B-1024 de fecha 23 de agosto de 1985, suscrito por el C. Secretario del Ramo, que establece los criterios y el formato único para la presentación y registro de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento y de los Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento para empresas - hasta con 19 trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de septiembre de 1985.

Cabe hacer notar que el criterio administrativo de fecha 2 de agosto de 1984, deja sin efectos los 2 anteriores de fechas 26 de septiembre de 1979 y 6 de abril de 1981, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre de 1979 y el 17 de abril de 1981, respectivamente.

#### 1.6.2. LOS PLANES Y PROGRAMAS

El capacitar y adiestrar a los trabajadores, es una actividad que se ha desarrollado en ocasiones, de manera informal. Sin embargo en la actualidad, no solamente consiste en transmitir conocimientos o desarrollar habilidades, - sino implica un proceso administrativo instruccional para alcanzar los resultados esperados.

La capacitación y el adiestramiento son procesos de instrucción que necesitan instrumentos y criterios uniformes que ayuden a organizar funcionalmente cualquier acción que se realice en la materia. En caso contrario, ocurre un desperdicio de recursos y esfuerzos, porque no existe una administración adecuada de todos los elementos que intervienen en su desarrollo, provocando pocos beneficios en relación a la inversión que implica cualquier actividad en ella.

Por lo tanto, es importante establecer procedimientos que ayuden a organizar y desarrollar eventos de instrucción en las empresas. Uno de estos procedimientos es formular el plan y los programas de capacitación y adiestramiento para capacitar a los trabajadores.

Haciendo énfasis en su finalidad, ya que, es donde radica su importancia, la

formulación de los planes y programas no deben ser considerados como un trámite administrativo que ayude a cumplir con la Ley; sino que su diseño y operación deben estar enfocados a estructurar y organizar todas las actividades de enseñanza-aprendizaje, con el objetivo de cubrir las necesidades de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y de la empresa.

Debemos tener en cuenta que un plan y programas de capacitación y adiestramiento se formula con base en una detección de necesidades o carencias que los puestos de trabajo que integran una empresa tienen.

Por ello, los elementos que conforman un plan guardan una relación dependiente con la empresa en sí, ya que aquél es una estrategia a llevar a cabo, con el propósito de satisfacer esas necesidades.

En el plan se deben delimitar las acciones que harán positivas en tiempo y forma, cumplir con la obligación patronal de capacitar y adiestrar a sus trabajadores, que de esta forma estarán aptos para el desempeño de sus funciones en los puestos de trabajo que ocupan.

El plan y los programas deberán ser convenidos por los factores de la producción, dado que la Ley estima que éstos sean formulados de común acuerdo entre el patrón y sus trabajadores o sindicatos, de acuerdo a las necesidades y dentro de las posibilidades de la empresa.

La Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento no tiene la facultad de negociar y convenir los planes y programas, sino únicamente la de vigilar la instrumentación y operación del sistema, pudiendo sugerir necesidades tendientes a perfeccionar tales sistemas (14).

La antigua Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento - (UCECA) en un criterio administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1979, estableció definiciones para unificar criterios sobre lo que debe considerarse como plan y programas de capacitación y adiestramiento:

---

(14) Tena Morelos, Adolfo. Aspectos Prácticos de la Capacitación y Adiestramiento. Fondo Editorial Coparmex, México, 1979. Pág. 73.

**"PLAN DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.** Documento que contiene los lineamientos y procedimientos a seguir en materia de capacitación y adiestramiento, respecto a cada centro de trabajo y que supone una ordenación general de actividades, para presentar una visión general de los programas que lo componen".

**"PROGRAMA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.** Parte de un plan que contiene, en términos de tiempo y de recursos y de manera pormenorizada, las acciones de capacitación y adiestramiento que el patrón efectuará en relación con los trabajadores de un mismo puesto o categoría ocupacional".

De las definiciones anteriores desprendemos que un plan y los Programas que lo integran, representan la estrategia global de la empresa y de sus trabajadores, para llevar a cabo las acciones de capacitación y adiestramiento, ya que, en dichos documentos, se enmarcan todos los procedimientos, actividades, recursos y tiempo de las acciones en la materia.

Los Planes y Programas tienen su fundamento legal enmarcado en la Ley Federal del Trabajo, en ella se establecen disposiciones al respecto.

Algunas de las más sobresalientes son las siguientes:

- Los trabajadores deberán ser capacitados conforme a los planes y programas que se formulen de común acuerdo por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Es decir que, al formular un plan de capacitación y Adiestramiento, existirá conformidad por ambas partes, en cuanto a su estructura y deberá ejecutarse tal y como se establece en los mismos.

- Los patrones podrán convenir con los trabajadores que se le proporcione la capacitación y el adiestramiento, dentro o fuera de la empresa, con personal propio o externo o mediante la adhesión a los sistemas generales que se establezcan.

Lo anterior indica que el plan y los programas de una empresa, pueden ser

instrumentados de varias maneras, por ejemplo con instructores internos o externos; mediante la adhesión a sistemas generales; o bien, a través de una combinación de ambas opciones.

En cuanto a los Sistemas Generales entendemos que es el programa que, registrado en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, contenga un conjunto de actividades de enseñanza-aprendizaje, integrado por módulos y materias, para la adquisición, complementación o actualización de las habilidades y de los conocimientos relativos a una ocupación o puesto de trabajo específico y al cual se pueden adherir los patrones en los términos del artículo 153-B de la Ley Federal del Trabajo.

El bajo costo de adhesión a estos sistemas generales, así como sus excelentes resultados, hacen de esta una buena opción para los patrones, toda vez que van dirigidos a puestos específicos de trabajo, cubre mejor las necesidades de la empresa, además de que la capacitación se imparte por instituciones capacitadoras registradas.

- Los cursos y programas podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o respecto a una rama industrial o actividad económica.

- Los planes y programas que se hayan acordado establecer o en su caso, las modificaciones que se hayan convenido de los planes ya implantados, deberán presentarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para su aprobación y registro.

- Los períodos máximos que pueden comprender los planes y programas, son de cuatro años y no existe mínimo de tiempo para la duración de los mismos.

- Si en estos, se incluyen instructores externos independientes o Instituciones Capacitadoras, es requisito indispensable que cuenten con registro de la Secretaría del Trabajo, si no cuentan con el mismo, no se autorizará ni registrará el plan presentado.

Otros requisitos importantes que deben cumplir los planes y programas son:

- Comprender todos los puestos y niveles que existen en la empresa.
- Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa.
- Señalar el procedimiento de selección para capacitar a los trabajadores de un mismo puesto y categoría.
- Aquellos otros que establezcan los criterios generales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Los criterios administrativos tienen por objeto el hacer más sencilla la elaboración y tramitación de los planes y programas, para los particulares estos son producto de una aportación de opiniones y razones de las partes involucradas, como resultado de la interacción responsable y oportuna de los Sectores empresarial, obrero y Gubernamental que participan en los Consejos Consultivos del empleo, capacitación y adiestramiento.

A continuación citaremos los Criterios Administrativos emitidos por el C. Secretario del Ramo en materia de Planes y Programas:

- Oficio número 01-6364 por el que se comunican los criterios de acuerdo a los cuales la Dirección de Capacitación y Adiestramiento deberá proceder en materia de presentación de planes y programas de capacitación y adiestramiento. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1979. (Derogado)

- Oficio número 01-5360, mediante el cual se establecen criterios de orientación para la integración y funcionamiento de los planes y programas de capacitación y adiestramiento, y simplificar el uso de la Forma UCECA-2.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de octubre de 1979. - (Derogado).

- Oficio número 01-219, mediante el cual se establecen criterios en materia de

planes y programas específicos, que contengan eventos de capacitación y adiestramiento que vayan a ser impartidos por agentes auxiliares.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1980. (Derogado).

- Oficio número 01-4548, mediante el cual se comunican los criterios conforme a los cuales la Dirección de Capacitación y Adiestramiento deberá proceder en materia de elaboración y presentación de los planes y programas de capacitación y adiestramiento de las empresas que tengan hasta 19 trabajadores, en máximo de 5 puestos de trabajo y carezcan de contrato colectivo.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1980 (Derogado).

- Oficio número 01-4549, mediante el cual se comunican los criterios conforme a los cuales la Dirección de Capacitación y Adiestramiento deberá proceder en materia de inclusión en los planes y programas educativos conocidos como Alfabización, Primaria Intensiva para Adultos y Secundaria Abierta.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1980 (Derogado).

- Oficio número 01-6779, mediante el cual se emiten criterios en materia de capacitación y adiestramiento relativos a la implantación del uso operativo de un anexo a la forma UCECA-2, para la presentación de planes y programas a que se refiere el oficio número 01-5360, publicado el 15 de octubre de 1979.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1981. (Derogado).

- Oficio número 01-6780, mediante el cual se emiten criterios en materia de capacitación y adiestramiento relativo al criterio administrativo, conforme el cual los patrones pueden utilizar las modalidades de que trata el artículo 153-D de la Ley Federal del Trabajo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1981.

- Oficio número 010006, de fecha 2 de agosto de 1934, que establece los criterios

y formatos para la presentación y registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de los planes y programas de capacitación y adiestramiento. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1984. (Vigente).

### I.6.3 LAS CONSTANCIAS DE HABILIDADES LABORALES.

Como hemos visto en los incisos anteriores, la implantación de los procesos de capacitación y adiestramiento en cada una de las empresas, se inicia con la constitución de la Comisión Mixta; continúa con la elaboración de los Planes y Programas y culmina con la obtención por parte del trabajador, de un documento que lo acredite para desempeñar un puesto específico de trabajo.

Dicho documento es la Constancia de Habilidades Laborales, misma que debe ser expedida por un capacitador, con ella se demuestra la aptitud de quien ha sido capacitado.

Las acciones de capacitación y adiestramiento realizadas en las empresas, deberán tener como aspecto fundamental mejorar las aptitudes de los trabajadores a los que se dirigen; es decir, si al aplicar cursos o eventos de instrucción en el trabajo, no se tiene en mente hacer más apto a cada trabajador, resulta incosteable y sin sentido cualquier acción en la materia.

Cuando un trabajador ha sido instruido en todas las actividades necesarias para el desempeño de su puesto de trabajo, a través de una serie de cursos especialmente formulados y adecuadamente aplicados, se considera que reúne las características para considerarlo calificado en su ocupación.

Cuando se ha logrado este fin, el trabajador tiene derecho a que se le acredite tal calificación o capacidad, por ello, en el esquema mexicano de Capacitación y ante la importancia y necesidad de implantar un mecanismo que reconociera los conocimientos y habilidades adquiridas por todo trabajador capacitado, se establece la Constancia de Habilidades Laborales como el documento que satisface tales requisitos.

Es importante hacer notar que deberá expedirse la Constancia de Habilidades Laborales, siempre y cuando el trabajador reciba la Capacitación o el Adies-



tramiento necesarios para calificarlos en su ocupación.

Por lo tanto, puede hacerse necesario que participe en varios cursos o eventos, cuando uno solo no le proporcione todos los conocimientos, habilidades, destreza y/o aptitudes requeridas en su ocupación.

En otras palabras, la Constancia de Habilidades Laborales deberá expedirse siempre y cuando el trabajador esté verdaderamente capacitado, esto significa que por el hecho de haber participado en un curso de capacitación, no necesariamente puede estar apto para desarrollar todas las funciones del puesto.

Si el curso que se le imparte abarca sólo parte de las actividades del puesto, será indispensable que asista a cursos complementarios para cubrir los conocimientos, habilidades o aptitudes del mismo.

Ahora bien, puede suceder que un trabajador se rehuse a participar en el correspondiente programa de capacitación y adiestramiento, por considerar que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior, en este caso el artículo 153-U de la Ley Federal del Trabajo prevé una comprobación documental o la presentación y aprobación de un examen de suficiencia, que es señalado por la Dirección General de Capacitación y Productividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La comprobación documental puede hacerse a través de la exhibición de los certificados, diplomas, títulos o grados que haya expedido el Estado o sus organismos descentralizados o los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Todo esto implica que si un trabajador se niega a participar en un curso o evento de capacitación, sin acudir al trámite de la comprobación documental o al de la presentación del respectivo examen de suficiencia, queda automáticamente marginado de los movimientos escalafonarios que surjan al interior de la empresa.

Toda vez que en la práctica si ocurre al supuesto anterior, nosotros pensamos que una reforma a la Ley Federal del Trabajo que impulsaría la capacitación y el adiestramiento, sería la que estableciera como causal de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón, el que el trabajador se negara a participar en el proceso de capacitación y no cumpliera con alguna

de las alternativas que le permitieran obtener su Constancia de Habilidades Laborales.

Es necesario que el patrón presente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las constancias para efectos del artículo 153-V en relación con el artículo 539, fracción IV, apartado a) de la Ley Laboral, esto es, para llevar un control de las mismas.

La expedición y registro de Constancias de Habilidades Laborales otorgadas a los trabajadores capacitados, constituye la etapa final del proceso de capacitación en virtud de ser esta la única prueba efectiva de que:

- Los trabajadores son aptos para el ascenso escalafonario y son acreedores de los beneficios y estímulos pactados en el Contrato Colectivo de Trabajo.
- Los patrones han cumplido efectivamente con su obligación de capacitar y adiestrar a sus trabajadores, pues la simple presentación y registro de sus Planes y Programas, no es garantía de su ejecución.
- Los Agentes Capacitadores, han tenido un oportuno y efectivo desempeño; ya que las Constancias de Habilidades Laborales deben ser expedidas y certificadas por estos.

Es preciso aclarar que las Constancias, tal como señala el artículo 153-V, sólo surtirán efectos para el trabajador dentro de la empresa en que fue capacitado.

Este punto se refiere a que la utilidad administrativa de la constancia, debe ser que mediante ésta, el trabajador esté en posibilidades de ascender y no puede ser utilizada para otros fines; igualmente, no deberá considerarse que, por el hecho de poseerla, el trabajador ascenderá automáticamente.

Si en una empresa existen varias especialidades o niveles en el puesto a que la Constancia se refiera, la Comisión Mixta acreditará mediante examen que le practique al trabajador, para cual de ellos es apto.

El registro de las listas y Constancias de Habilidades Laborales, permitirá

también la formación del Padrón Nacional de trabajadores, con el cual se podrá captar el grado de certificación ocupacional de los trabajadores mexicanos, mejorar la información estadística en materia de estructura ocupacional y empleo, conocer la disponibilidad de la mano de obra calificada; información que podrá ser de utilidad para el Gobierno Federal y el de las Entidades Federativas en la toma de decisiones para el establecimiento de políticas educativas, de empleo, de salarios, de capacitación, etcétera, que requiere la población actual y futura del país.

En conclusión, la Constancia de Habilidades Laborales es el documento de carácter terminal, que otorga la empresa al trabajador que acredita haber llevado y aprobado un curso de capacitación, declarándolo apto para un puesto de trabajo específico. ésta deberá ser firmada por el o los agentes capacitadores externos o internos que hayan impartido el o los cursos/eventos y autenticada por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento.

Además de los lineamientos especificados en la Ley Federal del Trabajo, para la expedición de las Constancias de Habilidades Laborales y sus Listas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se apoya en los siguientes criterios administrativos:

- Oficio número 01-2278, y anexo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de abril de 1981, en el que se emitieron criterios respecto a las nuevas formas UCCEA 4 y 5. (Derogado)

- Oficio número 01007 de fecha 2 de agosto de 1984, que establece los criterios y formatos para la formulación, expedición y registro de las Constancias de Habilidades Laborales. (Vigente)

#### 1.6.4 LOS AGENTES CAPACITADORES.

Los Agentes Capacitadores constituyen un elemento esencial dentro del sistema de Capacitación y Adiestramiento ya que los resultados dependerán en gran parte de la calidad de los instructores, de ahí la conveniencia de elegir Instituciones o Instructores calificados.

Como se puede ver, es de vital importancia en la elaboración de Planes y Pro

gramas, determinar el tipo de instructores que se encargarán de establecer el proceso de enseñanza-aprendizaje con los trabajadores; a efecto de poder determinar con certeza que el trabajador es apto para desarrollar en forma óptima las actividades inherentes al puesto que ocupa dentro de la empresa.

En la Ley Federal del Trabajo se establecen los lineamientos relativos a los Agentes Capacitadores, entre los que sobresalen los siguientes:

- Los patrones, para dar cumplimiento a la obligación Constitucional de proporcionar capacitación o adiestramiento a sus trabajadores, podrán convenir con estos últimos, en que se haga por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas y organismos especializados, o bien mediante adhesión a los Sistemas Generales que se establezcan y que se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (art. 153-B)

- Las instituciones o escuelas que quieran impartir capacitación, así como su personal docente deberán estar autorizadas y registradas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (art. 153-C)

- Por otra parte, el artículo 153-P dice que el registro se podrá otorgar a los Agentes Capacitadores que demuestren estar preparados profesionalmente en la rama industrial en donde impartirán sus enseñanzas, tener conocimientos sobre procedimientos tecnológicos propios de la rama industrial o actividad en la que pretenden impartir capacitación o adiestramiento. Además nos indica que podrá revocarse el registro cuando se contravengan las disposiciones de la citada Ley, previa oportunidad que se le dé al afectado para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponde entre otras actividades, el autorizar y registrar a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores, supervisar su correcto desempeño y en caso de ser necesario revocar la autorización y cancelar el registro concedido.

Lo anterior denota que la Ley Laboral trata de facilitar al patrón el cumplimiento de su obligación, señalándose diversas posibilidades, inclusive se puede evitar que sea una carga onerosa para la economía de las pequeñas empresas.

La intención del legislador fue la de cuidar la calidad del servicio prestado por los Agentes Capacitadores y así proteger al usuario, toda vez que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en todo momento vigilará que las instituciones o los instructores tengan la capacidad suficiente para cumplir con los objetivos del sistema, además, como ya vimos todo agente capacitador deberá estar autorizado por dicha Dependencia Gubernamental.

#### TIPOS DE AGENTES CAPACITADORES.

- Institución o Escuelas de Capacitación y Adiestramiento.

Es la Entidad que cuenta con instalaciones, mobiliario, equipo, personal docente y programas de capacitación y adiestramiento, entre otros y que está autorizada para impartir capacitación y adiestramiento, dicho registro y autorización será otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- Instructor Externo de Institución Capacitadora.

Es la persona física que tenga celebrado contrato con la institución o escuela de Capacitación y Adiestramiento, para impartir a nombre de ella aquellos programas que hayan sido objeto de contrato entre un patrón y la Institución o Escuela a que pertenezca el instructor.

- Instructor Externo Independiente.

Es la persona física autorizada para impartir en forma independiente programas de capacitación y adiestramiento.

- Instructor Interno.

Es la persona física que, teniendo el carácter de patrón o trabajador en los términos de la Ley Federal del Trabajo y dentro de la jornada de trabajo, imparte capacitación y adiestramiento a trabajadores que ocupen puestos de trabajo de los cuales posee conocimientos y experiencia, y de acuerdo al plan y programas específicos de la empresa, autorizado y registrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o del plan común al que esté integrado el centro de trabajo en el que labora.

#### AGENTES AUXILIARES DE CAPACITACION.

a) Las personas físicas o morales que imparten programas de capacitación y

adiestramiento a los trabajadores de aquellas empresas que convengan la compra, arrendamiento o venta de bienes o servicios, o bien con las que estén vinculadas contractualmente a su nombre comercial, siempre y cuando los programas tengan el carácter de prestación complementaria y resulten indispensables para la adecuada utilización o distribución de los bienes o servicios correspondientes.

b) Las personas físicas o morales que impartan programas de capacitación y adiestramiento a trabajadores de aquellas empresas a los que les hayan solicitado la provisión de componentes de los bienes o servicios que éstas ofrecen al público, siempre y cuando mediante ellos se persiga un adecuado nivel de calidad en los bienes o servicios terminales

c) Las personas o instituciones ubicadas en el extranjero que reciban a trabajadores de empresas establecidas en el territorio nacional, que sean enviadas por los patrones, siempre y cuando se observe lo dispuesto en el capítulo III-Bis del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, así como los instructores extranjeros que impartan programas de capacitación y adiestramiento con motivo del aprovechamiento de las disposiciones legales en materia de tecnología, uso y explotación de patentes y marcas.

- Asesor de Educación Básica.

Es la persona que, habiendo concluido su instrucción secundaria, orienta a otras mayores de 15 años en la comprensión de los contenidos temáticos incluidos en los libros de texto dedicados a la alfabetización, primaria intensiva para adultos y secundaria abierta.

SOLICITUD Y REGISTRO DE AGENTES CAPACITADORES.

La solicitud y registro de las instituciones o escuelas e instructores externos de la institución capacitadora, se hará ante la Dirección General de Capacitación y Productividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por conducto de las Delegaciones Federales del Trabajo en cada Entidad Federativa.

Las instituciones o escuelas y los instructores externos independientes, deberán presentar un informe de sus actividades con la periodicidad que determine la Dirección General de Capacitación y Productividad, así como comuni -

car oportunamente las modificaciones que se susciten a las condiciones en que fue otorgado el registro correspondiente .

Por lo que toca a los instructores internos y al asesor de educación básica, por su naturaleza no están obligados a realizar gestión administrativa para fungir como instructores, sin embargo, es recomendable que este tipo de instructores posean los conocimientos técnicos específicos y didácticos, así como las habilidades suficientes para alcanzar los objetivos de enseñanza-aprendizaje, señalados en el plan y programas de la empresa.

### 1.7. ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Las reformas Constitucionales y legales en la materia que tratamos, son el - fundamento jurídico conforme al cual se procedió a instrumentar el Sistema; a tales fines dichas reformas establecen una estructura básica dotada de mecanismos que permiten la adaptación del Sistema a nuevas situaciones, sin necesidad de alterar sustancialmente dicha estructura.

Las normas incluidas en el ordenamiento laboral, estatuyen derechos y obligaciones, señalan procedimientos y crean el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, actualmente a cargo de la Dirección General de Capacitación y Productividad; asimismo, disponen la constitución de órgano de integración paritaria, a fin de garantizar la activa participación de los factores productivos.

El Sistema se estructura en cuatro niveles, que son:

- Primer Nivel. Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.
- Segundo Nivel. Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, por rama industrial o actividad económica.
- Tercer Nivel. Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento y el Consejo Consultivo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, órganos asesores de la propia Secretaría.
- Cuarto Nivel. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entidad responsable de la operatividad del Sistema, por conducto de la Dirección General de Capacitación y Productividad.

A cada uno de los órganos que constituyen los elementos del Sistema, les co-

responder diversas funciones en razón de su naturaleza jurídica y de sus propios objetivos que persiguen.

#### 1.7.1 COMISIONES MIXTAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Ya nos referimos a ellas en el inciso 1.6.1., baste recordar que deben constituirse en cada centro de trabajo y que se integran por igual número de representantes obreros y patronales; son importantes toda vez que estos organismos constituyen la base del Sistema, mientras mejor operen más éxito tendrá el proceso de Capacitación.

#### 1.7.2 COMITES NACIONALES DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Los Comités Nacionales son órganos bipartitas y paritarios constituidos por patronos, sindicatos y trabajadores libres que forman parte de una misma rama industrial o actividad específica.

De conformidad con los artículos 153-K y 153-L las funciones que competen a dichos Comités son las siguientes:

- Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación y - adiestramiento de las ramas o actividades respectivas.
- Colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo en existencia y uso en las ramas industriales o actividades respectivas.
- Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación y adiestramiento.
- Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales o actividades específicas de que se trate; y.
- Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social fijará las bases para determinar la forma de designación de los miembros de los Comités Nacionales de Capacita



ción y Adiestramiento, así como las relativas a su organización y funcionamiento.

#### 1.7.3 CONSEJO CONSULTIVO DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

El artículo 539-A de la Ley Federal del Trabajo, dispone que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, será asesorada por un Consejo Consultivo del Empleo, Capacitación y Adiestramiento integrado por representantes del Sector Público; de las organizaciones nacionales de trabajadores, como la -- C.T.M., la C.R.O.C., la C.R.O.M., etc.; y de las organizaciones nacionales de patrones, como la CONCAMIN, la COPARMEX, la CONCANACO, entre otras, a razón de cinco miembros para cada uno de ellos con sus respectivos suplentes.

El Secretario del Trabajo y Previsión Social, fungirá como Presidente del Consejo y sus funciones serán las siguientes:

Formular opiniones y/o recomendaciones sobre consultas que en esta materia le haga la Dirección General de Capacitación y Productividad, como:

- Conocer e intervenir en la fijación de bases relativas a la integración y funcionamiento de la Comisiones Mixtas, así como conocer oportunamente su constitución.
- Establecer criterios sobre los requisitos que deben satisfacer los planes y programas.
- Asesorar en materia de sistema de expedición y registro de constancias de habilidades laborales.
- Coadyuvar a la formulación de proyectos sobre sistemas generales de capacitación y adiestramiento.
- Participar en la elaboración de exámenes tipo de suficiencia para la comprobación de habilidades laborales.

#### 1.7.4 CONSEJOS CONSULTIVOS ESTATALES DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Los Consejos Estatales son órganos asesores formados por los Gobernadores de

cada Entidad Federativa, quienes los presiden y por sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; de la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social; tres representantes de las organizaciones de trabajadores de cada Estado y tres representantes de las organizaciones patronales Estatales.

Las funciones de dichos Consejos se encuadran en los reglamentos respectivos que cada uno de ellos expida; básicamente los Consejos Consultivos Estatales asesoran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en las actividades que le confiere la Ley Federal del Trabajo en su artículo 539, fracciones III y IV, en aquellas empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local.

#### 1.7.5. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Con la desaparición de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y -- Adiestramiento, las funciones que ésta venía desarrollando en la materia que nos ocupa, corren a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Capacitación y Productividad, toda vez que así lo establece el Reglamento Interior de la citada Secretaría, consistiendo éstas en vigilar, promover y coordinar el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

Otras funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se enmarcan en el artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo; del que ya hablamos en el capítulo relativo al marco jurídico-administrativo de la capacitación y adiestramiento.

**CAPITULO SEGUNDO**

**LA SUPERVISION A LA OBLIGACION PATRONAL DE PROPORCIONAR  
CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO A LOS TRABAJADORES.**

## LA SUPERVISION A LA OBLIGACION PATRONAL DE PROPORCIONAR CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO A LOS TRABAJADORES.

A partir de lo dispuesto por el artículo 537 de la Ley Federal del Trabajo, se establece el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y se le señalan como objetivos en la fracción III, los de organizar, promover y SUPERVISAR la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

La propia Ley en su artículo 538 establece que dicho servicio estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de conformidad a lo dispuesto por su Reglamento Interior, artículo 15 fracción II, corresponde a la Dirección General de Capacitación y Productividad la instrumentación y operación de estas funciones, con el auxilio del personal a que se refiere el artículo 10 del propio reglamento.

A mayor abundamiento, cabe destacar que dentro de los principales objetivos del Programa Nacional de Capacitación y Productividad, aprobado por el Ejecutivo Federal para el período 1984-88, se encontró la vigilancia del cumplimiento de las responsabilidades legales de las empresas entre las que están las relativas a la obligación constitucional de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores.

Ahora bien, la estructura orgánica de la Dirección General de Capacitación y Productividad ha permitido hasta la fecha desarrollar las acciones de vigilancia y apoyo a través de la Subdirección de Supervisión, dentro de un marco de exhortación, recordatorio y requerimiento; con apoyo constante a la pequeña y mediana empresa y haciendo valer las disposiciones contenidas en los artículos 153-M y 391 de la Ley Federal del Trabajo, relativas a la inclusión de cláusulas de capacitación en los Contratos Colectivos, asimismo, implantar las acciones legales y administrativas para llevar a cabo la adecuada supervisión de los agentes capacitadores.

### II.1 CONCEPTO DE SUPERVISION.

La supervisión en materia de capacitación y adiestramiento es el conjunto de acciones que realiza la autoridad dentro de un marco de legalidad, a efecto de propiciar el cumplimiento de la obligación constitucional de los patrones

de proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento.

Es decir, con la supervisión se pretende verificar el cumplimiento de los patrones a la citada obligación; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha en caminado sus esfuerzos a promover y divulgar las bondades y objetivos del Sistema. Trata por todos los medios a su alcance de concientizar y sensibilizar a los sectores involucrados.

#### 11.2.- IMPORTANCIA DE LA SUPERVISION.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 3º, señala que es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

El mismo ordenamiento laboral establece en su artículo 153-J, que las autoridades laborales cuidarán que las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento se integren y funcionen oportuna y normalmente, vigilando el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a sus trabajadores.

La capacitación y el adiestramiento inducen al desarrollo, lo promueven y a la vez participan de él; en el contexto socioeconómico del país, adquiere gran relevancia al presentarse la necesidad de incrementar los índices de productividad en las empresas.

La manera de cómo alcanzar mejores niveles de competitividad ante la siempre creciente industria, ha motivado a desarrollar medidas tendientes a buscar armonía entre los factores de la producción y con ello, en un mejor ambiente, procurar el incremento de la mano de obra calificada.

La movilización y la proyección del potencial de desarrollo nacional requiere de políticas ambiciosas de capacitación, sin embargo, para que la capacitación y el desarrollo se refuercen, es necesario lograr un equilibrio adecuado entre ambos; si para el grado de desarrollo alcanzado la capacitación es insuficiente, ésta se convierte en un obstáculo para un desarrollo mayor. Si la capacitación no se relaciona con las oportunidades que para su ejercicio -- ofrece el desarrollo alcanzado, habrá derroche de recursos. Así la capacitación es a la vez resultado y condición del desarrollo, de donde surge la -

innegable importancia de una correcta SUPERVISION para que se cumplan las obligaciones constitucionales en la materia y el trabajador disfrute de la mejor manera de este derecho a ser capacitado y adiestrado en y para el trabajo, lo que le permitirá elevar su nivel de vida y constituir una pieza fundamental en el avance del país.

La validez a nivel nacional de los objetivos que se persiguen a través del - Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, aunado a la actual política gubernamental y a la responsabilidad que confiere la Ley Federal del Trabajo a la autoridad, amerita llevar a cabo acciones para consolidar la supervisión de esta materia.

A diez años de haberse implantado el Sistema los resultados dejan mucho que desear, pues del total de empresas existentes en nuestro país, que son aproximadamente 410.000, se estima que sólo en una cuarta parte de estas se proporciona capacitación y adiestramiento de una manera eficiente y adecuada.

Por lo anterior es que consideramos que es tan importante la Supervisión de la capacitación y el adiestramiento, ya que las acciones a realizar deben tener como finalidad, el crear conciencia entre los trabajadores y patrones, de que esta materia es de gran importancia, tanto para ambos sectores involucrados, como para la nación, toda vez que, insistimos, trae como consecuencia un incremento de mano de obra calificada, repercutiendo en un mayor desarrollo económico del país.

Es necesario que las acciones de supervisión se encaminen a buscar el cumplimiento patronal a esta obligación y sólo una vez agotados los recursos para lograrlo, instaurar el Procedimiento Administrativo Sancionador.

Las amplias facultades de la autoridad administrativa en materia de supervisión, permiten establecer un mecanismo de control de calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje; mediante el ejercicio de dichas facultades se está en aptitud de influir sobre el sentido, calidad y calidades del crecimiento de infraestructura con que el país cuenta para enfrentar el reto de la formación profesional y fomentar con él la productividad nacional.

Las actividades de la Dirección General de Capacitación y Productividad y de las Delegaciones Federales del Trabajo en las Entidades Federativas, deben tener como finalidad el lograr que los patrones cumplan con la obligación de proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento apoyando sus acciones de supervisión en instrumentos adecuados y ágiles, enmarcándolos en las herramientas legales que permitan cumplir fielmente con el principio de legalidad previsto en nuestra Constitución.

Para obtener el cumplimiento legal en materia de capacitación y adiestramiento, es necesaria la verificación de registros y el envío de exhortos, recordatorios y requerimientos a las empresas incumplidas, así como la revisión de cláusulas en los contratos colectivos de trabajo y la emisión de Dictámenes de incumplimiento.

Lo anterior se logrará en base a las siguientes políticas:

- La supervisión del cumplimiento de los patrones a sus obligaciones de capacitar y adiestrar a sus trabajadores, deberá cubrir la totalidad de las empresas domiciliadas en la República, atendiendo a las normas, lineamientos y procedimientos que marque la Dirección General de Capacitación y Productividad.
- Supervisar que los patrones integren sus Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.
- Supervisar que los patrones presenten para su aprobación y registro los Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento.
- Supervisar que los patrones expidan las Constancias de Habilidades Laborales a cada trabajador capacitado.
- Supervisar que los Contratos Colectivos de Trabajo, contengan las cláusulas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.
- Asesorar y orientar a los patrones, trabajadores y sindicatos de las empresas establecidas en la República y demás usuarios del servicio.

### II.3 FUNDAMENTO JURIDICO DE LA SUPERVISION.

Ya nos referimos en el numeral 1.3 del presente trabajo al marco Jurídico-Administrativo de la capacitación y adiestramiento, por lo tanto, para evitar ser repetitivos únicamente citaremos los artículos de la Ley Federal del Trabajo y del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que concretamente sirven de fundamento para que la Dirección General de Capacitación y Productividad lleve a cabo acciones de supervisión.

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Artículo 132, Fracción XV.- Obligación patronal de capacitar a sus trabajadores.

Artículos 153-I, 153-J y 153-O.- Constitución y funcionamiento de las Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento.

Artículos 153-N y 153-O.- Formulación y presentación de Planes y Programas ante la S.T. y P.S.

Artículo 153-S.- Ejecución del Plan y Programas de Capacitación y Adiestramiento.

Artículos 153-T, 153-Y y 539 fracción IV.- Expedición y registro de Constancias de Habilidades Laborales.

Artículos 153-M y 391.- Inclusión de cláusulas de capacitación en Contrato Colectivo de Trabajo (Obligación conjunta).

Artículos 153-C, 153-P y 539 fracción III, inciso d).- Funcionamiento de los Agentes Capacitadores.

Artículos 537,538 y 539.- Del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

#### REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Artículo 15, fracciones II y X.- De la supervisión al cumplimiento y del dic-



tamen en caso de incumplimiento.

## II.4 LA SUPERVISION DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO.

### II.4.1. CONCEPTO DE CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.

Antes de entrar en materia, y por cuestiones metodológicas, es necesario dar una noción general de lo que es la figura jurídica del Contrato Colectivo de Trabajo.

Contrato Colectivo de Trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sin dicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe pres tarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos. (art. 386 Ley Federal del Trabajo).

Mario de la Cueva lo define como: "El convenio que celebran las representacio nes profesionales de los trabajadores y de los patrones, o estos, asisladamen te para fijar sus relaciones futuras y crear el derecho que regule, durante un cierto tiempo, las prestaciones individuales de servicios" (15).

También dice que las convenciones colectivas "... son el medio inventado por los trabajadores para imponer a los patrones condiciones decorosas para la - prestación de sus servicios". (16)

Por otra parte, el maestro Baltasar Cavazos Flores, dice que: "Contrato Colectivo de Trabajo es el convenio celebrado entre un sindicato de trabajadores y un patron o varios patrones con el objeto de establecer las condiciones de trabajo en las empresas" (17).

---

(15) Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Ed. Porrúa, S.A. México, 1970. Pág. 632.

(16) Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Ed. Porrúa, México, 1981. Pág. 424.

(17) Cavazos Flores, Baltasar. Mater Et. Magistra y la Evolución del Derecho del Trabajo. Tesis del autor para obtener el grado de Doctor en - Derecho.

Existen muchos otros conceptos y definiciones de Contrato Colectivo de Trabajo, pero no es el objetivo de este trabajo el entrar en su análisis, por lo que hemos citado únicamente las que nos parecieron más relevantes.

#### II.4.2. EL PORQUE DE LA SUPERVISION EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO.

Como sabemos la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Capacitación y Productividad debe verificar tanto el -- cumplimiento de las obligaciones del patrón en materia de capacitación y -- adiestramiento, como el cumplimiento al artículo 153-M, en relación con el artículo 391, de la Ley Federal del Trabajo.

En efecto, el Contrato Colectivo de Trabajo debe contener, por lo que toca a las Comisiones Mixtas y de acuerdo al artículo 391, fracciones VII, VIII y IX, las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimientos que corresponda y las disposiciones referentes a tales materias para quienes vayan a ingresar a laborar en ella.

Por otra parte el artículo 153-M señala que en los contratos colectivos debe rán incluirse cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, conforme a planes y programas que satisfagan los requisitos establecidos.

Además podrá consignarse en los propios contratos el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la empresa, tomando en cuenta, en su caso, las cláusulas de admisión

Ahora bien, en la práctica la falta de conocimiento y técnicas adecuadas que tienen los patrones conjuntamente con la representación sindical para elaborar, redactar y estructurar las cláusulas de capacitación y adiestramiento que deben incluir en los contratos colectivos, provoca que una gran cantidad de éstos, cuando se presentan para su registro ante las autoridades del trabajo, contengan como clausulado, repeticiones de artículos que en la materia señala la Ley Federal del Trabajo, lo cual no es correcto, toda vez que no se apega a las necesidades y requerimientos reales que presentan en este región, los trabajadores de cada una de las empresas.

Y es que, como lo señala el Lic. Jorge Edmundo Beyer Esparza, que fuera titular de la Dirección de Capacitación de la desaparecida U.C.E.C.A. "resulta indispensable enriquecer la estructura del contrato colectivo con una serie de cláusulas que resuelvan el como, el cuando, el a quienes, el con quienes y el donde de la capacitación y el adiestramiento." (18)

Es decir, creemos que el clausulado de todo contrato debe referirse a la definición particularizada de las prestaciones y contraprestaciones que las partes vayan a deberse recíprocamente y no ser una simple repetición de los derechos y obligaciones que la naturaleza del contrato tenga que producir o transferir de manera invariable. Esto es, no resulta indispensable que se incluyan en el clausulado las cosas esenciales del contrato, pues las mismas se presentarán por ministerio de Ley, como una consecuencia directa de la voluntad de las partes de vincularse en un contrato de trabajo.

En otros términos "La materia principal del clausulado debe reflejar las cuestiones sobre las cuales tenga relevancia jurídica la voluntad de las partes" (19)

Este tipo de conducta se hace patente en el sector patronal, principalmente de la pequeña y mediana empresa y obedece a que desde el momento en que se constituyen como empresarios, se obligan a una serie de trámites ante el Gobierno Federal, de tipo administrativo, fiscal y legal, por lo que cuando las autoridades agregan una obligación más, los patrones se niegan a cumplir con ésta, pues sin analizar aún como pueden acreditar la nueva obligación ya están pensando en una serie de problemas como erogaciones económicas, que realmente no hay necesidad de hacer.

El Gobierno Mexicano, cuando instituyó el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, tuvo el acierto de dar alternativas al empresario, para que este, sea cual fuere su actividad o situación económica pueda cumplir con la capacitación y adiestramiento a sus trabajadores.

Es necesario hacer notar que, respecto a la obligación contenida en los artículos 153-M y - - 391 fracciones VII, VIII y IX, de la Ley Federal del Trabajo, además de estar pobre

---

(18) Beyer Esparza, Jorge Edmundo. Ob. Cit. Pág. 128.

(19) Idem. Pág. 101.

mente reglamentada, no ofrece alternativas respecto a su cumplimiento y esto origina conductas de reticencia de los patrones, hacia esta norma.

Es por eso que, en base a una correcta supervisión al cumplimiento, la Dirección General de Capacitación y Productividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, busca superar posturas negativas que son contrarias al espíritu de las reformas de 1978 y a la naturaleza del contrato colectivo.

#### II.4.3. PROCEDIMIENTO PARA LA SUPERVISIÓN DE CLÁUSULAS EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO.

Antes de describir el procedimiento y para ubicar la importancia que tienen los pactos colectivos con relación al presente trabajo, es necesario recordar que el artículo 153-N de la Ley Laboral establece que 15 días después de la celebración, revisión integral o prórroga del contrato colectivo, los patrones deben presentar ante la Dirección General de Capacitación y Productividad los planes y programas que hayan acordado establecer o, en su caso, las modificaciones que hayan convenido acerca de planes y programas ya implantados con aprobación de la autoridad laboral.

Ahora bien, para el depósito de Contratos Colectivos de Trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mediante oficio NO. 4722 de fecha 25 de febrero de 1985, informó a la Dirección General de Capacitación y Productividad, el criterio adoptado durante la Sesión Ordinaria del Pleno, en el cual se establece que para que se tengan por depositados los contratos colectivos de trabajo, estos deben reunir los requisitos señalados por la Ley Federal del Trabajo en el artículo 391, ya que en el caso de que falte la cláusula - relativa a la capacitación y adiestramiento, se requerirá a las partes (patrón y sindicato), mediante notificación personal, para que dentro del término de diez días, den cabal cumplimiento a las disposiciones existentes en materia de capacitación y adiestramiento, apercibiéndolos de que en caso de no cumplir, se hará del conocimiento de la Dirección General de Capacitación y Productividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para que conforme el procedimiento establecido, se apliquen las sanciones indicadas en el artículo 994 fracción IV, de la Ley antes citada.

Con base al acuerdo establecido con las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje, de enviar a la Dirección General de Capacitación y Productividad la información de las empresas que no incluyen en sus contratos colectivos cláusulas relativas a capacitación y adies

tramiento, es como se inicia el procedimiento en cuestión.

Con estos elementos en su poder, la citada Unidad Administrativa continúa con las siguientes actividades:

- Establece contacto con la empresa infractora, enviándole un oficio de requerimiento de regularización de cláusulas, para que atienda su situación la boral en este aspecto.
- De resultar necesario, proporciona asesoría al patrón que debe respecto de lo que debe hacer para cumplir con los preceptos legales invocados, igualmente, asesora en materia de integración y funcionamiento de Comisiones Mixtas y elaboración de Planes y Programas, si no se ha cumplido con estas obliga - ciones.
- Posteriormente y en caso de persistir la violación no obstante las instan - cias anteriores, se procede a la emisión del Dictamen de incumplimiento a que hace alusión la fracción X del artículo 15 del Reglamento Interior de la Se - cretaría del Trabajo y Previsión Social, turnándose dicho dictamen a la Di - rección General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría para que, con - base en este y en los términos del Reglamento que establece el Procedimiento Administrativo Sancionador, se instaure el mismo en contra de la empresa in - fractora.

En conclusión, el objetivo de este procedimiento es supervisar que los patro - nes con contratación colectiva registren sus Planes y Programas, así como que los Contratos Colectivos de Trabajo contengan cláusulas de Capacitación y - Adiestramiento.

#### 11.4.4 CONTENIDO POSIBLE DE LAS CLAUSULAS DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

1. De conformidad con los artículos 153-A y 153-J de la Ley Federal del Trabajo, los patrones y sindicatos deben precisar en las cláusulas contractuales la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, así, como las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas de capacitación y adiestramiento.

Por su parte el artículo 153-Q establece la necesidad de precisar la duración y etapas de los planes y programas no pudiendo ser mayores de cuatro años.

En consecuencia, en las cláusulas contractuales que se redacten al respecto se puede precisar la forma de elaborar los planes y programas a través de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento; la duración de los mismos (menor de 4 años), la periodicidad con la que deben ser revisados, las prioridades que se deben observar al respecto; el conducto o la vía como serán presentados ante las autoridades correspondientes, (firmados por los miembros de la Comisión y por el Secretario General del Sindicato y el Jefe de Personal de la empresa), etc.

2. Con apego a lo dispuesto en el artículo 153-B los patrones y trabajadores pueden precisar si la capacitación y el adiestramiento se proporcionará dentro de la empresa o fuera de ella; por conducto de personal propio, a través de instructores especialmente contratados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que establezca la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
3. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 153-D se puede convenir que los cursos y programas de capacitación y adiestramiento podrán formularse para cada establecimiento, para una empresa o para varias de ellas de una misma rama industrial o actividad determinada.
4. Al tenor de lo dispuesto por el artículo 153-E se puede precisar la forma como la capacitación y adiestramiento deberá impartirse y el horario de la misma.

5. De conformidad a lo dispuesto por los artículos 153-G y 153-M una materia que debe ser objeto de particular atención en los contratos colectivos es la relativa a la capacitación inicial.

En efecto, de conformidad al artículo 153-G se debe precisar la forma en que un trabajador de nuevo ingreso prestará sus servicios cuando requiera de capacitación inicial.

Por su parte el artículo 153-M dispone que se debe precisar el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la empresa, tomando en cuenta, en su caso, la cláusula de admisión.

6. Con apego a lo dispuesto en los artículos 153-I y 391 fracción IX se deben formular cláusulas contractuales a través de las cuales se precisen las bases de integración y funcionamiento de la Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.
7. También a través de las cláusulas contractuales se deben precisar las obligaciones de los trabajadores en materia de capacitación. (artículo 153-H)
8. De conformidad al artículo 153-Q fracción IV, en las cláusulas contractuales se puede precisar el procedimiento de selección a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría. Al respecto se puede precisar:
  - a) Que se señale una relación prioritaria de los grupos de trabajo que serán capacitados. (los de nuevo ingreso, los de mayor antigüedad, los que trabajen en los procesos tecnológicos de alta obsolescencia, etc).
  - b) Que se establezcan lineamientos generales para impartir los cursos. (Propedéutico y Práctica de Laboratorio o de Campo).
9. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153-V se pueden redactar cláusulas con objeto de precisar la forma y términos como se deberán -

formular las listas de las constancias que se acreditarán a los trabajadores capacitados.

II.4.5 CONSIDERACIONES VARIAS EN TORNO AL CONTENIDO DE LAS CLAUSULAS SOBRE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO Y EN LOS CONTRATOS-LEY.

En torno a los contratos colectivos de trabajo cabe formular las siguientes consideraciones.

1. El artículo 391 de la Ley Laboral, determina el contenido de los contratos colectivos de trabajo, en el que se incluyen las fracciones VII, - VIII y IX de conformidad a las cuales los contratos colectivos deben contener las siguientes especificaciones:
  - VII. Las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimiento que comprenda;
  - VIII. Las disposiciones sobre la capacitación o adiestramiento inicial que se deba impartir a quienes vayan a ingresar a laborar a la empresa o establecimiento;
  - IX. Las bases sobre la integración y funcionamiento de las comisiones que deban integrarse de acuerdo con esta Ley (se debe hacer notar que esta última disposición no es exclusiva para la cuestión relava a la capacitación y el adiestramiento).
2. Si bien es cierto que el párrafo introductorio del artículo 391 determina, de manera imperativa el contenido del contrato colectivo de trabajo, la propia Ley Federal del Trabajo no es explícita en cuanto a determinar los efectos de que tal imperativo legal no se cumpla, salvo el caso en que falte la determinación de los salarios, en cuyo evento, el convenio respectivo "...no producirá efectos de contrato colectivo...", según señala el artículo 393 de la misma Ley Laboral. (en forma implícita se refiere al artículo 1002).



3. Así cuando en un contrato colectivo de trabajo no se haya dado cumplimiento a las disposiciones antes referidas en esta materia, las consecuencias jurídicas podrían ser las siguientes:
- A. Que aplicando por analogía la disposición contenida en el ya citado artículo 393 de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto a la regularización de estipulaciones sobre jornada de trabajo, días de descanso y vacaciones, se entendería que supletoriamente se aplican las disposiciones legales respectivas. Se estima que esta hipótesis no resulta aplicable dado que el propósito de pactar cláusulas sobre la materia es el de precisar as pectos que la Ley Contempla de manera general.
- B. Que se considere que en materia de capacitación y adiestramiento resulta indispensable su regularización en los contratos colectivos de trabajo y por tanto, que la aplicación supletoria de las normas legales es insuficiente. En tal supuesto, el cumplimiento tendría que dar lugar a la aplicación de una sanción administrativa. Aún en este caso, es oportuno des lindar dos supuestos:
- A) Que el patrón no haya dado ningún cumplimiento a las obligaciones legales en esta materia, caso en el cual resultaría aplicable el artículo 994 fracción IV de la Ley Laboral y por tanto, una multa de 15 a 315 veces el salario mínimo general, susceptible de dupli carse si la omisión no es subsanada dentro del término que se concede para ello.
- B) Que el patrón sí haya dado algún cumplimiento a estas obligaciones directamente ante los trabajadores, pero que no se hubieran incorporado disposiciones al respecto en el contrato colectivo de trabajo. En este supuesto cabría la aplicación de una multa de 3 a 315 veces el salario mínimo general, en los términos previstos por el artículo 1002 de la Ley Federal del Trabajo, misma que podría resultar aplicable al patrón y al sindicato titular del pacto colectivo. Ya que se trata de una responsabilidad bilateral, a menos que se acredite que el sindicato sí lo solicitó en sus proyectos de revisión y que es el patrón quien se ha negado a su incorporación.

C) De cualquier forma, no importa cual sea el supuesto de los antes descritos, resulta claro que la ausencia de cláusulas contractuales en materia de capacitación y adiestramiento, no afectan la existencia y la validez del contrato colectivo de trabajo.

4. Ahora bien, por lo que se refiere propiamente al contenido de las cláusulas con las que se pretenda dar cumplimiento a las citadas fracciones - VII, VIII y IX del artículo 391 de la Ley Laboral, suponiendo que en el Contrato Colectivo de Trabajo sí se incluyen algunas cláusulas sobre ésta cuestión, podrían sostenerse los puntos de vista siguientes:

A. Que resulta suficiente que las cláusulas contractuales se ocupen del tema, estimando que la Ley no precisa imperativamente contenidos concretos, lo cual podría llevar a desvirtuar las disposiciones que se comentan, pues ello propiciaría disposiciones contractuales simbólicas o muy generales y ambiguas.

B. Que lo expresado con anterioridad no sea suficiente, sino que se requiera un contenido y regulación mínimo para tener por cumplimentadas las disposiciones que nos ocupan, es decir, el artículo 391 fracciones VII, VIII y IX de la Ley Federal del Trabajo. Esta tesis tiene el inconveniente de no encontrar en la Ley una disposición de apoyo explícita, sino que tendrían que desprenderse de una interpretación lógica. En este supuesto, el contenido mínimo de las cláusulas contractuales sería discutible, pero se estima que debe concretarse a disposiciones de cierta generalidad, sin poder precisar concretamente los planes y programas respectivos, pues éstos son cambiantes y se van formulando por las partes y sometidos a la autoridad, conforme a las necesidades de cada empresa y a la planificación de su desarrollo, así con base en las disposiciones del artículo 153 el contenido posible de las cláusulas sobre la materia podría ser el siguiente:

A) Puede precisarse que la capacitación se proporcione dentro de la empresa y fuera de ella, a través de personal propio, instructores especiales, instituciones, escuelas u organismos, etc., en los términos contemplados por el artículo 153-B de la Ley Federal del Tra-

bajo. Ciertamente podría pactarse que la empresa puede acudir a cualquier una de las posibilidades antes descritas, o preferentemente a alguna de ellas.

- B) También se puede precisar si los cursos y programas deberán formularse por la empresa o por establecimientos, o señalar la posibilidad de ambas fórmulas.
- C) Puede establecerse bajo qué condiciones prestará sus servicios un trabajador de nuevo ingreso, que requiere de capacitación inicial, en tanto reciba ésta.
- D) Se pueden precisar las obligaciones de los trabajadores, en esta materia especialmente en lo que concierne a los cursos y programas elaborados y aprobados por la autoridad respectiva.
- E) Pueden precisarse los criterios para determinar el número e integración específica de las Comisiones Mixtas que deban funcionar, dentro del ámbito de aplicación del pacto colectivo.
- F) En suma, en el contrato colectivo de trabajo se podrán incorporar disposiciones que precisen los principios legales contenidos en el Capítulo III Bis del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo.

II. EN TORNO A LOS CONTRATOS-LEY DE TRABAJO CABE FORMULAR LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES:

1. La Ley Federal del Trabajo determina el contenido general de los Contratos-Ley, en el artículo 412, refiriéndose especialmente a las cuestiones sobre capacitación y adiestramiento, en la fracción V, en el sentido de que "...Las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas para la implantación de la capacitación y el adiestramiento en la rama de la industria de que se trate...", deberán contemplarse en el Contrato-Ley respectivo.

2. Si bien es cierto que la fracción IV del artículo 412 de la Ley Laboral remite las fracciones IV, V, VI y IX del artículo 391 de la misma Ley, - también lo es que dichas fracciones no tienen relación con las cuestiones de capacitación y adiestramiento, salvo indirectamente la última citada, en razón de que se refiere a la integración de las comisiones mixtas en general, entre las que se incluiría necesariamente a las de capacitación y adiestramiento.
  
3. A semejanza de la regulación sobre los contratos colectivos de trabajo, el artículo 412 del ordenamiento citado es imperativo en cuanto al contenido del Contrato-Ley, sin embargo, la Ley no es explícita respecto a los efectos que podrían derivarse de la falta de inclusión de cláusulas relativas a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, de tal suerte que las consecuencias jurídicas podrían ser semejantes a las comentadas en relación a los contratos colectivos de trabajo (1-3.-A y B), es decir, que:
  - A. Se apliquen supletoriamente las normas legales.
  - B. Que se estime indispensable la regularización específica en materia de capacitación y adiestramiento y por tanto, insuficiente una posible supletoriedad de las normas legales respectivas. En este supuesto, el incumplimiento podría dar lugar a una sanción administrativa, bajo las mismas consideraciones que se hicieron para los contratos colectivos de trabajo.
  - C. Al igual que en el caso de los contratos colectivos de trabajo, se considera que la falta de inclusión de cláusulas relativas a capacitación y adiestramiento, es insuficiente para concluir que el Contrato-Ley pudiera estar afectado de nulidad y menos de inexistencia.
  - D. Por otra parte, a diferencia de los contratos colectivos de trabajo que deben depositarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, los Contratos-Ley surten sus efectos al ser publicados en el Diario Oficial, mediante la intervención del titular del Poder Ejecutivo, local o federal según el caso.

III. Como comentarios comunes a los casos de los contratos colectivos de trabajo y de los contratos-ley, pueden expresarse los siguientes:

1. De conformidad con los artículos 391 y 412 de la Ley Federal del Trabajo tanto los contratos colectivos como los contratos-ley deben contener cláusulas sobre capacitación y adiestramiento.
2. En caso de que los contratos colectivos y contratos-ley no contengan cláusulas sobre la materia, se pueden imponer sanciones administrativas con apego a los lineamientos establecidos por el reglamento correspondiente.
3. Desde un punto de vista práctico, en el caso concreto de los contratos-ley, previo análisis de cada uno para determinar cuáles cumplen y cuáles no cumplen esta obligación, podrían encargarse a las autoridades competentes de encauzar las revisiones periódicas, concretamente a la Dirección General de Convenciones (ya que todos los contratos-ley actuales son federales) para que al margen de la revisión salarial, si fuera el caso, o dentro del contexto de la revisión general, se acuerden los términos en que deberán quedar redactadas las disposiciones contractuales en materia de capacitación y adiestramiento.
4. Como un comentario, cabe expresar la idea de que cuando en una empresa exista un contrato colectivo de trabajo, además de resultar aplicable un contrato-ley, si este ya regula las cuestiones que nos ocupan, ya no sería necesario exigir que el pacto colectivo "ordinario" también las contemplara, pues en los términos del artículo 417 de la Ley Laboral, el contrato colectivo de trabajo en estos casos, sólo se aplica en lo que resulte más favorable a los trabajadores. Por el contrario, cuando ni uno ni otro se ocupan de esta materia, la autoridad podrá exigirla a los sujetos que lo celebren en ambos casos, aún cuando sólo sea posible desembozar en la aplicación de una sanción administrativa y, además, de aplicación mucho más difícil y complicada, tratándose un contrato-ley, en que la "titularidad" corresponde a los patrones y sindicatos de trabajadores más representativos (por lo menos dos tercios) de una determinada rama industrial.

II.4.6 **MODELO DE CLAUSULAS TIPO EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, CUYA INCLUSION PUEDE SER SUGERIDA EN CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO.**

A manera ilustrativa de cómo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, trata de llevar a cabo una correcta Supervisión al cumplimiento estimado conveniente reproducir en este trabajo el documento cuyo nombre da título al presente inciso, en el que se establecen de la mejor manera posible, las modalidades que deben pactarse en beneficio de los trabajadores.

Desde luego, estas cláusulas son propuestas de manera extraoficial, quedando a criterio de patronos y sindicatos, el utilizarlas o no; aunque nosotros pensamos que es muy loable la labor que realiza el Sector Laboral para facilitarle al usuario su cumplimiento en la materia.

De la capacitación y adiestramiento  
de los trabajadores

1.

(De la obligación genérica a cargo de la empresa).

CLAUSULA... De conformidad con lo dispuesto por el Capítulo III-Bis, del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, "La Empresa" proporcionará capacitación y adiestramiento a sus trabajadores sin sindicalizados, con el objeto de actualizar y perfeccionar sus conocimientos; prepararlos para ocupar una vacante en el nivel -escalafonario inmediato superior o algún puesto de nueva creación; prevenir riesgos de trabajo; incrementar la productivi-  
dad y en general, mejorar sus aplitudes y habilidades en el trabajo.

2.

(Del procedimiento para otorgar la capacitación.- Esta cláusula puede presentar las siguientes variantes).

2.1

Texto A:

CLAUSULA... La capacitación o adiestramiento de que trata la Cláusula anterior, se impartirá conforme a planes y programas que formulen de común acuerdo "El Sindicato" y "La Empresa" quedando ésta -

obligada a presentar dichos planes y programas, para efectos de aprobación ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de ..... y dentro de los 15 días siguientes a la fecha de celebración del presente.....

## 2.2

### Texto B:

CLAUSULA... La capacitación o adiestramiento de que trata la Cláusula anterior, se impartirá mediante la adhesión al Sistema General establecido y registrado en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la industria de .....  
 ...., en sus programas generales de.....  
 ..... y quedará a cargo de la "empresa" cubrir las cuotas respectivas.

## 2.3

### Texto C:

CLAUSULA... Para cumplir con la cláusula anterior, Empresa y Sindicato acuerdan se establezca un programa sistematizado de capacitación y adiestramiento, que abarque al total de los trabajadores de la negociación.

## 3.

(Del lugar en donde se impartirá la capacitación y adiestramiento.- Esta Cláusula, puede presentar las siguientes variantes).

### 3.1

#### Texto A:

CLAUSULA... Los cursos, eventos y demás actividades que formen parte del - proceso de capacitación o adiestramiento que las partes hayan convenido, se impartirá dentro de la jornada de trabajo y en el propio local de "La Empresa". Para este efecto, esta última tomará las providencias administrativas necesarias, a fin de contar con lugares adecuados en los que se lleven a cabo los cursos y eventos y se realicen todas aquellas actividades del proceso de capacitación o adiestramiento convenido. Cuando un trabajador pretenda ser capacitado en una actividad distinta a la de la

ocupación que desempeña, tal capacitación se otorgará fuera de la jornada de trabajo y se observará lo dispuesto por la Cláusula la.....del Presente Contrato.

### 3.2

#### Texto B:

CLAUSULA... Los cursos, eventos y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento que las partes hayan con-venido, se impartirán dentro de la jornada de trabajo en..... "La Empresa" se obliga a costear o facilitar el transporte de los trabajadores a los locales en que deban recibir capacitación o - adiestramiento.

Quando un trabajador pretenda ser capacitado en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeña, tal capacitación se -- otorgará fuera de la jornada de trabajo, "La Empresa" no estará obligada a costear o facilitar el transporte del trabajador y se observará lo dispuesto por la Cláusula .....del presente Contrato.

### 3.3

#### Texto C:

CLAUSULA... Los programas de capacitación se impartirán dentro de horas de - trabajo. Las excepciones a lo anterior serán acordadas por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento.

### 4.

(Del lugar en donde se impartirá la capacitación y adiestramiento.- Esta Cláusula, únicamente será incluida cuando se opte por el sistema 3.1 Texto A).

CLAUSULA... Cuando el programa se lleve a cabo en planta, el equipo y la maquinaria existentes en la Empresa, así como las áreas necesarias podrán ser utilizadas por los trabajadores para recibir la capacitación o el adiestramiento.

### 5.

(De los sujetos capacitadores.- Esta Cláusula, puede presentar las siguientes variantes).

#### 5.1

##### Texto A:



CLAUSULA... La capacitación o adiestramiento será proporcionado por "La Empresa" mediante personal propio que reúna, a juicio de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, conocimientos teórico-prácticos acerca de las actividades particulares de los puestos y niveles en que dicho personal vaya a impartir capacitación o adiestramiento.

La "Empresa" se obliga a proporcionar cursos o eventos de formación de instructores al personal que desarrollará esta actividad y lo requiera a juicio de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento.

## 5.2

### Texto B:

CLAUSULA:... La capacitación o adiestramiento será proporcionado por "La Empresa" mediante agentes capacitadores externos, instituciones o instructores externos independientes que cuenten con autorización y registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y que, atendiendo a las particularidades de los procesos productivos de "La Empresa", resulten idóneos para ello.

En este caso, "La Empresa" incluirá el nombre y número de registro en la S.T.P.S. del agente capacitador externo, dentro del plan y programas de capacitación y en su caso, el número de registro del sistema general y programas generales a los que se adhiera. Asimismo, quedará obligada a cubrir las cuotas que causen la prestación del servicio que llegue a contratar.

## 5.3

### Texto C:

CLAUSULA... La empresa proporcionará personal técnico, y formará como instructores, a los trabajadores especializados que sean necesarios, para que atiendan las cuestiones de capacitación y adiestramiento dentro de la negociación.

## 6.

(De la evaluación final de los cursos).

CLAUSULA... Al término de cada uno de los cursos o eventos de capacitación

o adiestramiento programados de acuerdo al plan, los trabajadores que hayan participado en ellos, serán sometidos a los correspondientes exámenes de evaluación, por parte de quienes les hayan impartido la capacitación o el adiestramiento, con el objeto de que se certifique su Constancia de Habilidades Laborales.

7.  
(De la vigencia del plan y programas específico de capacitación).

CLAUSULA... Las partes convienen en que el plan y programas de que trata la Cláusula.....tengan una vigencia de ..... años, computados a partir de la fecha en que se presente para su aprobación, en la Secretaría del Trabajo y - Previsión Social.

8.  
(De los puestos sujetos a capacitación y adiestramiento).

CLAUSULA... "El Sindicato" y "La Empresa" convienen en que la capacitación y el adiestramiento abarcarán todos los puestos, ocupaciones, niveles o categorías declaradas en..... .. y en las nóminas o listas de raya de "La Empresa".

9.  
(De las modificaciones a los planes y programas ya implantados con aprobación de la autoridad laboral.

CLAUSULA... Las partes convienen en que las modificaciones a los planes y programas ya implantados con aprobación de la autoridad laboral, deben ser previamente acordadas por ellas y presentadas para su autorización a la Secretaría del Trabajo y - Previsión Social.

10.  
(Del procedimiento de selección de los trabajadores de un mismo puesto o categoría para que reciban capacitación).

CLAUSULA... "El Sindicato" acepta que, de acuerdo a las etapas durante las que se deba impartir toda la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores sindicalizados de

"La Empresa", la formación de los grupos de éstos se haga con la participación de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de que trata la Cláusula....., organismo bipartita - que deberá tomar en consideración los siguientes criterios preferenciales:

- I.- La antigüedad del trabajador en "La Empresa".
- II.- Que el trabajador tenga a su cargo a una familia; y,
- III.- El nivel escolar alcanzado por el trabajador.

11.  
(De la capacitación o adiestramiento en puesto o actividad distinta a la que desempeña el trabajador).

CLAUSULA... Si algún trabajador desea capacitarse o adiestrarse para una actividad o puesto distinto al que ocupa en la empresa, sólo podrá hacerlo, cuando reúna las características sicosomáticas que requiera la ocupación de que se trate, no se afecten los derechos de otro trabajador y las necesidades de "La Empresa" permitan su asimilación en el puesto o actividad para el que fue capacitado o adiestrado.

12.  
(De la capacitación o adiestramiento inicial.- Esta Cláusula puede presentar las siguientes variantes).

12.1  
Texto A:

CLAUSULA... Las partes convienen en que se proporcionará capacitación o adiestramiento inicial a los trabajadores de nuevo ingreso que así lo requieran, para el buen desempeño de las actividades propias de su puesto.

El período de capacitación o adiestramiento inicial, no será mayor del tiempo establecido para el desarrollo de los programas que se formulen de acuerdo con la Cláusula.....de este Contrato, y las personas sujetas a aquél percibirán, cuando menos, el salario mínimo general de la zona económica respectiva.

CLAUSULA... De acuerdo con la Cláusula de admisión, empresa y sindicato determinarán la forma en que se capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la negociación.

13.  
(De la validez de las constancias de habilidades laborales).

CLAUSULA... "El Sindicato" y "La Empresa" reconocerán plena validez, para efectos de ascenso, a las constancias de habilidades laborales que se otorguen a los trabajadores de "La Empresa" que aprueben los exámenes correspondientes, siempre y cuando tales constancias, se encuentren autenticadas por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento respectiva.

14.  
(De la constitución y duración de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento).

CLAUSULA... Las partes convienen en constituir de inmediato la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento que se integrará por ..... representantes de los trabajadores e igual número de representantes de "La Empresa", los cuales durarán en su cargo.....

15.  
(De las bases generales de funcionamiento de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento).

CLAUSULA... Las partes están de acuerdo en que la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento elabore de inmediato sus Bases Generales de funcionamiento, mismas que "la empresa" hará del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dentro de los 15 días siguientes a la firma del presente..... igualmente dentro de dicho plazo deberá informar respecto a la constitución de la comisión.

16.

(De la salida y cambio de los integrantes de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento).

CLAUSULA... Las partes convienen en que se notificarán de inmediato cualquier cambio o salida de alguno de sus representantes en la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, lo que harán también de inmediato del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

17.

(De la vigilancia de la instrumentación y operación del sistema en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores).

CLAUSULA... La Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento a que se refiere la Cláusula anterior, vigilará el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores y también vigilará la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento y sugerirá las medidas tendientes a perfeccionarlos, conforme a las necesidades de los trabajadores y de la empresa.

18.

(De las facilidades para que la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento desarrolle sus actividades).

CLAUSULA... "La Empresa" se obliga a conceder a los representantes de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento el tiempo necesario dentro de su jornada de trabajo, para que desempeñen las funciones a que alude la Cláusula anterior, de conformidad a la agenda de trabajo que ésta le presente ..... y a las sesiones que se establezcan en las bases generales de funcionamiento de la comisión.

Asimismo, la empresa se obliga a facilitar a la comisión un local y mobiliario suficiente para que ésta pueda llevar a cabo sus sesiones de trabajo.

## 11.5 LA SUPERVISIÓN A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 153-N DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El artículo 153-N de la Ley Federal del Trabajo establece que: "Dentro de los quince días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo, los patrones deberán presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para su aprobación, los planes y programas de capacitación y adiestramiento que se haya acordado establecer, o en su caso, las modifica - ciones que se hayan convenido acerca de planes y programas ya implantados con aprobación de la autoridad laboral"

Como ya hemos visto, la Supervisión de los Contratos Colectivos de Trabajo con base en el artículo 153-M de la Ley Federal del Trabajo, va ligada a la Supervisión al cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo - 153-N del mismo ordenamiento.

Consecuentemente, para vigilar que se cumpla cabalmente y en sus términos lo dispuesto en los numerales citados, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y la Dirección General de Capacitación y Productividad, llevan a cabo, conjuntamente, un programa para garantizar una correcta Supervisión.

En efecto, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje informa quincenalmen te a la mencionada Dirección General, acerca de los acuerdos dictados en relación a contratos colectivos presentados, revisados o prorrogados, propocionando además los nombres y domicilios de las partes.

De esa manera, la Dirección General de Capacitación y Productividad podrá verificar que esos patrones presenten sus Planes y Programas dentro del término de 15 días señalado en el artículo 153-N y en caso de incumplimiento, formula y envía a las empresas, un oficio de requerimiento, para que en el plazo de 10 días regularicen su situación, con apercibimiento de sanción en el caso de no atender dicho documento.

Esto se hace extensivo a la integración de las Comisiones Mixtas de Capacita ción y Adiestramiento, con la finalidad de cerrar el ciclo de las obligacio - nes que en esta materia tienen los patrones con contratación colectiva.

Una vez vencido el término concedido, se emiten tres clases de Dictámenes de incumplimiento.

- a) Por falta de Planes y Programas
- b) Por falta de Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.
- c) Por falta de ambos.

Igualmente, de ser necesario se brinda asesoría jurídico-administrativa a los usuarios del servicio, acerca de la forma en que pueden cumplir con sus obligaciones al respecto y se solicita la instauración del Procedimiento Administrativo Sancionador contra las empresas que no atienden al requerimiento -- formulado, en la forma que ha quedado detallada, para el caso del artículo 153-M.

#### II.6 LA OBLIGACION PATRONAL DE PROPORCIONAR CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN EL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO.

Como lo hicimos al comenzar a hablar del Contrato Colectivo, por razones de metodología, es necesario dar un concepto de lo que significa el Contrato Individual de Trabajo.

Al respecto, nos adherimos a la idea del tratadista Euquerio Guerrero cuando comenta: "Podríamos referirnos a las definiciones que la doctrina ha dado - respecto del contrato individual del trabajo, pero consideramos preferible - recurrir al texto de la Ley, ya que éste, por lo demás, responde a las exigencias doctrinales, interpretando adecuadamente algunas de sus expresiones.

Reproducimos, pues, el contenido del segundo párrafo del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, que dice: Contrato Individual de Trabajo cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario." (20)

---

(20) Guerrero, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1975. Pág. 32.

Creemos que la figura del Contrato Individual del Trabajo es muy importante dentro del Derecho del Trabajo, y es que hablando en términos cronológicos, surge antes que otras instituciones laborales que existen, pues solo cuando el trabajo se concerta y comienza a prestarse es cuando surge el trabajador con todas las exigencias y problemas que imponen y justifican la acción tutelar del Estado.

Nos atañe hablar, aunque sea de una manera muy somera de este contrato, toda vez que no solamente en los contratos colectivos de trabajo se deben consignar cláusulas de capacitación y adiestramiento, sino que también deben señalarse como obligación patronal en los contratos individuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo y en los Contratos Ley como señala el artículo 412 fracciones IV y V del mismo ordenamiento.

Así, por lo que hace al punto en análisis, la Ley Federal del Trabajo en su Título Segundo "Relaciones Individuales de Trabajo", establece en el artículo 25 lo referente a la capacitación y el adiestramiento, señalándose que "El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:

... Fracción VIII - La indicación de que el trabajador será capacitado o -- adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley".

#### 11.7 LA SUPERVISION EN EL CONTRATO LEY

Recordemos que el Contrato-Ley "Es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en todo el territorio nacional" (artículo 404 Ley Federal del Trabajo).

En lo tocante a las modalidades sobre capacitación y adiestramiento en los Contratos-Ley, se estará a lo dispuesto en el art. 412, que a la letra dice:

"El contrato-Ley contendrá:



... FRACCION IV. Las condiciones de trabajo señaladas en el artículo 391, -fracción IV,V,VI y IX;

FRACCION V. Las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas para la implantación de la capacitación y el adiestramiento en la rama de la industria de que se trate".

En cuanto a la supervisión de las disposiciones relativas a la materia que nos ocupa, establecidas en el Contrato-Ley, esta es ejecutada a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tan luego se publica un Contrato-Ley en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa de que se trate, para que de esa forma se corrobore lo referente a la constitución de las respectivas Comisiones Mixtas, a la formulación de los Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento, así como el respectivo cumplimiento de los mismos.

#### II.8 OTRAS ACCIONES DE SUPERVISION REALIZADAS POR LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

En materia de Supervisión, el Sector laboral ha trabajado básicamente a partir de tres actividades principales para la detección de empresas infractoras;

- a) Las relativas a la verificación de cláusulas en los contratos colectivos de trabajo, presentados ante los Tribunales Laborales, mismas que ya analizamos;
- b) Las que se refieren a las inspecciones del trabajo practicadas a las empresas, de las que hablaremos más adelante; y:
- c) Las derivadas de los registros internos de la Dirección General de Capacitación y Productividad; a las cuales nos referimos en este inciso.

Cabe hacer notar que la aplicación de estas acciones pretende cubrir el universo de patrones obligados, buscando en principio comprender aquellas empresas dedicadas a actividades económicas prioritarias cuya mano de obra requiere incrementar su capacitación, así como las que contienen el mayor número de trabajadores a su servicio, sin embargo, esto no quiere decir que se deba descuidar a la pequeña y mediana empresa, ya que para efectos de formación profesional son igualmente importantes.

Ahora bien, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se auxilia del Instituto Mexicano del Seguro Social, que le proporciona datos acerca del número de empresas y trabajadores registrados en el padrón del propio instituto, con el propósito de hacer un criterio de selección para realizar las acciones de supervisión en la materia.

Por ejemplo, en el año de 1965, el padrón del Seguro Social tenía registrado un universo de empresas de 394,471 con un número de trabajadores que ascendía a 7,366,464. La evaluación que se hizo de lo anterior se ilustra de la manera siguiente:

	No. de empresas	No. de Trabajadores
. 1-19 trabajadores	346,527 (88%)	1,407,756 ( 19% )
. 20-100 trabajadores	41,235 (10%)	1,970,694 ( 27% )
. 101 o más trabajadores	6,709 ( 2%)	3,988,014 ( 54%)

Así, el criterio de selección que sigue la Dirección General de Capacitación y Productividad para efectuar las acciones de supervisión es:

Exhortos.- Empresas de 1 a 19 trabajadores, incluidas en el padrón del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Recordatorios.- Empresas de 20 a 100 trabajadores, incluidas en el padrón del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Requerimientos.- A todas las empresas que no incluyeron cláusulas de capacitación en el contrato colectivo de trabajo; a las de más de 100 trabajadores que resultaron irregulares en la verificación de archivos, es decir, Registros Internos de la Dirección General de Capacitación y Productividad; y las empresas citadas en los rubros anteriores, que no atendieron el exhorto o el recordatorio, según el caso.

Dictámenes: .Todas aquellas empresas que fueron sujetas de Inspección, tanto por las Delegaciones Federales del Trabajo, como por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

. Empresas con más de 100 trabajadores de jurisdicción federal

que se encontraron irregulares en la verificación en Registros Internos.

- . Todas aquellas empresas que no incluyeron las cláusulas de capacitación en los contratos colectivos de trabajo o que no presentaron comisión mixta ni planes y programas, es decir, las que no atendieron algún tipo de requerimiento.

Vamos ahora a referirnos a estas acciones en particular, excepto la del Dictamen, que trataremos cuando hablemos del Procedimiento Administrativo Sancionador.

11.8.1 EL EXHORTO.- Es el documento mediante el cual la Dirección General de Capacitación y Productividad invita al Sector patronal y Sindicatos obreros a cumplir con la obligación de dar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento.

Su objetivo primordial es difundir entre las pequeñas empresas, las obligaciones que al respecto les marca la Ley Federal del Trabajo, puede ir firmado por el Titular de la Dirección General de Capacitación y Productividad, sin embargo, no tiene fuerza legal que permita instaurar un Procedimiento Administrativo Sancionador en contra de las empresas que no lo atiendan.

Es una invitación al cumplimiento, que por lo general se utiliza para empresas con 1 a 19 trabajadores, a las que se pretende apoyar y orientar en el cumplimiento de sus obligaciones, sin apercibimiento alguno, tratando de convencerlas y ofrecerles orientación y asesoría, haciéndoles ver los beneficios que trae la capacitación y el adiestramiento para sus trabajadores, para la productividad y desarrollo de la propia empresa y del país.

Se han llevado a cabo campañas de exhortación al cumplimiento, para que las pequeñas empresas, que se comprende no poseen los mismos recursos que las de más de 100 trabajadores, cumplan con la integración y registro de sus Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento y con la elaboración y aprobación por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de sus Planes y Programas respectivos.

El incumplimiento a un exhorto, únicamente puede traer como consecuencia el envío de un recordatorio o un requerimiento, a decisión de la propia Secretaría.

En el año de 1986, se realizó una campaña de exhortación a 332,665 empresas de 1 a 19 trabajadores.

II.8.2 EL RECORDATORIO.- Es la comunicación escrita dirigida por la Dirección General de Capacitación y Productividad al Sector Patronal, para insistir en el cumplimiento a las disposiciones legales en materia de capacitación y adiestramiento.

Este medio de supervisión se utiliza por lo general, en los casos en que las empresas no atendieron exhortos, aún se insiste en el cumplimiento como una invitación y se les ofrece apoyo y asesoría para facilitarles el cumplimiento.

También se utiliza el recordatorio para hacer saber a las empresas de 20 a 100 trabajadores que deben presentar su Comisión Mixta de Capacitación y -- Adiestramiento, así como sus Planes y Programas.

Como en el exhorto, el recordatorio no es fundamentado para que, en caso de -- su no atención se pueda originar el Procedimiento Administrativo Sancionador, pero sí da origen al inmediato envío de un oficio de requerimiento.

II.8.3 EL REQUERIMIENTO.- Es el documento que emite la Dirección General de Capacitación y Productividad para requerir dentro de un término a las empresas, el cumplimiento a lo dispuesto en el Capítulo III-Bis del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, con apercibimiento de sanción en caso de incumplimiento.

En efecto, en el oficio de requerimiento se indica a los patrones que continúan sin dar cumplimiento a las normas de la materia en comento, que tienen un término que por lo general es de 10 días, para regularizar su situación, por lo que creemos que el objetivo principal del requerimiento es evitar la imposición de sanciones, lo que es muy importante.

Este documento ya debe cubrir todas las formalidades que le permitan en caso necesario, ser apoyo para la instauración de un Procedimiento Administrativo Sancionador. Por lo anterior, deben estar debidamente motivados y fundados en Derecho para evitar que sean impugnados.

Casi siempre, la consecuencia al incumplimiento de un requerimiento es la aplicación de una sanción.

Es invariable que a un requerimiento, siga la verificación de incumplimiento por parte de la autoridad que lo emitió al vencimiento del término otorgado; así vemos que el procedimiento de verificación y dictamen se inicia por dos vías, la primera cuando a la empresa se le envía un requerimiento, ya sea - porque no tiene integrada su comisión mixta de capacitación y adiestramiento; elaborados sus planes y programas respectivos; no esté actualizada la comisión mixta o no estén vigentes los planes y programas; o cuando no se han incluido en su contrato colectivo de trabajo cláusulas en materia de capacitación y adiestramiento; la segunda cuando las Delegaciones Federales del Trabajo o la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, al realizar sus inspecciones, ya sea inicial, periódica o extraordinaria, detectaron que el patrón no cumple con la capacitación y adiestramiento.

En síntesis, el requerimiento para los patrones puede ser: porque no tengan integrada su Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, no hayan formulado sus Planes y Programas o cuando en su Contrato Colectivo de Trabajo no se contengan las cláusulas en materia de capacitación y adiestramiento, a que se refiere el artículo 391 fracciones VII, VIII y IX, en relación con el - - 153-M de la Ley Federal del Trabajo.

Finalmente, sentimos que un adecuado sistema de registros actualizado y ordenado, facilita la supervisión y es uno de los medios o elementos de la misma, más valiosos, que elevan la calidad de los procedimientos y dan fluidez en la tramitación, con el consecuente control de las empresas cumplidas.

La Supervisión de la Capacitación y el Adiestramiento a los trabajadores, como toda acción legal, se constituye por una serie de actividades apoyadas en un sólido marco jurídico que le dá legalidad y absoluta fuerza, su resultado debe ser propiciar el cumplimiento de las empresas.

## II.9 LA HUELGA COMO ALTERNATIVA DE LOS TRABAJADORES PARA HACER VALER SU DERECHO A RECIBIR CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Hemos analizado las acciones de supervisión de las que se vale la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de sus Unidades Administrativas competentes, para lograr el cumplimiento patronal a la obligación de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, sin embargo, independientemente de lo anterior éstos pueden hacer valer sus derechos en la materia.

En efecto, la infracción a la obligación de capacitar y adiestrar a los trabajadores, da derecho a ejercitar la acción de huelga, según el artículo - 450, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, al resultar invariablemente violado el contrato colectivo de trabajo, toda vez que éste y en los términos de la propia Ley debe contener las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores; lo anterior independientemente de que el artículo 153-S, en relación con la fracción IV del artículo 994, permite la aplicación de una sanción pecuniaria que fluctúa entre 15 y 315 veces el salario mínimo general vigente de la zona en que se encuentre ubicada la empresa infractora.

Empero, las sanciones administrativas ningún beneficio directo reportan al trabajador, por lo que no causa mayor motivación a éstos en particular o a sus sindicatos. Sin embargo la misma Ley pone en manos de los trabajadores el medio - tal vez más eficaz pero extremo de la huelga.

El artículo 450 del ordenamiento laboral citado, señala como una causal de huelga en su fracción IV, "Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado".

Es decir, los trabajadores tienen en sus manos el recurso de la huelga cuando los patrones se nieguen a incluir las cláusulas sobre capacitación y adiestramiento, o a realizar la revisión del contrato colectivo, o cuando el patrón viole las disposiciones sobre capacitación y adiestramiento contenidas en el contrato colectivo de trabajo o en el contrato-ley.

El derecho a la capacitación es innegable para los trabajadores. Por esto el legislador lo ha querido cubrir con todas las medidas convenientes, aun con el recurso de la huelga. Se trata de una disposición constitucional de orden público, es decir, de aplicación inmediata, para todos los trabajadores, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

CAPITULO TERCERO

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**



### III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

#### III.1 NATURALEZA.

Es evidente que la capacitación y adiestramiento es un problema de dos partes, empresa y trabajadores, sólo a ellos compete buscar las fórmulas más adecuadas para obtener el mejor provecho de las medidas que dicte la autoridad en la materia.

Ahora bien, por lo que se refiere al establecimiento del llamado Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, es necesario señalar las características peculiares de este servicio social, ya que las atribuciones que le asignó la Ley, aún cuando persiguen una finalidad común, tienen diferente contenido desde el punto de vista administrativo.

En efecto, el Servicio Nacional presenta un doble carácter, por un lado, se encarga de desarrollar funciones en materia ocupacional con un contenido eminentemente de servicio público social, como es el caso de los servicios administrativos de intermediación, o bien lo relativo a la investigación y planeación para promover la generación de empleos a nivel nacional; por otro lado, el Servicio Nacional, como autoridad laboral, ejerce acciones de vigilancia que en algunos casos va acompañada de actos coercitivos, como sería el caso de la atribución que tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para supervisar que el Derecho a la Capacitación y el Adiestramiento se cumpla en todos los centros de trabajo cuyas relaciones laborales se encuentran reguladas por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, pudiendo SANCIONAR inclusive a los infractores, a través de sus Unidades Administrativas correspondientes. Así pues, el Servicio Nacional es un servicio social y al mismo tiempo una autoridad con facultades en materia de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

#### III.2 CONCEPTO.

Podríamos definir el Procedimiento Administrativo Sancionador como: Aquel que se sigue ante los organismos dependientes del Poder Ejecutivo y no ante la Jurisdicción Judicial, aunque sus resoluciones son generalmente impugnadas ante ésta, que tiene por objeto establecer las acciones que permitan --

constatar y evaluar el cumplimiento de los patrones con las normas de capacitación y adiestramiento, y en caso de incumplimiento, resolver sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a la Ley.

Además con el Procedimiento Administrativo Sancionador se otorga a los patrones presuntos infractores de las normas de capacitación y adiestramiento de la Garantía de audiencia y legalidad, en la cual pueden exponer las causas por las cuales no han cumplido, o bien, presentar la documentación que acredite su incumplimiento.

En efecto, el artículo 14 Constitucional establece que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, - sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Esto se resume en la famosa frase del "ser oído y vencido en juicio".

### III.3 FUNDAMENTO LEGAL.

Artículos 14, 16, 123 apartado "A" fracciones XIII y XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o, 3o, 132 fracción XV, 153-A, J., S. 523 fracción V, y 527 fracción II, párrafo 4o, 14 fracción VII, 15 fracción X y 22 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y de manera preponderante el Reglamento que establece el Procedimiento para la aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, expedido por el C. Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de junio de 1983.

Para el procedimiento instaurado en las Delegaciones Federales del Trabajo, se establecen, además, acuerdos delegatorios, que son:

- Acuerdo número 01/1769 de fecha 16 de abril de 1979, expedido por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, mediante el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para la aplicación de sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

- Acuerdo número 01/2778 de fecha 30 de abril de 1981, expedido por el C. Se

cretario del Ramo, mediante el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para la instauración del Procedimiento y Aplicación de Sanciones.

#### III.4 AUTORIDADES COMPETENTES.

En la ejecución del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de - capacitación y adiestramiento, debe existir coordinación entre las Unidades Administrativas que en él intervienen dichas autoridades son:

##### III.4.1 DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.

El Reglamento Interior de la Secretaría del trabajo y Previsión Social, designa a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, como el órgano encargado de imponer las sanciones administrativas correspondientes, por infracciones a las normas de trabajo, a las de seguridad social y a las contractuales, - así como por violaciones a los tratados y convenios internacionales en materia laboral, siguiendo los lineamientos del Reglamento que establece el Procedimiento para la aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Deberá en base al Dictamen que le envíe la Dirección General de Capacitación y Productividad: Instaurar el procedimiento, Emplazar para audiencia de Ley, Celebrar la audiencia de Ley y Emitir la Resolución correspondiente.

##### III.4.2. DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD.

Corresponde a esta Unidad Administrativa, según lo indica el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, así como Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III Bis del Título cuarto de la Ley Federal del Trabajo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a la que deberá notificar el resultado de dicho Dictamen.

##### III.4.3. DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, corresponde a esta Dirección General vigilar el cumplimiento de las

normas de trabajo contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en los Reglamentos, Convenios, Acuerdos y Contratos de Trabajo, así como de todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría en ejercicio de sus atribuciones; además poner en conocimiento de las autoridades las deficiencias y violaciones a las normas del trabajo que observe en las empresas y establecimientos. Las actas de inspección contemplan un apartado especial sobre capacitación y adiestramiento.

#### III.4.4 DIRECCION GENERAL DE DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establece que a esta Unidad le corresponde la debida coordinación entre las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, supervisando la intervención del personal foráneo en los programas establecidos.

Tiene otras funciones como establecer los canales de comunicación con cada una de las Delegaciones Federales del Trabajo, a efecto de apoyar las actividades de supervisión y el cumplimiento a la normatividad que se establezca a nivel central.

#### III.4.5 DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Les corresponde supervisar el cumplimiento, revisar y llevar a cabo acciones en materia de registro, en tratándose de Asuntos Jurídicos deberán sustanciar el procedimiento para la imposición de sanciones administrativas, y en su caso, aplicar las que correspondan por violaciones a las normas contenidas en: Ley Federal del Trabajo; Ley del Seguro Social; Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores; Disposiciones Reglamentarias de dichas leyes, Contratos Ley; Contratos Colectivos de Trabajo y Tratados y Convenios - Internacionales en materia laboral ratificados por México.

Las facultades señaladas anteriormente, los tendrán las Delegaciones Federales del Trabajo cuando las violaciones se hayan cometido en centros de trabajo o establecimientos ubicados dentro del territorio del Estado en que tengan competencia, excepto cuando pertenezcan a organismos descentralizados o a empresas de participación estatal mayoritaria de carácter federal, en estos casos de excepción, la substanciación del procedimiento, y en su caso, la imposición

de sanciones, se hará centralmente por la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

#### III.4.6 AUTORIDADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Por lo que toca a las autoridades de las Entidades Federales, conforme a la Ley de la materia, deberán auxiliar a las autoridades de la Federación en la aplicación de las normas de trabajo referentes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. Apoyarán la supervisión a través de la inspección local del trabajo.

#### III.4.7. JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Conforme a las Ley Laboral, están facultadas para recibir en depósito los Contratos Colectivos de Trabajo, previo análisis legal de los mismos. Por otra parte, vigilarán la inclusión de cláusulas sobre capacitación y adiestramiento en los Pactos Colectivos, deberán enviar copias de dichos contratos a la Dirección General de capacitación y Productividad, para que ésta Dictamine lo conducente.

#### III.5 DE LA INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.

De conformidad con lo que establece la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las Direcciones Generales de Capacitación y Productividad y de Asuntos Jurídicos, tienen -- competencia para conocer del Procedimiento Administrativo Sancionador instaurado por infracciones a las normas laborales en materia de capacitación y - adiestramiento; la primera de ellas, al dictaminar sobre las sanciones que - deben imponerse a los patrones infractores y la segunda, al aplicar las sanciones correspondientes.

Ahora bien, la Inspección Federal del Trabajo juega un papel preponderante en la ejecución del Procedimiento Administrativo Sancionador, en virtud de que el mismo puede instaurarse por las actas de inspección levantadas en las - - empresas, las que al ser remitidas a la Dirección General de Capacitación y Productividad, pueden dar origen a un Dictamen de Incumplimiento.

Así es, en tratándose de inspección el antecedente del Procedimiento que comentamos se inicia con la visita que el Inspector Federal del Trabajo realiza

a las empresas. La visita en cuestión a su vez se puede encontrar sustentada en una serie de pasos previos, dependiendo de las siguientes circunstancias:

a) En principio, para que un Inspector con ese carácter pueda hacer una visita, requerirá de que su superior jerárquico (El Director General de Inspección Federal del Trabajo, El Delegado Federal del Trabajo, El Jefe de Relaciones Laborales, etcétera), le provea de una orden escrita en la que se precise el centro de trabajo al que ha de asistir, su ubicación, el objeto de la inspección y su alcance. A dicha orden se le nombra "de comisión".

b) Las visitas que deberán llevar a cabo las autoridades del trabajo serán: iniciales, periódicas, de verificación o extraordinarias.

**INICIALES.**- Son aquellas visitas que por primera vez se realizan en un centro de trabajo.

**PERIODICAS.**- Se harán normalmente, con un intervalo de seis meses, plazo que podrá ampliarse o disminuirse de acuerdo con la evaluación que hagan dichas autoridades, tomando en consideración el grado de riesgo, el número de trabajadores y los antecedentes que se tengan del respectivo centro de trabajo.

**DE VERIFICACION.**- Es aquella en la que el Inspector va a constatar que el centro de trabajo visitado, tomó las medidas que con anterioridad ya se habían sugerido u ordenado.

**EXTRAORDINARIAS.**- Las autoridades en cuestión podrán realizar esta clase de visitas en cualquier tiempo, de oficio o a petición de los interesados, debiendo hacerse notar tal circunstancia en la orden de inspección.

El inspector no deberá perder de vista que la legitimidad de su visita se funda en la orden que recibió de la superioridad.

El fundamento de la inspección lo encontramos en los artículos 14 y 16 Constitucionales; en los artículos 540, 541 y 542 de la Ley Federal del Trabajo y en el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1982.

Creemos necesario hablar, aunque de una manera somera de la Inspección en el trabajo, toda vez que el acta de inspección puede dar inicio al Procedimiento

Administrativo Sancionador por violaciones a las normas de capacitación y adiestramiento.

### III.6 EL DICTAMEN DE INCUMPLIMIENTO.

Como hemos visto el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de las Unidades Administrativas de la misma, en los términos de su Reglamento Interior, que en este caso corresponde a la Dirección General de Capacitación y Productividad, autoridad que continuamente está llevando a cabo acciones - recordatorio al cumplimiento, el requerimiento con apercibimiento de sanción, hasta la emisión, en su caso, del dictamen de incumplimiento, facultad que le señala el inciso g) de la fracción III del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo.

A más de diez años de iniciado el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, existen aún muchas empresas que no han cumplido con sus obligaciones en la materia, resultando afectados cientos de trabajadores. Cada una de las obligaciones señaladas a cargo del patrón resultarían totalmente inexistentes e inoperantes si no se contara con la Facultad coercitiva que a la Dirección General de Capacitación y Productividad otorga la Ley Federal del Trabajo, así como el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los dictámenes que formula la Dirección General de Capacitación y Productividad, se originan de tres instancias:

1a. De las inspecciones realizadas por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y por las Delegaciones Federales del Trabajo en el interior de la República.

2a. Por la revisión de contratos colectivos de trabajo en cuanto a la inclusión de cláusulas de capacitación y adiestramiento que remitan las Juntas Locales de los Estados y la Federal de Conciliación y Arbitraje.

3a. Con base en la comparación del padrón de empresas proporcionado por el Instituto Mexicano del Seguro Social contra el archivo de empresas registradas que ha ido conformando la propia Dirección General de Capacitación y Pro

ductividad. (verificación en registros internos)

Es necesario destacar, que la cuantificación de las sanciones pecuniarias se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 992 y 994 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo, duplicándose la multa, si la irregularidad no es subsanada en el plazo concedido para ello.

A reserva de que más adelante abundaremos sobre la aplicación de sanciones, en un inciso especial, por el momento diremos que resulta conveniente para de terminar el tipo de empresa supervisada, a la que se dictamine su incumplimiento para la instauración del procedimiento administrativo sancionador, conside rar los siguientes elementos:

- 1.- La gravedad de la infracción cometida o del acto u omisión que motive la imposición de la multa;
- 2.- Los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, la ca pacidad económica del sujeto infractor y la reincidencia, en su caso; y
- 3.- El número de trabajadores perjudicados con la infracción cometida.

Pensamos que es menester dictaminar el incumplimiento de los patrones, en ati nencia al número de trabajadores, se pretende con esto subsanar las irregularidades en proporción a la cantidad de sujetos que resultan afectados con las infracciones, toda vez que no se les proporcionó capacitación y adiestramiento.

El grado de incumplimiento de las empresas en materia de capacitación y adiestramiento, que quedará asentado en el Dictamen es el siguiente:

- 1.- Falta de cláusulas de capacitación y adiestramiento en el contrato colectivo de trabajo; de integración de comisión mixta, elaboración de plan y programas y presentación de constancias de habilidades laborales. (incumplimiento total).
2. Falta de cláusulas de capacitación y adiestramiento en el contrato colectivo de trabajo; de integración de comisión mixta y elaboración de plan y programas.



- 3.- Falta de integración de comisión mixta, de elaboración de plan y programas y de presentación de constancias de habilidades laborales.
- 4.- Falta de cláusulas de capacitación y adiestramiento en el contrato colectivo de trabajo y de integración de comisión mixta.
- 5.- Falta de cláusulas de capacitación y adiestramiento en el contrato colectivo de trabajo y de elaboración de plan y programas.
- 6.- Falta de cláusulas de capacitación y adiestramiento en el contrato colectivo de trabajo y de presentación de constancias de habilidades laborales.
- 7.- Falta de integración de comisión mixta y elaboración de planes y programas.
- 8.- Falta de cláusulas de capacitación y adiestramiento en los contratos colectivos de trabajo.
- 9.- Falta de integración de comisión mixta .
- 10.- Falta de elaboración de plan y programas.
- 11.- Falta de presentación de constancias y habilidades laborales.

Los plazos para cumplir con las obligaciones en la materia son los siguientes:

(No debemos confundir estos plazos con el término de gracia que se otorga, por ejemplo, en el requerimiento).

- a) Inclusión de cláusulas de capacitación y adiestramiento en el contrato colectivo de trabajo.
  - Artículo 153-N: Dentro de los 15 días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo del trabajo.
- b) Integración y registro de comisiones mixtas.
  - Artículo 153-O: No se establece plazo, pero se entiende que es al momento de nacer la empresa.

c) Registro de planes y programas.

- Artículo 153-N : Idem.

d) Presentación de constancias de habilidades laborales.

- Artículo 153-T: No se establece plazo, pero se sugiere que sea al término del plan y programas.

Como hemos visto, el dictamen de incumplimiento es el instrumento que sirve de base para la instauración del Procedimiento Administrativo Sancionador.

### III.7 FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

El procedimiento Administrativo Sancionador inicia en la Dirección General de Asuntos jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o en las Delegaciones Federales del Trabajo, de acuerdo al domicilio de la empresa, siendo de la jurisdicción de la primera, el Distrito Federal y la zona conurbada y de las segundas, el resto del Estado de México y Entidades del interior de la República, con apoyo en actuaciones de la Dirección General de Capacitación y Productividad, consistentes en Dictámenes de verificación de incumplimiento, así como en Dictámenes técnicos que emite a petición de las Delegaciones o de la propia Dirección General de Asuntos Jurídicos, con motivo del Acta de Inspección del Trabajo, toda vez que corresponde a la Dirección General de Capacitación y Productividad dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III-Bis del Título Cuarto, al tener de lo previsto en el artículo 539, fracción III, inciso g) de la Ley Federal del Trabajo.

#### III.7.1 DE LA RADICACION Y EMPLAZAMIENTO.

La Radicación y Emplazamiento para el Procedimiento Sancionador, se lleva a cabo una vez recibidas de la Inspección del trabajo o de cualquier otra autoridad competente el acta o el dictamen de incumplimiento y la documentación correspondiente, las autoridades del trabajo (Dirección General de Asuntos Jurídicos o Delegación Federal del Trabajo que corresponda), procederán a su valoración y calificación.

Si en el acta y otras constancias se presume la existencia de hechos u omisiones que se estimen violatorios, en cumplimiento del artículo 1009 de la Ley Federal del Trabajo se emplazará al patrón persona física o moral, a quienes se le imputen dichos hechos u omisiones, para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas.

El Emplazamiento para comparecer a audiencia contendrá:

- a) Nombre del consignado;
- b) Domicilio del centro de trabajo,
- c) Autoridad consignante;
- d) Nombre del Inspector federal del trabajo que levantó el acta, o en su caso, de la autoridad que emitió el dictamen de verificación de incumplimiento.
- e) Circunstancias o hechos que consten en el acta o dictamen y que se hayan tipificado como violatorios.
- f) Fundamento legal de la competencia de la autoridad emplazante.
- g) Preceptos legales que tipifiquen las violaciones.
- h) Fecha y hora de la celebración de la audiencia o, en su caso término de días hábiles concedidos para comparecer, a partir de la fecha de notificación.
- i) Apercebimiento de que si no se comparece a la audiencia de Ley se seguirá el procedimiento en rebeldía, teniéndose por ciertos los hechos materia de la consignación.

Se ha seguido la política de señalar en el emplazamiento, de manera expresa a los consignados, que pueden comparecer a la audiencia tanto físicamente - como mediante escrito; esto con el fin de inducirlos a que comparezcan por escrito en lugar de físicamente, tanto para evitarles molestias como para - que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social pueda desahogar un mayor número de dictámenes.

### III.7.2. LA AUDIENCIA.

En la audiencia de Ley, el compareciente podrá alegar lo que a su derecho convenga, exponer las causas por las que no ha cumplido, o bien, presentar la documentación que acredite su cumplimiento.

El emplazado podrá comparecer a la audiencia personalmente o por conducto de

su apoderado, tratándose de persona física; si se trata de una persona moral, a través de su representante legal o mediante apoderado. En cualquiera de los casos la comparecencia también podrá hacerse por escrito, acreditando debidamente la personalidad, conforme a las siguientes reglas:

- 1.- Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona física, podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la autoridad del trabajo administrativa.
- 2.- Cuando el apoderado actué como representante legal de persona moral, deberá exhibir el testimonio notarial respectivo que así lo acredite.
- 3.- Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona moral, podrá -- acreditar su personalidad mediante testimonio notarial y carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación de que quien le otorga el poder está legalmente autorizado para ello.

Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades administrativas del trabajo podrán tener por acreditada la personalidad del compareciente, sin sujetarse a las reglas citadas, siempre que de los documentos exhibidos o de las actuaciones que obren en autos, lleguen al convencimiento de que efectivamente se representa a la parte interesada.

### III.7.3 OFRECIMIENTO, ADMISION Y DESAHOGO DE PRUEBAS.

El empleado solamente podrá ofrecer las pruebas que tiendan a demostrar que no son ciertos los actos u omisiones que constan en las actas levantadas por los inspectores del trabajo, en los dictámenes de verificación de incumplimiento o en dictámenes técnicos emitidos por Dirección General de Capacitación y Productividad, que sean motivo de la consignación.

Para la admisión de pruebas, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las Delegaciones Federales del Trabajo se sujetarán a las siguientes reglas:

- 1.- Deberán estar relacionadas con los hechos u omisiones específicos que sean materia de la consignación.

- 2.- Las consistentes en datos o documentos que debieron ser aportados durante la visita de inspección, solo se admitirán cuando a juicio de la autoridad se demuestre fehacientemente las razones por las cuales no se aportaron.
- 3.- Tratándose de actos u omisiones susceptibles de reparación posterior, sólo se admitirán las que lleven a demostrar que en la fecha de inspección si se cumplían las normas presuntamente violadas.
- 4.- En caso de infracciones no susceptibles de reparación posterior, sólo se admitirán las tendientes a demostrar que no se cometían los hechos u omisiones materia de la consignación en el momento de la visita de inspección.
- 5.- La inspección ocular sólo se admitirá cuando a juicio de la autoridad administrativa del trabajo, se acredite fehacientemente la necesidad de practicarla.
- 6.- En materia de capacitación y adiestramiento en el trabajo, que es el tema que nos ocupa, sólo se admitirán los documentos que tiendan a demostrar que se presentaron en tiempo, ya sea el contrato colectivo de trabajo con las cláusulas previstas en el artículo 153-M de la Ley Federal del Trabajo o un anexo al mismo que ya contenga cláusulas que regularizan el contrato depositado, la comisión mixta de capacitación y adiestramiento, los planes y programas correspondientes o las constancias de habilidades laborales, según sea el caso, en atención a los hechos u omisiones motivo de la instauración del procedimiento.
- 7.- Las consistentes en informes a cargo de otras autoridades, sólo se admitirán cuando el consignado demuestre la imposibilidad de presentarlos por sí mismo y su necesidad e importancia.
- 8.- No se admitirá la testimonial de los trabajadores o de su representación sindical cuando hayan resultado afectados por el acto u omisión del infractor.

Desahogadas las pruebas se dicta el acuerdo que corresponda, se declara

cerrado el procedimiento y se turnan los autos para resolución. Del auto en que conste esta diligencia se entregará copia al compareciente o, en su caso, se hará llegar copia al interesado.

#### III.7.4 LAS RESOLUCIONES.

Las Resoluciones que emitan las autoridades administrativas del trabajo deberán contener:

- 1.- Lugar y Fecha.
- 2.- Autoridad que la dicte.
- 3.- Nombre y domicilio del consignado.
- 4.- Domicilio del centro de trabajo.
- 5.- Registro Federal de Contribuyentes del consignado.
- 6.- Relación de las actuaciones que obran en autos.
- 7.- Disposiciones legales en que se funde la competencia.
- 8.- Descripción de las pruebas admitidas y desahogadas.
- 9.- Consideraciones que fundadas y motivadas deriven de lo alegado y probado, en su caso.
- 10.- Puntos resolutivos.
- 11.- Apercebimiento para el cumplimiento de las normas violadas.
- 12.- Nombre y firma de quien dicta la resolución.

Para la cuantificación de la sanción, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las Delegaciones Federales del Trabajo se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 994 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo, tomando en consideración los siguientes elementos:

- a) Las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas para imponer la multa.
- b) La adecuación entre los motivos considerados y las normas aplicables que en el caso concreto configuren la hipótesis normativa.

- c) La gravedad de la infracción cometida, o del acto u omisión que motive la imposición de la multa.
- d) Los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia, en su caso.
- e) Las circunstancias y razones por las que se aplica al caso concreto el monto de la sanción.

Una vez dictada la Resolución, La Dirección General de Asuntos Jurídicos o las Delegaciones Federales del Trabajo, remitirán las copias necesarias con firmas autógrafas a la autoridad fiscal competente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) para que, en los términos del artículo 1010 de la Ley Federal del Trabajo, se haga efectiva la multa. Una vez impuesta la sanción, ésta no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron.

### III.7.5 LAS NOTIFICACIONES.

La notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes, o a un tercero el contenido de una resolución judicial, para efecto de la Resolución emitida en el Procedimiento Sancionador; serán objeto de notificación las siguientes actuaciones:

- 1.- Los emplazamientos al patrón o al trabajador a efecto de que concurra a la audiencia relativa al Procedimiento Administrativo Sancionador.
- 2.- Los acuerdos dictados dentro del Procedimiento.
- 3.- Los acuerdos recaídos en las comparecencias por escrito.
- 4.- Las resoluciones definitivas que dicte la autoridad administrativa del trabajo.

Es importante hacer notar que las notificaciones que se llevarán a cabo en forma personal o por instructivo son las señaladas en los incisos 1, 2 y 4, excepción hecha para la indicada el numeral 3, que se llevará a cabo por correo certificado con acuse de recibo.

Las notificaciones de los emplazamientos se llevarán a cabo en días y horas

hábiles, con una anticipación de 72 horas por lo menos del día y hora en que deba efectuarse la audiencia; las notificaciones personales se harán en el último domicilio conocido de la persona a quien se deba notificar o en su caso en el que se haya señalado ante la autoridad administrativa al comparecer a la audiencia una vez iniciado el Procedimiento Administrativo Sancionador; la notificación se entenderá con la persona que deba ser notificada o con su representante legal, a falta de ambos el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que se le espere en la fecha y hora que designe para tal efecto.

Si la persona a quien deba notificarse no atendiera el citatorio, la notificación se le hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y si ésta se negare a recibirlo, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio; en el momento de la notificación se entregará el documento que se notifica a la persona con quien se entienda la diligencia; la diligencia de notificación en forma se hará constar en el acta correspondiente y surtirá sus efectos al día siguiente hábil en que fue realizada.

#### III.7.6 EL CITATORIO Y LA CEDULA DE NOTIFICACION.

El citatorio al que ya nos referimos deberá contener:

- 1.- Nombre y domicilio de la persona a quien se va a notificar o de su representante legal, en su caso.
- 2.- Datos de la autoridad que ordena la notificación de que se trate.
- 3.- La fecha y hora en que se pretenda llevar a cabo la diligencia en el centro de trabajo o en el domicilio señalado para recibir notificaciones.

En cuanto a la cédula de notificación, esta deberá contener:

- 1.- Lugar, día y hora en que se practique la notificación.
- 2.- Número de expediente.
- 3.- Nombre y domicilio del consignado.

Con la cédula deberá acompañarse el documento que se va a notificar.

La cédula de notificación personal deberá ser firmada por el funcionario que



la practique y por la persona a quien se le haga; si ésta se negare a firmar ello se hará constar en el acta correspondiente, sin que tal circunstancia afecte la validez del acto.

Finalmente es necesario indicar que se tomarán como días hábiles aquellos que las autoridades del trabajo tengan establecidos como laborales en el calendario oficial correspondiente.

#### 111.8 BREVE REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO INSTAURADO POR LAS DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.

El Procedimiento Administrativo de Sanciones, generado por inspección en materia de capacitación y adiestramiento, que se lleva a cabo en las Delegaciones Federales del Trabajo, requiere bases de coordinación entre éstas y las Direcciones Generales de Capacitación y Productividad, de Asuntos Jurídicos y de Inspección Federal del Trabajo.

Ahora bien, como lo indicamos en el inciso referente al Fundamento Legal del Procedimiento que nos ocupa, mediante los acuerdos 01/1769 y 01/2778 se facultó, a los delegados Federales del Trabajo para la aplicación de sanciones y para la instauración de dicho Proceso, respectivamente, que se instrumenta de la siguiente manera:

El Delegado Federal del Trabajo solicita que por medio de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, se practique una visita de inspección ya sea periódica o extraordinaria a determinadas empresas de su jurisdicción, si del acta de inspección se desprende que existe violación a las normas de capacitación y adiestramiento, se consigna al patrón infractor, ordenando la radicación del expediente, posteriormente se procede a emplazar al patrón y a citar lo para llevar a cabo la audiencia Constitucional de la cual puede levantarse auto en rebeldía, si no acude el patrón o su representante legal el día y hora señalados.

Posteriormente el expediente es remitido a la Dirección General de Capacitación y Productividad, para la elaboración del dictamen que corresponda, así mismo esta Dirección General devuelve el expediente a la Delegación Federal del Trabajo en cuestión para que se emita la resolución correspondiente, lo anterior con base en el dictamen establecido.

Si la resolución es condenatoria, el patrón pagará una multa de conformidad con lo establecido por el artículo 994, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la autoridad encargada de hacer efectiva la sanción a aquellas empresas que no cumplan con las normas de capacitación y adiestramiento, contenidas en la Ley Laboral.

### III.9 LA APLICACION DE SANCIONES.

El resultado de la supervisión de la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, siempre debe ser obtener el cumplimiento del patrón; empero, no siempre se logra con una exhortación, recordatorio o requerimiento, ni con una visita de inspección, ya que el --apercibimiento de sanción en ocasiones no es tomado en cuenta por los empresarios, sino que las más de las veces resulta necesaria la imposición de --sanciones. Aunque la finalidad de la supervisión nunca debe ser la sanción, ésta resulta un medio más de supervisión porque algunas veces se torna necesario para lograr el cumplimiento.

Así, la sanción debe verse como un medio para lograr el cumplimiento del patrón, esto queda de manifiesto desde el momento en que el pago de la sanción pecuniaria no libera al patrón del cumplimiento de su obligación, ni el -- cumplimiento extemporáneo lo exime del pago de la sanción, y más aún, después de sancionar al infractor, se le otorga un plazo para que cumpla con las obligaciones motivo del procedimiento, con apercibimiento de imponérsele otra sanción por el duplo, en caso de reincidencia.

A continuación iniciamos el estudio de la sanción.

El resultado del incumplimiento del patrón a sus obligaciones de proporcionar capacitación y adiestramiento es la aplicación de sanciones. La disposición especial para cuantificar el monto de esas sanciones debe ajustarse a los siguientes criterios:

- a) La cuantificación de las sanciones pecuniarias se hará tomando como base de cálculo la cuota diaria de salario mínimo general vigente, en el lugar

y tiempo en que se cometa la violación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 992 de la Ley Federal del Trabajo.

- b) En la fracción IV del artículo 994 de la Ley Laboral, se establece la sanción específica para aquellos patrones que no están proporcionando capacitación y adiestramiento, en los términos del Capítulo III - Bis del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, según se indica en la fracción XV del artículo 132 del mismo ordenamiento, en el sentido de que se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente de 15 a 315 veces el salario mínimo general. La multa se duplicará, si la irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda para ello.

A este respecto, existen teorías, sobre todo de empresarios afectados, de que este sistema de multas viola el artículo 14 y el 31 fracción IV Constitucionales, porque dicen que no es equitativo un sistema de multas cuyo monto sea variable en cada caso en función del salario mínimo general vigente en la zona económica en que se haya producido la violación. Ello porque atenta en contra del principio constitucional de contribución al gasto público "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

El argumento anterior no nos parece feliz, creemos que no hay tales violaciones en virtud de que, como sabemos, con el Procedimiento Administrativo Sancionador se otorga al consignado la garantía de audiencia y legalidad que - consagra el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

A mayor abundamiento, señalamos lo que comenta el maestro Néstor de Buen, acerca de este criterio de aplicación de sanciones "... no es cierto que la leyes... no puedan imponer una sanción al infractor de una norma al mismo tiempo que la parte interesada promueva, por vía coactiva, el cumplimiento de la obligación omitida. Precisamente la Ley más que perfecta es la que sanciona al infractor y logra el cumplimiento de la conducta violada... el concepto de equidad no se vulnera con el sistema de multas de la Ley. Equidad no es igualdad, sino lo contrario, esto es, expresa un criterio de disparidad en la contribución, de conformidad con las condiciones particulares del suje

to obligado. En el caso la referencia a los salarios mínimos generales constituye, precisamente un criterio de equidad" (21).

- c) En los casos de infracciones a las obligaciones secundarias que se imponen por la Ley Federal del Trabajo a los patrones en materia de capacitación y adiestramiento, no existen sanciones específicas por lo que debe aplicarse lo previsto en el artículo 1002 de dicha Ley, en el sentido de que de conformidad con lo que establece el artículo 992, por violación a las normas de trabajo no sancionadas en este capítulo o en alguna otra disposición de esta Ley, se impondrá al infractor multa por el equivante de 15 a 315 veces el salario mínimo general, tomando en consideración la gravedad de las faltas y las circunstancias del caso.
- d) Ahora bien, cuando un patrón incumpla con varias normas en materia de capacitación y adiestramiento, por cada incumplimiento se le puede imponer una sanción con base en cualquiera de los preceptos de la Ley Federal del Trabajo antes señalados, según la naturaleza de dicho incumplimiento y tal como lo expresa la parte final del artículo 20 del Reglamento que establece el Procedimiento para la aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.
- e) En cuanto a la individualización de cada sanción deberán tenerse presentes las reglas establecidas en los artículos 15 y 20 del Reglamento que establece el Procedimiento para la aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

- Artículo 15.

"Para la cuantificación de las sanciones, las autoridades administrativas del trabajo se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 996 y 1006 de la Ley Federal del Trabajo, tomando en consideración los siguientes elementos:

- I.- Las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas para imponer la multa;
- II.- La adecuación entre los motivos considerados y las normas aplicables que en el caso concreto configuren la hipótesis normativa;

---

(21) De Buen Lozano. Nestor. Op. Cit. Pág. 308.

- III.- La gravedad de la infracción cometida, o del acto u omisión que motive la imposición de la multa;
- IV.- Los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia, en su caso; y
- V.- Las circunstancias y razones por las que se aplica al caso concreto el monto de la sanción:

- Artículo 20

" Cuando en un solo acto u omisión se afecte a varios trabajadores, se impondrá una sanción por cada uno de los afectados. Si con un sólo acto u omisión se incurre en diversas infracciones se aplicarán las sanciones que correspondan a cada una de ellas :

OTROS CRITERIOS.

- Por lo que toca a los casos en que se remitan dos o más dictámenes sobre expedientes que consignen presuntas violaciones en materia de capacitación y adiestramiento en contra de un mismo patrón, por asentar se el incumplimiento en dos o más actas inspectivas o expedientes de años diferentes, por cada incumplimiento se puede imponer una sanción con base en cualquiera de los preceptos de la Ley Federal del Trabajo antes señalados, según la naturaleza de dicho incumplimiento, aplican do también lo dispuesto en la parte final del artículo 20 del Reglamento que establece el Procedimiento para la aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo y en - cuanto a la individualización de cada sanción deberán observarse los artículos 15 y el mismo 20 del propio Reglamento, ya transcritos.
- En cuanto a aplicar una sanción por cada uno de los trabajadores afectados se debe actuar conforme a lo dispuesto por los artículos 15 y 20 del Reglamento que establece el Procedimiento Administrativo Sancionador.
- Para aquellos patrones que cumplieron extemporáneamente sus obligaciones en materia de capacitación y adiestramiento, el criterio debe ser aplicar la sanción mínima, toda vez que el objeto principal del

Procedimiento Administrativo Sancionador es inducir al cumplimiento de las disposiciones de la Ley en la materia y no la aplicación de la sanción.

Finalmente, el siguiente supuesto queremos ilustrarlo a manera de pregunta y respuesta, para su mejor entendimiento.

¿ Cuando se instaura el Procedimiento Administrativo Sancionador por violaciones en materia de Normas Laborales (Condiciones Generales de Trabajo); Seguridad e Higiene, y Capacitación y Adiestramiento, es factible emitir una Resolución sancionando por las violaciones cometidas a las Normas Laborales y a los aspectos de Seguridad e Higiene, reservándose el derecho de sancionar posteriormente por la materia de Capacitación y Adiestramiento, ante la falta del dictamen que debe emitir la Dirección General de Capacitación y Productividad?

Los artículos 538 y 539 fracción III inciso g) de la Ley Federal del Trabajo, determinan que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la -- Unidad Administrativa que corresponda, se ocupará entre otras actividades de -- dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas de capacitación y adiestramiento contenidas en el Capítulo III-Bis del Título Cuarto de la Ley mencionada; a su vez el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en su artículo 15 fracción X determina -- que es la Dirección General de Capacitación y Productividad, en coordinación -- con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la que debe dictaminar sobre -- las sanciones en esta materia, de ahí que sin dicho dictamen no debe llevarse a cabo el Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de capacitación y adiestramiento y, en consecuencia, mucho menos dictarse resolución imponiendo sanción alguna, porque se corre el riesgo de que dicha resolución sea impugnada con fundamento en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, por lo que se refiere al hecho antes detallado de que en un asunto donde existan violaciones múltiples, se dicte una resolución donde se sancione por violaciones a las Normas Laborales, así como por aspectos de Seguridad e -- Higiene y se reserve para dictar otra resolución hasta que se cuente con el -- dictamen técnico, en lo relativo a los aspectos de Capacitación y Adiestramiento a nosotros pensamos que no es correcto por lo siguiente:

a) Inicialmente se altera el principio de economía y orden procesal.

- b) Toda resolución como elementos básicos debe tener claridad, precisión y congruencia entre lo que se está requiriendo sea cumplido y lo que se resuelva, lo anterior en atención a los artículos 351 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 842 de la Ley Federal del Trabajo; preceptos que en base al artículo 17 del último ordenamiento citado, resultan aplicables por analogía.

Finalmente, sentimos que para cumplir cabalmente con el principio de economía y orden procesal aludido, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe proceder a la desconcentración de las actividades de registro y dictaminación de los diversos elementos que conforman las obligaciones legales de las empresas, a fin de evitar que la excesiva centralización ocasione cargas burocráticas innecesarias y se facilite el desarrollo, también desconcentrado, de las actividades de promoción, asesoramiento y apoyo técnico a la capacitación en las empresas.

Es decir, que con la desconcentración administrativa se lograrían acercar, efectivamente las capacidades de decisión a los lugares en que tales determinaciones se requieren; y la simplificación de trámites, con frecuencia excesivos, - que generan pérdidas de tiempo y costos injustificados para la población.

Para sancionar a las empresas que han incurrido en violaciones al ordenamiento legal en materia de Capacitación y Adiestramiento y que no han manifestado a la Dirección General de Capacitación y Productividad o a la Delegación Federal del Trabajo de su domicilio, haber realizado ninguna actividad relacionada con la materia, se ha venido manejando el siguiente modelo para aplicación de sanciones:

En principio, el monto de las sanciones se calcula con los siguientes elementos: Sanción =  $Nt \times Msm \times Nsm \times Fg \times Ct$

$Nt$  = Número de Trabajadores de la empresa.

$Msm$  = Monto del salario mínimo correspondiente a la región de acuerdo con la tabulación de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

$Nsm$  = Número de salarios mínimos que corresponde a la violación, en una primera etapa se fija de 100 veces el salario mínimo, dejando opción a duplicarlo por reincidencia.

$Fg$  = Factor de Gravedad: constituido por el % de la ponderación de riesgo; % de la ponderación por ubicación de la empresa y por el % de la ponderación debida a complejidad tecnológica de los procesos productivos.

$Ct$  = Factor de corrección debido al número de trabajadores.

Modelo que a nuestro modo de ver presenta muchas dudas en su aplicación; entre ellas, el que beneficia a las empresas de mayor número de trabajadores, y en relación al número de salarios mínimos no justifica el porqué el número 100 y no cualquier otro.

Cuando el patrón no de cumplimiento a la obligación de presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los planes y programas de capacitación y adiestramiento, dentro del plazo que corresponda, o cuando presentados dichos planes y programas, no los lleve a la práctica, será sancionado conforme a lo dispuesto por la fracción IV del Artículo 994 del Ordenamiento Laboral, sin perjuicio de que, en cualquiera de los dos casos, la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con la obligación de que se trata, de acuerdo a lo que indica el artículo 153-S.

Ahora bien, los términos a que hace referencia el artículo 153-S son los que



marcan los artículos 153-N y 153-O, ~~todos~~ de la Ley Federal del Trabajo, ya sea que se tenga contrato colectivo o no se tenga, respectivamente; el plazo que fija el artículo 153-N es de quince días después de la celebración, revisión o pró rroga del contrato coelctivo de trabajo, plazo que nos parece demasiado corto, pues quince días serán insuficientes para discutir y presentar ante la Secre taría del Trabajo y Previsión Social, los planes y programas de capacitación y adiestramiento que se vayan a implantar dentro de la empresa, y por su parte el término que fija el artículo 153-O es para las empresas en que no rija contrato colectivo de trabajo, quienes deberán someter a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los primeros sesenta - días de los años impares, los planes y programas de capacitación o adiestra - miento, e igualmente deberán informar respecto de la constitución y bases ge nerales a que se sujetará el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Ca - pacitación y Adiestramiento.

En síntesis, el incumplimiento a la obligación patronal de dar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, trae como consecuencia, la aplicación de sanciones al tenor de lo señalado en esta tesis, ya sea por falta de cláusulas que establezcan las modalidades en que se cumplirá con esta obligación, en los Contratos Ley, Colectivos o Individuales de trabajo, la falta de inte gración y presentación para registro de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, la no formulación de planes y programas, la falta de presen tación de Constancias de Habilidades Laborales y más aún el no proporcionar la capacitación y adiestramiento a los trabajadores en forma material aunque se haya cumplido con las formalidades del registro.

El incorrecto funcionamiento de los agentes capacitadores externos (personas físicas, instituciones o escuelas), no trae como consecuencia la instauración del procedimiento administrativo sancionador ni la aplicación de la sanción correspondiente, si no que se llevará a cabo el procedimiento de revocación de la autorización y cancelación del registro otorgado para su funcionamiento.

Es prudente señalar que, en la cuantificación de esta sanción pecuniaria, en cuentra plena aplicación la Tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materia - Administrativa del Primer Circuito visible en la p.78 del Informe correspon - diente al año de 1974:

MULTAS POR VIOLACIONES A LA LEY LABORAL. DEBEN IMPONERSE POR CADA VIOLACION CONCRETA Y POR CADA TRABAJADOR.- Este tribunal considera que debe cambiar su criterio anterior, porque si el objeto de las multas es; entre otros, disuadir a los patrones de seguir cometiendo infracciones, esa finalidad se desvirtúa y las sanciones pierden eficacia, sin o se impone una multa, por cada violación concreta y por cada trabajador afectado, independientemente de que la multa se cuantifique según las circunstancias del caso, (Amparo Directo DA-214/74 Noblesse, S.A., 23 de julio de 1974.- Unanimidad de Votos. Ponente: Abelardo Vázquez Cruz, Secretaria: Raquel Ramírez Sandoval.

Por otro lado, estas disposiciones jurídicas son perfectas por que su sanción permite el reestablecimiento de la situación que imperaba antes de la violación. En efecto, la parte final del artículo 153-S de la Ley Federal del Trabajo estipula con meridiana claridad que la aplicación de las sanciones monetarias es:

" ... Sin perjuicio de que... la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con la obligación de que se trata..."

No obstante lo anterior, el Gobierno Federal no ha impuesto masivamente sanciones pecuniarias por incumplimiento a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en materia de capacitación y adiestramiento; sino que, ha optado por establecer una actitud diferente ante las diversas posturas patronales, mediante la creación de un esquema de estímulos fiscales que consta en el Decreto Presidencial que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de marzo de 1982. Este decreto fue derogado en el mes de agosto de ese mismo año/

Este Decreto Presidencial pretendía fomentar la formación de mano de obra para la pequeña industria, mediante acciones de solidaridad gremial; acercar a las grandes empresas a la comunidad; facilitar la negociación colectiva de becas para hijos de trabajadores propiciar el establecimiento de instituciones de capacitación por rama industrial; favorecer la utilización de agentes capacitadores de naturaleza estatal o parastatal, y favorecer la creación de cen-

tros de capacitación por empresa.

### III.10 ANALISIS A LA OBLIGACION DE LOS TRABAJADORES.

Hemos visto que el patrón que no proporcione capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, puede ser sancionado, pues no está cumpliendo con una obligación que le marca la Ley; ahora bien aquí nos nace una inquietud, ¿que pasa con el trabajador, cuando no cumple con la parte que le corresponde? el trabajador como sujeto con derecho a recibir capacitación y adiestramiento también tiene obligaciones que nuestra legislación laboral le señala en su artículo 153-H, mismas que son:

- a) Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación y adiestramiento.
- b) Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o el adiestramiento y cumplir con los programas respectivos.
- c) Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitudes que sean requeridos.

Dichas obligaciones, consideramos que para que se cumplan, es necesario que se especifiquen en los Contratos Individuales, en los Contratos Colectivos de Trabajo y en los Contratos Ley, como lo señalan los artículos 25 fracción VIII, 153-M y 412 fracciones IV y V de la Ley Federal del Trabajo, puesto que la propia Ley menciona las medidas que se aplicarán por incumplimiento únicamente en los casos de algunos trabajos especiales, cuyo régimen privativo establece como causa de rescisión de la relación de trabajo el que los trabajadores no participen en los cursos, tales son los tripulantes aeronáuticos, al tenor de lo dispuesto en los artículos 237 fracción V y 244 fracción VI del ordenamiento laboral citado; por lo tanto se puede decir que el resto de los trabajadores que se rehúsen a participar en el correspondiente programa de capacitación y adiestramiento de su empresa, sin acudir al trámite de comprobación documental o al de presentación del examen de suficiencia respectivo, pueden quedar marginados de los movimientos escalafonarios que surjan al interior de su centro de trabajo.

"Cabe preguntarnos porqué la Ley no lo señala expresamente, si el incumplimiento de esas obligaciones es o no sancionable. Estimamos que al aceptarse recibir la capacitación y adiestramiento, las citadas obligaciones se convierten en deberes relativos al trabajo contratado, por lo que su incumplimiento o desobediencia es causal de despido" (22)

Por otra parte, creemos que es bastante cuestionable el hecho de que únicamente sea obligación para el patrón el capacitar y adiestrar a los trabajadores y que en caso de incumplimiento, solamente se sancione el patrón y no a los sindicatos y trabajadores; es criticable que si el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento es participativo, porqué entonces no hay un tipo de sanción proporcional para sindicatos y/o trabajadores, toda vez que en la práctica se ha dado el caso de que algunos empresarios no han podido dar cumplimiento a esta obligación, debido a que la representación obrera no ha firmado los planes y programas correspondientes y estas firmas son necesarias para que la autoridad laboral acepte y reciba esos documentos.

Habría que plantear que la capacitación y adiestramiento se viera no sólo como un derecho, sino también como una obligación. Actualmente los trabajadores están facultados pero no obligados a capacitarse. Ciertamente la Ley Laboral es protectora y tutelar de los derechos de los trabajadores, sin embargo, en el caso que planteamos también éstos se perjudican, pues no hay quien les exija capacitarse o adiestrarse en el trabajo y por lo consiguiente a superar - se en el mismo.

El artículo 153-X de la Ley Federal del Trabajo establece que los trabajadores y patrones tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que deriven de la obligación de capacitación y adiestramiento impuesta en el Capítulo III-Bis del Título Cuarto de la propia Ley. Pero es el caso que ese mismo ordenamiento determina que dicha capacitación es una obligación para el patrón y un derecho del trabajador: es decir, los trabajadores pueden ejercer su derecho ante los Tribunales competentes para motivar al patrón a que cumpla con su obligación, aunque en ningún momento podrán exigir que se les indemnice en moneda de curso legal,

(22) Muñoz Ramón, Roberto. Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1983. Pág. 238.

por la omisión señalada. Ahora, respecto al patrón ¿que acción puede inttar en contra del trabajador en este aspecto? Nosotros pensamos que ésta es otra laguna de la ley Federal del Trabajo, pues no hay un precepto que determine que, cuando un trabajador se niegue a recibir la capacitación o no cumpla con sus deberes, puede ser sancionado, o que se vá a sancionar a un sindicato por no incluir conjuntamente con el patrón, cláusulas de capacitación en el contrato colectivo que rige en la empresa.

Es interesante conocer, la postura que sobre el particular tiene el maestro Roberto Muñoz Ramón cuando comenta que "El dejar a la voluntad de los Trabajadores decidir si se capacitan y adiestran, va a dificultar y retardar el logro de las nobles finalidades de esa institución; se topará con la abulia e indiferencia de la mayoría de nuestros trabajadores para alcanzar su propia formación y superación personal. Todo el soporte y éxito del complicado, acucioso e impresionante Sistema se dejó a la decisión personal de cada trabajador" (23)

Néstor de Buen es aún más drástico pues opina que "ya es hora de que también el trabajador sea considerado como hombre con responsabilidades sociales, mayor de edad, y no un sujeto endeble, incapaz, que exige una protección enfermiza y una tutela permanente. Si es necesario, porque lo es, que en nuestro país se incremente la productividad obliguese a los trabajadores a que se preparen y no sigan adoptando actitudes incongruentes con las dramáticas exigencias del tiempo que vivimos". (24)

Se pueden tildar de patronalistas los comentarios anteriores, pero lo cierto es que el trabajador puede negarse sin ninguna responsabilidad a capacitarse y adiestrarse.

Estamos concientes de que el salario que actualmente percibe el trabajador no es, desde luego, remunerador, pero si éstos se capacitan pueden devengar me-

---

( 23 ) Idem. Pág. 237.

( 24 ) De Buen Lozano, Néstor. Ob. Cit. Pág. 283.

iores ingresos; sabemos que el artículo 107 de la Ley Laboral, prohíbe la imposición de multas a los trabajadores, independientemente de la causa o concepto que le dé origen, pero sí pudiera ser causal de rescisión de la relación de trabajo, el no cumplir el trabajador con lo dispuesto por el artículo 153-H, o bien el negarse a recibir la capacitación. Sin embargo, los sindicatos obreros sí pueden ser objeto de sanciones, pues como hemos visto, tienen la responsabilidad conjunta con el patrón en tratándose de inclusión de cláusulas sobre la materia en los pactos colectivos.

Como reflexión final diremos que para llevar a buen término los objetivos del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento es importante que se involucre por igual a los sectores obrero y patronal, ya que no es la expedición de una Ley la que resuelve los problemas, sino la aplicación de la misma con la participación conjunta de todos los ciudadanos.

## CONCLUSIONES.

- PRIMERA. Con el propósito de normar, promover, apoyar y supervisar la capacitación y el adiestramiento de la mano de obra con que se cuenta en los distintos centros de trabajo de la planta productiva de bienes y servicios, el Gobierno Federal optó por la creación de un Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, que se estableció como un conjunto de reglas entrelazadas y de órganos interactuantes con el objeto de contribuir a hacer efectivo el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento con cargo a su respectivo patrón, y de esta manera contar con -- trabajadores más aptos para el desempeño de sus actividades, elevando así, el nivel de vida de éstos y la productividad de las -- empresas.
- SEGUNDA. El marco normativo de la capacitación no tiene su fuente únicamente en la legislación interna, constitucional u ordinaria, si no que debe ser integrado, como ocurre en todos los estados e -- institutos del derecho laboral, con las normas externas, pero que llegan a adquirir fuerza y vigor de leyes internas mediante el -- acto de su ratificación tal es el caso de los tratados y muy especialmente los convenios internacionales del trabajo, adoptados por las Conferencias de la Organización Internacional del Trabajo y ratificados por México.
- TERCERA. El Sistema de Formación Profesional en México aparece con tres características fundamentales: Participativo, Flexible y Totalizador. La primera en virtud de que involucra a los factores de la producción en todo el proceso de capacitación que se desarrolla en el seno de las empresas; la segunda, porque la Ley ofrece alternativas respecto a los métodos y procedimientos que pueden implantarse en cada centro de trabajo para proporcionar capacitación y adiestramiento y la tercera, porque el Sistema abarca a -- toda la población trabajadora del país.
- CUARTA. Los elementos básicos del Sistema Mexicano de Capacitación y -- Adiestramiento interactuantes entre sí, se identifican con los --

pasos principales que deben seguir los patrones para cumplir con su obligación de capacitar o adiestrar a sus trabajadores; estos son: integrar la comisión mixta de capacitación y adiestramiento; formular el plan y programas correspondiente y otorgar las constancias de habilidades laborales.

- QUINTA. La estructura del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, la conforman cuatro niveles jerárquicos, a saber: PRIMER NIVEL. Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, constituidas en cada una de las empresas que conforman la planta productiva de bienes y servicios del país; SEGUNDO NIVEL. Consejo Consultivo de Capacitación y Adiestramiento por rama industrial o actividad económica; TERCER NIVEL. Consejo Consultivo del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, así como Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento, órganos asesores; y CUARTO NIVEL. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entidad responsable de la operatividad del propio Sistema, por conducto de la Dirección General de Capacitación y Productividad.
- SEXTA. La capacitación y el adiestramiento deberá ser una respuesta adecuada a los planteamientos consistentes en incrementar la productividad; reducir riesgos de trabajo; disminuir la falta de personal calificado; mejorar el nivel de vida y las aptitudes del trabajador.
- SEPTIMA. Las reformas constitucionales motivaron el establecimiento en la Ley Laboral, de los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con su obligación en la materia, dichas reformas son señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado "A", artículo 123 fracciones XIII y XXXI.
- OCTAVA. Las disposiciones de la Ley Federal de Trabajo en materia de Capacitación y Adiestramiento, se encuentran modularmente agrupadas en el capítulo III-Bis del Título Cuarto, trata sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores y los patrones; conforman un sistema con una serie de elementos interactivos, que en



su juego de integración permiten que el trabajador sea objeto de una detección de necesidades de formación, participante en las actividades de capacitación o adiestramiento, merecedor a la certificación correspondiente y en su caso, a la promoción escalafonaria.

**NOVENA.** La Supervisión es el conjunto de acciones que realiza la autoridad dentro de un marco de legalidad, a efecto de propiciar el cumplimiento de la obligación constitucional de los patrones de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, su objetivo es verificar dicho cumplimiento.

**DECIMA.** La Ley laboral establece la obligación de incluir en los contratos colectivos de trabajo que los factores de la producción celebren o revisen, cláusulas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, las disposiciones a tales materias en relación con quienes vayan a ingresar a laborar en la empresa y las bases sobre la integración y funcionamiento de las comisiones mixtas. es decir que el Legislador Mexicano responsabiliza a las partes para que de mutuo acuerdo establezcan la forma y términos en que se desarrollarán las actividades formativas dentro de las empresas.

**DECIMA-PRIMERA.** Uno de los medios al alcance de la autoridad para supervisar el cumplimiento de las obligaciones legales de la empresas en la materia, es el Contrato Colectivo de Trabajo, Documento que contempla las prestaciones y contraprestaciones que las partes se otorgan reciprocamente.

**DECIMA-SEGUNDA.** Por lo que se refiere al contenido de las cláusulas con las que se debe dar cumplimiento a las fracciones VII, VIII y IX del artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo, podrían sostenerse los siguientes puntos de vista:

- a) Que resulta suficiente que las cláusulas contractuales se ocupen del tema, estimando que la Ley no precisa imperativamente contenidos concretos, lo cual podría llevar a desvirtuar di -

chas disposiciones, pues ello propiciaría lineamientos contractuales simbólicos o muy generales y ambiguos.

- b) Que lo expresado con anterioridad no sea suficiente, sino que requiera un contenido y regulación mínima para cumplimentar las disposiciones de apoyo explícitas, sino que tendría que desprenderse de una interpretación lógica.

En este supuesto, el contenido mínimo de las cláusulas contractuales sería discutible, pero se estima que debe concretarse a disposiciones de cierta generalidad, sin poder precisar concretamente los planes y programas respectivos, pues estos son cambiantes y se van formulando por las partes, sometiéndose a la autoridad conforme a las necesidades de cada empresa y a la planificación de su desarrollo.

DECIMA-  
TERCERA.

Es necesario que las autoridades responsables de la promoción, supervisión y vigilancia de la capacitación y adiestramiento, expidan un "Criterio Administrativo" que oriente a los patrones y sindicatos obreros, respecto a la forma y términos de pactar cláusulas en la materia, de manera tal que el diseño de los modelos de dichas cláusulas facilite el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

DECIMA-  
CUARTA.

Otras acciones de supervisión que realiza la autoridad para lograr el cumplimiento patronal en la materia son el exhorto, el recordatorio, el requerimiento y la práctica de inspecciones a las empresas.

DECIMA-  
QUINTA.

El resultado de la supervisión siempre debe ser obtener el cumplimiento del patrón a su obligación de proporcionar capacitación y adiestramiento, empero, no siempre se logra con una exhortación, recordatorio o requerimiento, ni con una visita de inspección, ya que el apercibimiento de sanción en ocasiones no es considerado por los empresarios, por lo que en ocasiones resulta necesaria la imposición de sanciones.

la finalidad de la supervisión nunca debe ser la Sanción sino que ésta resulta un medio más de supervisión.

DECIMA-  
SEXTA.

No obstante las acciones realizadas por las Autoridades Laborales para exigir el cumplimiento de los preceptos legales en materia de capacitación y adiestramiento, la mayoría de las empresas continúan infringiendo las citadas disposiciones.

DECIMA-  
SEPTIMA.

La Dirección General de Capacitación y Productividad en los últimos tiempos ha encaminado sus esfuerzos a promover y divulgar las bondades y objetivos del Sistema, trata por medio de sus acciones de concientizar y sensibilizar a los sectores involucrados, sin embargo, ello no significa que renuncie al ejercicio de la coercibilidad para el debido cumplimiento de las normas legales, para ello cuenta con la facultad que le otorga el inciso g) de la fracción III del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo que señala que debe "Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III-Bis del Título Cuarto".

DECIMA-  
OCTVA.

Los Dictámenes que formula la Dirección General de Capacitación y Productividad se originan de tres instancias:

- 1a. De las Inspecciones realizadas por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y por las Delegaciones Federales del Trabajo en el Interior de la República.
- 2a. Por la revisión de contratos colectivos de Trabajo en cuanto a la inclusión de cláusulas de capacitación y adiestramiento.
- 3a. Con base en la comparación del padrón de empresas proporcionado por el Instituto Mexicano del Seguro Social contra el archivo de empresas registradas que ha ido conformando la Dirección General de Capacitación y Productividad (Verificación en Registros Internos).

El Dictamen de incumplimiento es el instrumento que sirve de base para la instauración del Procedimiento Administrativo - Sancionador..

DECIMA-NOVENA. Procedimiento Administrativo Sancionador es aquel que se sigue ante los organismos dependientes del poder ejecutivo, y no ante la jurisdicción judicial.

Con él se otorga a los presuntos infractores la "garantía de audiencia". Su objetivo es establecer las acciones que permitan constatar y evaluar el cumplimiento de los patrones con las normas de capacitación y adiestramiento y en caso de incumplimiento establecer las sanciones que deban imponerse, por violaciones en la materia.

VIGESIMA. Resulta conveniente para determinar el tipo de empresa supervisada, a la que se dictamine su incumplimiento, para la instauración del Procedimiento Administrativo Sancionador, considerar los siguientes elementos:

- 1.- La gravedad de la infracción cometida o del acto u omisión que motive la imposición de la multa;
- 2.- Los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, la capacidad económica del sujeto infractor y la reincidencia, en su caso; y
- 3.- El número de trabajadores perjudicados con la infracción cometida.

VIGESIMA-PRIMERA. La cuantificación de las sanciones pecuniarias se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 992 y 994 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo, duplicándose la multa, si la irregularidad no es subsanada para ello.

VIGESIMA-SEGUNDA. La capacitación y el adiestramiento es un derecho en favor de los

trabajadores, éstos pueden ejercitar o no dicho derecho; es decir, si un trabajador no desea capacitarse puede no hacerlo, pero quedará automáticamente marginado de los movimientos escalafonarios de su empresa. salvo que presente documentos que comprueben su capacidad o bien presente el examen de suficiencia que le incorporen al movimiento escalafonario.

VIGESIMA-  
TERCERA. Consideramos que los trabajadores, además de estar facultados para recibir capacitación y adiestramiento debieran estar obligados a ello; Debe ser causa de rescisión laboral, el hecho de que, sin justa causa, un trabajador se niegue a capacitarse.

VIGESIMA-  
CUARTA. El Gobierno Federal no ha impuesto masivamente sanciones pecuniarias por incumplimiento a las disposiciones en la materia, sino que sigue insistiendo en que estos momentos son propicios para reforzar en cada centro de trabajo las actividades inherentes al Sistema, pues es precisamente mediante la capacitación y el adiestramiento de la fuerza laboral, como se logrará elevar la productividad y mediante ésta, estimular el empleo.

VIGESIMA-  
QUINTA. Pensamos que independientemente de lo anterior, es necesario aplicar las multas, porque de otra forma, no será posible obligar a los patrones morosos.

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

- BARBAGELATA, HECTOR HUGO.  
"La Legislación Mexicana sobre Capacitación y Adiestramiento desde la perspectiva del Derecho Latinoamericano"  
Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1981.
- BEYER ESPARZA, JORGE EDMUNDO.  
"Capacitación y Adiestramiento en el Trabajo. Ensayos para la consolidación de un sistema"  
Ed. Empires, S.A. de C.V., México, 1982.
- BEYER ESPARZA, JORGE EDMUNDO.  
"La aplicación a las modificaciones que en materia de Capacitación y Adiestramiento ha sufrido la Ley Federal del Trabajo"  
Anales de Jurisprudencia, México V, 47 al 175. Abr. - Jun. - 1980.
- BUEN LOZANO, NESTOR DE.  
"EL Nuevo Derecho Mexicano sobre Capacitación y Adiestramiento y Promoción"  
CINTERFOR, Montevideo, 1979.
- BUEN LOZANO, NESTOR DE.  
"Derecho del Trabajo" Tomo II.  
Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.
- CASTORENA J. JESUS.  
"Tratado de Derecho Obrero"  
Ed. Jaris. México, 1941.
- CUEVA, MARIO DE LA.  
"Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo II.  
Ed. Porrúa, S.A. México, 1970.
- CUEVA, MARIO DE LA  
"El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo II.  
Ed. Porrúa, S.A. México, 1981.

- DIAZ G. AMADO R.  
"Régimen Jurídico de la Capacitación y Adiestramiento"  
COPARMEX, Monterrey, México, 1979.
- GUERRERO EUQUERIO.  
"Manual de Derecho del Trabajo"  
Ed. Porrúa, S.A. México, 1983.
- LEITUNE KALIL, MAGIB.  
"Escritos sobre Formación Profesional"  
S.T.P.S. U.C.E.C.A. México, 1982.
- MARROQUIN QUINTANA J.  
"Capacitación a Trabajadores"  
Ed. Porrúa, S.A. México, 1983.
- VIDART NOVO, GABRIEL.  
"Capacitación y Adiestramiento en el Proceso de Trabajo"  
I.N.E.T., México, 1978.
- TENA MORELOS, ADOLFO.  
"Aspectos Prácticos de la Capacitación y Adiestramiento"  
COPARMEX, México, 1979.

#### L E G I S L A C I O N .

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo de 1931.
- Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.

Trueba Barrera.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Civil de 1871, Para el Distrito Federal y Territorios de Baja California.
- Código Civil de 1884, Para el Distrito Federal y Territorios de Baja California.

#### DOCUMENTOS.

- Cavazos Flores Baltasar  
"Mater Et Magistra y la Evolución del Derecho del Trabajo"  
Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho del autor.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA  
Real Academia Española. Madrid, 1970.
- GUÍA TÉCNICA PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN EN LAS EMPRESAS.  
Ed. Popular de los Trabajadores., México, 1981.
- MANUAL DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO.  
Ed. Popular de los Trabajadores., México, 1981.
- PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y PRODUCTIVIDAD 1984-1988.  
Editado por la S.T.P.S., México, 1984.
- RICHERO DE PEREZ, ALICIA.  
"Bibliografía sobre Capacitación y Adiestramiento en México"  
S.T.P.S. U.C.E.C.A., México, 1982.



**DIARIOS OFICIALES.**

- Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 1978.
- Diario Oficial de la Federación de 08 de mayo de 1978.
- Diario Oficial de la Federación de 24 de mayo de 1979.
- Diario Oficial de la Federación de 26 de noviembre de 1982.
- Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 1983.
- Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1983.
- Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 1985.