

EL NUEVO REGLAMENTO FEDERAL DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO

Álvaro CASTRO ESTRADA

SUMARIO: I. Presentación. II. Antecedentes de la seguridad e higiene en el trabajo. III. Evolución del marco jurídico de la seguridad e higiene en el trabajo en México. IV. Competencia de la autoridad federal en la materia. V. La actualización del marco jurídico laboral y el nuevo Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo. VI. Nueva orientación de la inspección del trabajo y de los procedimientos sancionadores.

I. PRESENTACIÓN

El objetivo de esta intervención dentro del seminario de actualización en regulación del sector energético, es el de exponer en forma sucinta el proceso de elaboración y expedición, así como el contenido del nuevo Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, que viene a actualizar y modernizar el marco normativo en la materia.

En los capítulos iniciales de este trabajo se exponen brevemente los antecedentes generales de la seguridad e higiene en el trabajo. También se hace referencia a la evolución del marco jurídico de la seguridad e higiene en el trabajo en México, desde las Leyes de Indias, hasta la Ley Federal del Trabajo de 1970.

Posteriormente, se hace mención a la actualización del marco jurídico laboral que ha iniciado la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el fin de establecer las condiciones que favorezcan la creación de empleo productivo, y como parte importante de dichas acciones, la relativa a la nueva normatividad en seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, a través de la coordinación para la elaboración de un nuevo reglamento en la materia, respecto del cual se exponen de manera general sus aspectos jurídicos más relevantes. Asimismo, se comenta la nueva orientación de

la inspección federal del trabajo y del procedimiento administrativo sancionador por incumplimiento de las disposiciones relativas a la seguridad e higiene en el trabajo, derivada del nuevo marco jurídico.

Por último, se da cuenta de las acciones que lleva a cabo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para instrumentar la intervención de las unidades de verificación en las empresas, a fin de constatar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los patrones de las Normas Oficiales Mexicanas concernientes a la seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo.

II. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. *El accidente de trabajo*

El accidente de trabajo es tan antiguo como el ser humano. Esto es así porque el primer trabajo del hombre fue satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y techo. Los primeros riesgos a que tuvo que enfrentarse para subsistir se derivan de su contacto con el medio en que deambulaba.

Cuando el ser humano inventó sus primeras herramientas dio su primer paso hacia la técnica y con ello creó simultáneamente (para sí y para sus descendientes) los primeros riesgos laborales. Cuando hizo el primer cuchillo de pedernal, indudablemente pensó en cómo facilitar la muerte y el destazamiento de la presa con la que se alimentaría, pero no pensó en el riesgo que para sí mismo generaba, y menos el que representaba para sus futuros congéneres, y si lo pensó, llegó a la conclusión de que las ventajas bien valían la pena arrostrar los riesgos.

Posteriormente se agrupó con otras personas para formar pequeños núcleos que al pasar el tiempo se convirtieron en asentamientos humanos permanentes; entonces los riesgos se multiplicaron, pues como integrante del grupo estaba expuesto no sólo a los riesgos que sus propias tareas implicaban, sino también a los que se derivaban de los trabajos que debía ejecutar por órdenes de la cabeza del grupo (figura inicial del patrón).

La construcción de pirámides, templos, caminos y otras obras comunitarias tuvo un alto precio humano, expresado en heridas, mutilaciones, y aún la muerte, producida por los accidentes de trabajo.

Ha sido el arrojo y la tenacidad del ser humano lo que ha llevado a la humanidad a sus avances materiales actuales: desde el cuchillo de pedernal, hasta la energía nuclear, por decir lo menos.

La revolución industrial adquiere su expresión más importante entre los siglos XVIII y XIX. Se inicia en Inglaterra con una serie de invenciones para después extenderse a todo el continente europeo.

Destacamos los acontecimientos de la revolución industrial porque en ella germinan los avances tecnológicos con los consiguientes riesgos para el ser humano, pero además porque uno de sus frutos importantes fue el concepto de *riesgo profesional*, que ha sido el concepto básico de la legislación para proteger al trabajador contra los riesgos laborales.

El taller artesanal entonces, es sustituido por la fábrica. Si con anterioridad el accidente de trabajo no era perceptible como problema social por la dimensión de los talleres, la concentración de trabajadores a que dieron origen las fábricas hizo notorio el fenómeno.

Los trabajadores incapacitados como consecuencia de un accidente en el trabajo se veían privados de sus ingresos, lo que se traducía en escasez para la familia. El trabajador tenía que acudir a los tribunales para demostrar la culpabilidad o negligencia del patrón en relación con el accidente de trabajo, y obtener así su paga ininterrumpida en razón de su incapacidad física para laborar. Por su parte, los patrones sostenían que el riesgo era inherente al trabajo e implícito al mismo, por lo que era improcedente la pretensión del obrero.

Esta pugna obrero-patronal, llevada al terreno político, originó el nacimiento de la figura jurídica del riesgo profesional que dio base al surgimiento del Derecho Laboral y a la legislación de protección al obrero, contra el infortunio laboral y el establecimiento de medidas sobre prevención de accidentes y enfermedades de trabajo.

Por ser también de trascendencia para el tema, se pasará ahora a precisar los conceptos de previsión social y de seguridad e higiene en el trabajo, en virtud de estar íntimamente ligados en casi todas las legislaciones.

2. Concepto de previsión social

En el *Diccionario Jurídico Mexicano* se define a la *previsión social* como el conjunto de acciones públicas y privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas. Es el método dirigido a satisfacer necesidades futuras a consecuencia de circunstancias que puedan advertirse o evitarse.

3. *Concepto de seguridad e higiene*

De acuerdo al *Diccionario de la Academia de la Lengua Española*, *higiene* es “la parte de la medicina que tiene por objeto la conservación de la salud, previniendo enfermedades”. En tanto que el término *seguridad* nació precisamente en la era de la revolución industrial, cuando la fábrica y la maquinaria resultaron creadoras de un riesgo nuevo por su peligrosidad que no existía en el pasado, que es la causa de muchos daños graves que privan a los hombres total o parcialmente de su capacidad de acción, así como de la de trabajo.

Conforme a tal connotación, la seguridad e higiene comprenden no solamente la protección de la salud de los trabajadores, sino al mismo tiempo la de su vida e incluso su moral. Por lo tanto, consisten en tomar medidas apropiadas tendientes a disminuir los peligros inherentes al trabajo, como el mantenimiento en buen estado de los locales, las instalaciones y las máquinas por un lado; y por el otro, la seguridad de la misma organización del trabajo. En tal sentido, por *seguridad e higiene* se entiende al conjunto de normas expedidas para la protección de los trabajadores, orientadas a prevenir las causas de enfermedades profesionales, a la tutela de la salud de los mismos, y evitar las causas de los accidentes y los infortunios de trabajo que pueden traer a las personas una disminución de la aptitud para el desempeño de la actividad a la que se encuentren dedicados como consecuencia de la relación laboral.

A continuación, se hace referencia a los conceptos de la responsabilidad, los seguros sociales y los riesgos de trabajo, por estar estrechamente vinculados con el de seguridad e higiene en el trabajo.

4. *La responsabilidad, los seguros sociales y los riesgos de trabajo*

La magnitud del problema de los accidentes de trabajo movió la conciencia jurídica del siglo XIX. En los siglos anteriores, los accidentes de trabajo se ocasionaron fundamentalmente en la minería y en la construcción de templos y palacios. El uso de maquinaria sin ninguna precaución los aumentó en forma alarmante. En tiempos anteriores, cualquier acción dirigida a la obtención de una indemnización era ilusoria pues, basado en los principios del derecho civil, el trabajador tenía que acreditar para su procedencia, que el patrón utilizaba conscientemente maquinaria defectuosa o no cumplía en sus instalaciones las reglas encomendadas por la técnica.

La idea de los seguros sociales nace en Alemania como consecuencia de un pensamiento nuevo por encima del derecho civil, como una idea que dejaba a un lado la concepción individualista de la sociedad y del derecho, denominada “la era de la política social”, que considera que al trabajador le importa la seguridad de su futuro tanto o más que su presente, porque en la vida diaria su ingenio y su energía de trabajo pueden hacerlo subsistir; por lo tanto, debe tener el derecho de que su actividad en el presente y en el posible mañana, le asegure su existencia en el futuro, cuando los años o la adversidad no le permitan trabajar.

El artículo 1384 del Código Napoleónico¹ superó el problema de los heridos del trabajo al establecer que “se es responsable no solamente del daño causado por hecho propio, sino también del causado por las cosas que se tienen bajo su cuidado”.

Es decir, se refería a una responsabilidad objetiva que hacía a un lado la exigencia de un acto culposo del patrón para indemnizar al trabajador.

La Corte de Casación adoptó la idea de que para indemnizar a un trabajador se requería del acreditamiento de un acto culposo del patrón, hasta que se dictó la sentencia del 16 de junio de 1896, en la que resolvió, en ocasión de un daño causado por la explosión de una máquina, que aunque se probó que el accidente tuvo su causa en un vicio de construcción de una máquina, el propietario no quedaba libre de responsabilidad. Esta decisión obligó al parlamento francés a elaborar una ley de accidentes de trabajo, la que fue aprobada el 7 de abril de 1898.

Los maestros franceses André Rouast y Maurice Givord resumieron las ideas de responsabilidad, seguros sociales y riesgos de trabajo, que concretaron en la fórmula denominada *Teoría del Riesgo Profesional* la cual consideraba que:

todo trabajo supone peligros, y particularmente el industrial. El patrono que hace trabajar a un obrero, lo expone al riesgo de los accidentes. Claro está que no puede decirse que incurre en culpa, porque es una necesidad del progreso industrial y una consecuencia de la complejidad moderna del maquinismo. Sin embargo, es evidente que esos peligros de trabajo son causa de accidentes para el obrero, pues constituyen una especie de venganza del progreso. No es justo que las víctimas no obtengan una reparación en los casos en que no pueden probar la culpa del patrono; la equidad indica que sería una grave injusticia. El patrón obtiene un beneficio de esta

1 De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del trabajo*, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 1981, t. I, p. 117.

utilería peligrosa y es equitativo que soporte los riesgos. El trabajador lesionado en su trabajo profesional debe ser indemnizado por aquél en cuyo provecho realizaba el trabajo; para el patrono, el accidente es un riesgo profesional.²

III. EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO EN MÉXICO

El antecedente más antiguo y relevante que se tiene en México, en materia de seguridad en el trabajo, son las Leyes de Indias, mismas que fueron en su tiempo un intento meramente simbólico por proteger a los trabajadores indígenas de los rigores a que eran sometidos en encomiendas y repartimientos.

En dichas Leyes se hace el reconocimiento de un hecho real: el riesgo a que estaban expuestos los indígenas en su trabajo y la necesidad de protegerlos; sin embargo, esta preocupación quedó en una declaración de intenciones sin efecto práctico en virtud de que los virreyes complaciente e interesadamente no hacían caso a la transgresión de las órdenes del Rey. Cuando se afectaba el interés de los virreyes o el de sus amistades, y conforme a las atribuciones que les otorgaban las leyes, anotaban al margen de las cédulas reales la conocida frase: “obedézcase pero no se cumpla”. Esta indicación era consecuencia de que al indígena no se le consideraba como ser humano equiparable al español, sino como un sujeto del compromiso contraído por el Imperio español con la Iglesia católica. El papa Alejandro VI Borgia, concedió al Imperio las tierras recién descubiertas, a condición de que los indígenas de esas tierras fueran incorporados a la fe católica.

Dentro de las Leyes de Indias en materia de protección del trabajador, destacan las siguientes:

- Ley XIV, Título VII, Libro VI, expedida por Carlos V el 6 de febrero de 1538: “Se prohíbe que los menores de 18 años acarreen bultos”.
- Ley III, Título VI, Hoja núm. 31, expedida por Felipe III: “Que los obreros trabajen 8 horas cada día, como convenga”.
- Ley XI, Libro IV, Título XV, expedida por Felipe III en Aranjuez el 25 de enero de 1609: “Que las minas no se labren por partes peligrosas, y se procure que los indios trabajen en ellas por su voluntad”.

2 *Idem*, pp. 117-118.

Al consolidarse la Independencia de México, se repudiaron las Leyes de Indias y subsistió el desamparo de los trabajadores, en su mayoría indígenas y mestizos.

En la Constitución de 1857 la relación obrero-patronal tenía el carácter de derecho civil, pues se consideraba que un individuo arrendaba a otro sus servicios, en tal virtud, si un trabajador al realizar sus labores se lesionaba, para que se le reparara el daño era necesario que acudiera ante los tribunales y demostrara en juicio que el accidente de trabajo había sido consecuencia de la culpa del patrón, y si lo lograba, eran prácticamente nulas las probabilidades de que el patrón lo volviera a emplear.

En el Congreso Constituyente de 1857 se confundió el problema de la libertad de industria con el de la protección al trabajo, lo que impidió el surgimiento del derecho del trabajo, y en consecuencia las relaciones obrero-patronales continuaron regidas por el derecho civil, sobre el principio de la autonomía de la voluntad o del libre albedrío: al aceptar el trabajador prestar sus servicios, también aceptaba el riesgo que el trabajo representaba, y solo podía aspirar a la reparación del daño comprobando la culpabilidad o negligencia del patrón.

Derivado de los cambios sociales, políticos y económicos ocurridos en el siglo XIX, aparecen en el derecho mexicano del trabajo las primeras acciones tendientes a sustituir la teoría de la culpa por la del riesgo profesional, como lo fue la Ley José Vicente Villada votada el 30 de abril de 1904, inspirada en la Ley de Leopoldo de Bélgica del 24 de diciembre de 1903, que insertó el principio del riesgo profesional en los siguientes términos:

Cuando con motivo del trabajo que se encargue a los asalariados o que disfruten de sueldo a que se hace referencia en los dos artículos anteriores y en el 1787 del Código Civil, sufran éstos algún accidente que les cause la muerte o una lesión o una enfermedad profesional que les impida trabajar, la empresa o negociación que reciba sus servicios estará obligada a pagar, sin perjuicio del salario que se debiera devengar por causas del trabajo...

Asimismo estableció la presunción de que “el accidente sobrevino con motivo del trabajo a que el obrero se consagraba, mientras no se pruebe lo contrario...”³

3 Vázquez Martínez, Heleodoro, *Productividad y Seguridad en el trabajo*, México, Editorial Diana, 1992, pp. 35-36.

El general Bernardo Reyes expidió una ley similar el 9 de noviembre de 1906, que sirvió de modelo a la Ley de Accidentes de Trabajo de Chihuahua del 29 de julio de 1913 y a la de Coahuila en 1916.

Otras leyes similares fueron expedidas en otros estados de la República: el 25 de diciembre de 1915 en Hidalgo, y el 24 de julio de 1916 en Zacatecas; posteriormente, en los estados de Jalisco, Veracruz y Yucatán.

La figura del riesgo profesional se incorporó en el artículo 123 de la legislación federal el 5 de febrero de 1917, al firmarse la nueva Constitución, y por lo tanto se hizo obligatoria para todos los estados de la República.

La letra y espíritu del artículo 123 de la Constitución de 1917, tienen un carácter reivindicatorio y tutelar al establecer como un derecho del trabajador el contar con las condiciones necesarias de seguridad en la realización de su trabajo, y como obligación del patrón el facilitarlas. Dicha disposición constitucional es la culminación de la lucha contra las injusticias sociales e inhumanas condiciones de trabajo que prevalecían en la época del porfiriato.

La seguridad e higiene en el trabajo quedó plasmada en la fracción XV del Apartado “A” del artículo 123 Constitucional, al establecer que los patrones están obligados a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre seguridad e higiene en las instalaciones de sus establecimientos, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo; asimismo, dicho precepto establece que las leyes contendrán al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

La previsión social en nuestro país ha alcanzado notable desarrollo. Históricamente, antes de aparecer las primeras reglamentaciones del trabajo surgieron leyes que impulsaron el mutualismo, la seguridad social incipiente y los primeros derechos sociales, los que quedaron plasmados en la Constitución de 1917 al incluirse en los artículos 5º, 27, 28 y 123, disposiciones que son la base de la previsión social mexicana; su redacción y contenido representan el mayor elogio al trabajo humano, el reconocimiento de las condiciones necesarias para su desarrollo y la protección ante la eventualidad de riesgos profesionales, que junto con la protección a mujeres y menores, así como con la seguridad e higiene en el trabajo, son una espléndida recopilación que constituye el marco jurídico de la previsión social actual.

1. *La Ley Federal del Trabajo de 1931*

Esta Ley reglamentó los principios constitucionales sobre seguridad e higiene al disponer en el artículo 111, fracciones IV y V, como una obligación de los patrones el instalar, de acuerdo con los principios de higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que debían ejecutarse los trabajos; y en la instalación y manejo de maquinarias de las minas, drenajes, plantaciones insalubres y otros centros de trabajo, adoptar los procedimientos adecuados para evitar perjuicios al trabajador, procurando que no se dieran enfermedades epidémicas o infecciosas, organizando el trabajo de modo que resultara para la salud y para la vida del trabajador la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, observando las medidas adecuadas y las que fijen las leyes para prevenir accidentes en el uso de maquinaria, instrumentos o material de trabajo, y disponer en todo tiempo de medicinas y útiles indispensables para la atención de cualquier caso patológico que se presente a los obreros durante el ejercicio de sus labores, a juicio de las autoridades sanitarias del lugar, y en su defecto a juicio del médico de la empresa, para que de una manera eficaz, se prestaran los primeros auxilios, dando aviso a la autoridad competente de cada accidente.

En la fracción XXIII del mencionado artículo 111 de la LFT de 1931, se determinaba que los lugares en donde existieran enfermedades tropicales o endémicas, se proporcionaran a los trabajadores los medicamentos profilácticos que indicara la autoridad sanitaria del lugar; asimismo, en la fracción XXIV de dicho artículo se señalaba que en los cortes de piedra, cantera, minas de arena, hornos de calcinación, balasto y fábricas de cemento, se observaran los reglamentos de policía y seguridad expedidos por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo sobre trabajos mineros, debiendo fijar los patrones tales reglamentos en lugares visibles de las minas, cañones o niveles, para conocimiento de los trabajadores.

Como una medida más de seguridad e higiene, el artículo 77 de la citada ley prohibía a las mujeres y a los mayores de 12 pero menores de 16 años desempeñar trabajo nocturno industrial o labores insalubres o peligrosas.

La facultad para la expedición de los reglamentos en la materia la tenía la autoridad federal, al establecer esta ley, en el artículo 323, que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo expediría el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes, de acuerdo con el Departamento de Sa-

lubridad Pública, sin perjuicio de las disposiciones que en la materia contuvieran otras leyes, facultando, asimismo, a dicha Secretaría, a ampliar la tabla de enfermedades de trabajo a que se refería el artículo 326.

Cabe hacer notar que durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se emitieron tanto por el Poder Ejecutivo Federal como por algunos de los estados, los reglamentos para el cuidado de la salud y para la seguridad de los trabajadores. La reforma constitucional de 1929 federalizó la expedición de la ley laboral, pero encomendó su aplicación a las autoridades federales y a las locales, por lo que surgió el problema de precisar si los reglamentos de la ley debían expedirse por la autoridad federal o la local. La Ley de 1931 impuso una solución confusa, pues en algunos supuestos, como en los previstos por los artículos 78, (reglamentación del trabajo del día de descanso semanal), 406, (inspección del trabajo) y 413 (relativo a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo), se referían a que se facultaba al Ejecutivo de la Unión y a los Gobernadores de los Estados y Territorios y Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que expidieran de acuerdo a sus jurisdicciones la reglamentación relativa.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, confió a la inspección del trabajo la vigilancia de todas las normas laborales que tenían por objeto no únicamente proteger a cada trabajador, sino principalmente cuidar la salud, la capacitación, la conservación de las energías de trabajo y la vida de las comunidades obreras. El espíritu de esta ley no dejó el problema de la inspección exclusivamente al Estado, por lo que en el artículo 324 creó las “comisiones de seguridad”, y disponía que sus trabajos fueran gratuitos y que se efectuaran dentro de las horas del trabajo, atribuyéndoles como funciones las de estudiar las causas de los accidentes de trabajo, proponer las medidas oportunas para evitarlas y vigilar el cumplimiento de las medidas preventivas de accidentes.

2. La Ley Federal del Trabajo de 1970

Mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974, como consecuencia de la reforma al artículo 4º constitucional, en la que quedó instituida en forma definitiva la igualdad entre el hombre y la mujer, se suprimió la prohibición para las mujeres de ser ocupadas en labores peligrosas o insalubres y del trabajo nocturno, se reformó el artículo 166 de la ley estableciéndose solamente limitaciones al trabajo de la mujer cuando ésta cumple con la función de la maternidad y se ponga en peligro su salud o la del pro-

ducto, ya sea durante el estado de gestación o de lactancia y sin que sufra perjuicio a su salario, prestaciones y derechos, no se podrá utilizar su trabajo en labores insalubres, peligrosas, trabajo nocturno industrial, en establecimientos comerciales o de servicio después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias.

Es pertinente subrayar que en el artículo 167 de la ley se establece que para los efectos del título, son labores peligrosas o insalubres las que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas y biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utilice, son capaces de actuar sobre la vida y la salud física de la mujer en estado de gestación o del producto. Por su parte, en el segundo párrafo de este artículo se señala que los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que quedan comprendidos en la definición anterior.

El artículo 132, fracciones XVI y XVII de dicha ley, establece que son obligaciones de los patrones instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos de trabajo y perjuicios al trabajador, así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes; asimismo, dispone que los patrones deben cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo y, en general, en los lugares en que deban ejecutarse labores.

Conforme lo dispone el artículo 504, los patrones tienen la obligación de mantener en los centros de trabajo medicamentos y material de curación necesarios para prestar los primeros auxilios, así como adiestrar personal para esos efectos. En función del número de trabajadores (más de 100 o de 300) deberán establecer una enfermería equipada y atendida por personal médico o paramédico o un hospital, respectivamente. Esta obligación no se impondrá, como lo señala el artículo octavo transitorio, cuando se trate de empresas inscritas al IMSS y éste se encuentre obligado a cumplirlas de acuerdo a la ley.

En el artículo 509 se establece que en cada empresa deben organizarse comisiones de seguridad e higiene, tantas como se juzgue conveniente, las cuales deberán integrarse por igual número de representantes de los trabajadores y el patrón, cuyo objeto es investigar las causas de los accidentes

y enfermedades de trabajo, así como proponer las medidas para prevenirlos y vigilar que las mismas se cumplan.

El artículo 512 dispone que los reglamentos de la misma y los instructivos (actualmente las Normas Oficiales Mexicanas) que las autoridades laborales expidan, fijarán las medidas necesarias para prevenir los riesgos de trabajo y lograr que el trabajo se preste en condiciones que aseguren la vida y la salud de los trabajadores.

Con relación a las enfermedades de trabajo, el artículo 513 incluye una tabla cuyo fin primordial es determinar, *iuris et de jure*, es decir que las enfermedades enlistadas son de trabajo, y para el caso de las no enlistadas, el trabajador o su beneficiario tendrán que acreditar la relación de causalidad entre la enfermedad y la actividad de la empresa.

Asimismo, la ley en comento protegió más a los menores trabajadores que la de 1931, al prohibir en el artículo 175, fracción I, la utilización de menores de dieciséis años en expendios de bebidas embriagantes, trabajos superiores a sus fuerzas, los que impidan o retarden su desarrollo físico normal y en establecimientos no industriales, después de las diez de la noche.

La fracción II del artículo mencionado, protege a los menores de dieciocho años, prohibiendo que laboren en trabajos industriales nocturnos.

En el artículo 176 de la ley en cuestión, se definen las labores peligrosas o insalubres para los menores, que son aquéllas que por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se prestan, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física de los mismos. En el segundo párrafo de este artículo se dispone que en los reglamentos que se expidan se determinarán los trabajos que queden comprendidos en la anterior definición.

En el artículo 177 se limitó la jornada de trabajo para los menores a seis horas diarias, divididas en dos periodos máximos de tres horas, disfrutando de una hora de reposo por lo menos entre los distintos periodos.

Por último, en el artículo 178 se prohíbe la utilización de los menores de dieciséis años en horas extraordinarias y en los días domingo y de descanso obligatorio, y en el artículo 179 se establece que dichos menores disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborales, cuando menos.

El artículo 994, fracción V, del mismo ordenamiento legal, establece el monto de las sanciones, que en términos del artículo 1008 de la ley en

cuestión, compete a la STPS imponer a los patrones que no observen en la instalación de sus establecimientos, las normas de seguridad e higiene o las medidas que fijen las leyes para prevenir los riesgos de trabajo.

IV. COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD FEDERAL EN LA MATERIA

La competencia de la autoridad federal del trabajo para la aplicación de las normas relativas a la seguridad e higiene, le fue atribuida mediante Decreto Presidencial que reformó la fracción XXXI, del Apartado “A” del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1978.

Por Decreto de fecha 27 de abril de 1978 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día siguiente) se reformó el 527, entre otros artículos, y se estableció en su fracción segunda, punto 3, párrafo segundo, que corresponde a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; y obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y *de seguridad e higiene* en los centros de trabajo.

Como se sabe, conforme a la distribución de atribuciones que hace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la STPS le corresponde, entre otras, procurar el equilibrio entre los factores de la producción, así como vigilar que los patrones y trabajadores cumplan con las obligaciones respectivas que les impone la legislación laboral; esto es, las relativas a normas de trabajo, capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene y contractuales. Todas estas funciones encuentran sustento en ley, y su realización debe apegarse a los ordenamientos legales correspondientes.

En términos de lo dispuesto por los artículos 512-F, 527-A y 529, fracción IV de la misma ley, las autoridades federales contarán con el auxilio de las autoridades locales del trabajo, por lo que es pertinente precisar el alcance de dicho auxilio; por una parte, el artículo 527-A de la ley, dispone que en la aplicación de las normas de trabajo en materia de seguridad e higiene, 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 jurisdic-

ción de estas últimas; al respecto, el artículo 529 de la misma ley establece en qué consiste dicho auxilio, y en sus fracciones I, IV y VII dispone que las autoridades locales deberán poner a disposición de las dependencias competentes para aplicar la Ley del Ejecutivo Federal la información que éstas les soliciten para estar en aptitud de cumplir con sus funciones; reportar a la STPS las violaciones que cometan los patrones en materia de seguridad e higiene 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, así como previa determinación general o solicitud específica de las autoridades federales, adoptar aquellas otras medidas que resulten necesarias para auxiliar en los aspectos concernientes a tal determinación o solicitud; pero por otra parte, de acuerdo con lo que al efecto dispone el artículo 511 de la propia ley, compete a la inspección del trabajo: vigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre prevención de los riesgos de trabajo y seguridad de la vida y salud de los trabajadores; hacer constar en actas especiales las violaciones que se descubran, y colaborar con los trabajadores y patrones en la difusión de las normas preventivas correspondientes. Es conveniente resaltar que este último precepto se refiere a la institución de la “inspección del trabajo”, sin referirse en particular a la inspección federal del trabajo, por lo que puede interpretarse que la autoridad local tiene competencia para vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad e higiene, pero sólo en auxilio de la autoridad federal.

Al delimitarse así la competencia de las autoridades del trabajo, el legislador otorgó un tratamiento privilegiado a las normas laborales relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo. La razón es obvia: uno de los principales activos con que cuenta México lo constituye la valiosa fuerza de trabajo de los mexicanos.

En este sentido, la Inspección del Trabajo constituye el instrumento indispensable de las autoridades laborales para salvaguardar la vida, la salud, la seguridad, la integridad y los derechos de los trabajadores, mediante la vigilancia del debido cumplimiento de la normatividad en materia de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo.

La Inspección del Trabajo tiene encomendadas básicamente las siguientes funciones:

- Hacer cumplir las disposiciones legales mediante la realización de visitas de inspección.

- Informar y asesorar a los trabajadores y patrones sobre la manera más efectiva de cumplir dichas disposiciones.
- Solicitar, en su caso, la instauración del procedimiento administrativo sancionador con motivo de la detección de violaciones a la legislación laboral.

Dichas funciones son llevadas a cabo por servidores públicos denominados “inspectores del trabajo”, los cuales dada la importancia de su actuación, se constituyen en garantes de las normas de trabajo. Los inspectores del trabajo tienen la capacidad de apreciar en forma directa, las insuficiencias en la reglamentación que impiden garantizar adecuadamente la protección de los trabajadores, puesto que conocen el ambiente laboral *in situ* y los problemas que se presentan en los centros de trabajo.

Es importante destacar que las funciones de vigilancia constituyen sólo un medio para alcanzar el objetivo fundamental de lograr la aplicación efectiva de las normas de trabajo. En efecto, las funciones de información y asesoría a las empresas y a los trabajadores son cruciales para la formación de una cultura de prevención de los accidentes de trabajo. La información y el asesoramiento complementan la función de vigilancia y se refuerzan mutuamente.

La inspección del trabajo, sin las funciones de asesoría y orientación, se convierte en una actividad formal y rígida; son visitas de inspección, la asesoría sola carece de un elemento fundamental para hacer cumplir la legislación laboral, es decir, la posibilidad de aplicar una sanción legal en caso de incumplimiento.

Precisamente, este es uno de los aspectos en donde se ubica la participación de la STPS para contribuir a la conformación del “Programa Especial Nuevo Federalismo”, que se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En efecto, una de las acciones que la STPS está realizando en materia del “Nuevo Federalismo”, la constituye la celebración de Convenios de Coordinación con los Gobiernos de los Estados y con el Distrito Federal, a fin de consolidar el ejercicio de las facultades de inspección en materia de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento y trabajo de los menores.

En términos generales, los objetivos que se persiguen con la celebración de dichos convenios consisten en avanzar hacia una mejor coordinación y armonización de las facultades inspectivas conferidas a las autoridades federales y las correspondientes facultades de auxilio otorgadas a

las autoridades estatales en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Debe subrayarse que a través de los Convenios de Coordinación no podrán transferirse programas, recursos y funciones hacia las entidades, en virtud de que las atribuciones conferidas a la STPS se encuentran debidamente delimitadas en los artículos 123, Apartado “A” fracción XXXI de la Constitución, y 527 de la Ley Federal del Trabajo, preceptos que señalan de manera general los asuntos que serán competencia exclusiva de las autoridades federales del trabajo. En tal sentido, el objetivo fundamental de los convenios a celebrar radica en avanzar hacia una mejor coordinación y armonización de las facultades en los diferentes niveles de gobierno.

Debemos hacer hincapié en que los objetivos fundamentales de la legislación laboral en materia de seguridad e higiene consisten en salvaguardar la vida e integridad física y mental de los trabajadores, así como establecer las condiciones para que el trabajo se preste con bienestar y comodidad.

Ahora bien, si además queremos alcanzar la calidad, productividad y competitividad de la planta industrial del país, debemos propiciar una nueva cultura laboral, que se materialice a través de ordenamientos jurídicos de fácil comprensión y observancia por parte de los sectores productivos.

Este es el contexto en el que se expide el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, ordenamiento al cual nos referimos con amplitud en los apartados subsecuentes.

V. LA ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO LABORAL Y EL NUEVO REGLAMENTO FEDERAL DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO

Entre las principales actividades que realiza actualmente la STPS, se encuentran la revisión, actualización y modernización del marco jurídico reglamentario del sector laboral, a fin de establecer las condiciones que favorezcan la creación de empleo productivo.

En efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se contempla la necesidad de analizar las “circunstancias que determinan las relaciones laborales, tales como la movilidad de la fuerza de trabajo, las modalidades de su remuneración, *las condiciones de seguridad y riesgo laboral*, la manera en que se establecen o finiquitan las relaciones de trabajo y los

instrumentos para solucionar los conflictos”⁴ con el objeto de hacer uso eficiente de la fuerza de trabajo para alcanzar el crecimiento económico que demanda el desarrollo nacional.

Por otra parte, conviene tener presente que resulta plausible que los trabajadores y empresarios hayan culminado una primera etapa del diálogo para lograr una nueva cultura laboral en nuestro país. Desde luego, para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social este diálogo constituye un importante esfuerzo para explorar nuevas opciones con la finalidad de mejorar los niveles de vida de los trabajadores, a la vez de impulsar el progreso de las empresas.

En los Foros de Consulta Popular para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en las reuniones de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (COCONASHT) realizadas en el año de 1995, se promovió la elaboración de un Anteproyecto de Reglamento en la materia que integrara la normatividad existente.

Ahora bien, cabe señalar que en el marco de las acciones emprendidas por la STPS para la revisión y actualización del marco reglamentario laboral, se presentan avances significativos, pues se cuenta ya con un Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio de Ambiente de Trabajo, que en forma significativa simplificará y desregulará los trámites y requisitos en la materia.

El Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo es resultado de una revisión conjunta realizada por las áreas encargadas de aplicar las disposiciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, y su objetivo fundamental fue el de superar la obsolescencia y evitar la dispersión de disposiciones que presentaban algunos de los Reglamentos en esta materia.

1. *Consenso*

Es importante destacar que este Reglamento ha sido sujeto a un amplio consenso, pues sus disposiciones recogen los puntos de vista de los empresarios y de los trabajadores, al haber sido sometido el 15 de marzo del año en curso a la consideración de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, órgano en el cual están representados los factores de la producción. Dicha Comisión ordenó la integra-

4 Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 1995, p. 83.

ción de un grupo interinstitucional para su revisión, mismo que quedó conformado por representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como de las organizaciones obreras CTM y CROM y de las organizaciones patronales CONCAMIN, COPARMEX y CONCANACO. Derivado de dicha revisión se formularon las modificaciones y adiciones que se consideraron procedentes, suscribiendo de conformidad los integrantes de dicho grupo un acta final de los trabajos de revisión. Posteriormente, se llevó a cabo una revisión con representantes del Consejo Coordinador Empresarial.

2. *Desregulación*

Asimismo, el referido anteproyecto fue turnado a la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para los efectos de lo dispuesto por el “Acuerdo para la desregulación de la actividad empresarial”, expedido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de noviembre de 1995. Como consecuencia de la revisión conjunta por parte de SECOFI y de la STPS, se logró profundizar en las acciones relativas a la desregulación de la actividad empresarial.

3. *Actualización*

El mérito del trabajo realizado se dimensiona mejor si se tiene en cuenta que las disposiciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo se encontraban dispersas, ya que existen seis ordenamientos reglamentarios, algunos expedidos durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931, por lo que se cuestionó su vigencia a partir de la Ley de 1970 (existen criterios jurisprudenciales en pro y en contra en cuanto a ello), ya que no se habían abrogado expresamente al entrar en vigor la nueva ley.

Además de unificar y racionalizar la reglamentación referida en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, el reglamento actualiza disposiciones contenidas en los reglamentos que se abrogarán, que son ya obsoletas, como se ha dicho entre otras causas porque la tecnología industrial ha avanzado sustancialmente en las dos últimas décadas, no sólo en cuanto a equipos y maquinaria, sino también en lo concerniente a procesos productivos.

Los elementos anteriores fueron considerados por esta Secretaría mediante el análisis de la situación de la normatividad; y con el propósito de simplificar y desregular trámites y requisitos actuales, el reglamento incorpora mecanismos que permiten realizar y verificar dicho cumplimiento en forma simplificada y ágil, mismos que no violentan el conjunto de las disposiciones legales en la materia.

4. Régimen transitorio

Al entrar en vigor el nuevo reglamento (90 días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*) quedarán abrogados los siguientes instrumentos reglamentarios en la materia:

- Reglamento de Labores Peligrosas e Insalubres para Mujeres y Menores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 1934.
- Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1934.
- Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de febrero de 1946.
- Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 1978.

En los términos de lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del reglamento en comento, los ordenamientos reglamentarios que a continuación se indican, quedarán abrogados 90 días después de la fecha de entrada en vigor del mismo:

- Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de agosto de 1936.
- Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 1967.

Lo anterior, en virtud de que a la fecha no se han expedido las Normas Oficiales Mexicanas relativas a las condiciones de seguridad e higiene para el funcionamiento de los recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas en los centros de trabajo y a las condiciones de seguridad e higiene para los trabajos que se realicen en las minas, mismas

que deberá expedir la STPS en un plazo no mayor de 90 días posteriores a la fecha de entrada en vigor del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, en los términos del segundo párrafo del artículo tercero transitorio antes mencionado.

5. *Congruencia normativa*

El reglamento consta de 168 artículos, en los cuales se subsume el contenido de 1,353 artículos previstos en los seis reglamentos que se abrogarán, además de haber suprimido 14 trámites reglamentarios, como por ejemplo los siguientes:

- Los relativos a registro de comisiones de seguridad e higiene en el trabajo y registro de sus programas anuales, y que solamente será obligatorio registrar las comisiones referidas que determine la Norma Oficial Mexicana correspondiente, así como que dicha Norma precisará el tipo de empresas que deberán registrar los mencionados programas (actualmente se encuentra en revisión la NOM-019-STPS-1993, para esos efectos, a fin de establecer modalidades de acuerdo a las características de las empresas).
- Autorización de funcionamiento de maquinaria. Se suprime este trámite y con esto se evita que se realicen inspecciones específicas a la maquinaria. En las inspecciones de condiciones generales de seguridad e higiene, los patrones deberán acreditar que la maquinaria y equipo cuenta con los dispositivos de seguridad que se señalan en las normas correspondientes.
- Autorización para instalación de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión. Al respecto se suprime el trámite de autorización para la construcción de dichos equipos, y para la autorización de su funcionamiento sólo se requerirá la presentación de un plano en lugar de dos ejemplares del mismo.
- Autorización de libros (bitácoras), de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión. Se suprime este trámite y sólo subsiste la obligación patronal de exhibir a la Secretaría cuando se lo requiera los libros o bitácoras mencionados.
- Autorización para el rompimiento de sellos oficiales de seguridad de válvulas de los recipientes sujetos a presión y generadores de vapor y calderas. Se suprime este trámite. En la NOM correspondiente se establecerá solamente la obligación patronal de notificar

a la Secretaría que se procederá al rompimiento de dicho sello, para los casos de mantenimiento o cambio de válvulas.

- Expedición de licencias para jefes de planta, operadores y fogoneeros de generadores de vapor o calderas, montacargas, grúas y demás maquinaria y equipo cuya operación pueda ocasionar daños a terceras personas o al centro de trabajo. Se suprime este trámite y solamente se establece la obligación del patrón de contar con el personal capacitado para el manejo de dichos equipos, debiéndolo acreditar con las constancias de habilidades laborales respectivas.

El nuevo reglamento elimina la discrecionalidad en su aplicación e integra disposiciones obligatorias de los Convenios de la OIT en la materia aprobados por México y que forman parte del marco legal positivo, por disposición del Artículo 133 Constitucional.

Igualmente, el reglamento observa lo estipulado en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, en el sentido de prever normas laborales adecuadas y congruentes con los lugares de trabajo y que permitan elevar la calidad y productividad, así como promover la observancia de la legislación laboral, preferentemente en forma voluntaria. Es pertinente mencionar que lo relativo a la seguridad e higiene en el trabajo, es un elemento sustantivo de dicho Acuerdo, en donde las partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, la prescripción y aplicación de normas que minimicen las causas de lesiones y enfermedades profesionales.

Con el reglamento que se comenta, se actualiza también el marco jurídico de acuerdo a las vigentes disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

6. Principios básicos

Los principios básicos que orientan el reglamento son:

- Proporcionar claridad y certeza jurídica en las actuaciones relacionadas con la materia.
- Propiciar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, a través de la concientización, asesoría y establecimiento de compromisos voluntarios, en lugar de establecer solamente criterios persecutorios.

- Simplificar el contenido reglamentario, evitando regulaciones excesivas, así como la máxima discrecionalidad aplicativa por parte de la autoridad.
- Actualización del marco reglamentario en la materia con otros ordenamientos legales.

7. Estructura

A continuación se hace referencia en forma breve a la estructura del reglamento mencionado, mismo que consta de seis títulos, que son los siguientes:

Título Primero. Disposiciones Generales y Obligaciones de los Patrones y Trabajadores.

Título Segundo. Condiciones de Seguridad.

Título Tercero. Condiciones de Higiene.

Título Cuarto. Organización de la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Título Quinto. De la Protección del Trabajo de Menores y de las Mujeres en Periodo de Gestación y de Lactancia.

Título Sexto. De la Vigilancia, Inspección y Sanciones Administrativas.

8. Contenido

El título primero consta de tres capítulos, en donde se definen los términos utilizados con más frecuencia en el documento; disposiciones generales respecto al ámbito de aplicación del Reglamento, a la elaboración y observancia de Normas Oficiales Mexicanas en materia de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, a la formulación de programas y manuales de seguridad e higiene en los centros de trabajo, a la práctica de exámenes médicos a los trabajadores, y de forma genérica las obligaciones de los patrones y trabajadores.

En el título segundo, que consta de seis capítulos, se establecen las disposiciones relativas a edificios y locales en donde se ubiquen los centros de trabajo; prevención, protección y combate de incendios; del equipo, maquinaria, recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas; de las instalaciones eléctricas; de las herramientas, y del manejo, transporte y almacenamiento de materiales en general, materiales y sustancias químicas peligrosas.

El título tercero, que consta de doce capítulos, regula las condiciones de higiene de los agentes físicos, químicos y biológicos capaces de alterar

el ambiente de trabajo, como lo son el ruido y vibraciones; las radiaciones ionizantes y las electromagnéticas no ionizantes; sustancias químicas, agentes contaminantes biológicos; presiones ambientales anormales; condiciones térmicas del medio ambiente de trabajo; iluminación; ventilación; asimismo, regula el uso de equipo de protección personal, remitiendo a las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes; servicios para el personal y disposiciones relativas al orden y limpieza en los centros de trabajo.

El título cuarto establece la organización y funcionamiento de las Comisiones Consultiva Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como de las comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo; las disposiciones relativas a avisos de estadísticas de accidentes y enfermedades de trabajo; programas de seguridad e higiene; capacitación en la materia; servicios preventivos de medicina del trabajo y servicios preventivos de seguridad e higiene en el trabajo.

El título quinto se refiere al trabajo de las mujeres gestantes o en periodo de lactancia y al trabajo de menores, estableciendo las actividades en las que queda prohibido utilizar sus servicios para proteger su salud, así como al producto de la concepción.

El título sexto, relativo a la vigilancia, inspección y sanciones administrativas, hace la remisión correspondiente a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para la práctica de inspecciones a los centros de trabajo, en forma supletoria a la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos; deja a salvo las atribuciones de otras dependencias de la administración pública federal cuando la STPS detecte el incumplimiento por parte de los patrones de disposiciones jurídicas relacionadas con la materia, cuya aplicación y vigilancia les competa, notificando a las mismas para los efectos jurídicos procedentes; ratifica que el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas podrá acreditarse a través de los dictámenes expedidos por las unidades de verificación, laboratorios de pruebas y organismos de certificación, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

9. Aspectos relevantes

Otros aspectos relevantes del reglamento que contribuyen a actualizar, simplificar y desregular las obligaciones, trámites y requisitos en la materia, y lo hacen acorde con otras disposiciones legales en vigor, son los siguientes:

A. Como ya se mencionó, el reglamento es congruente con las nuevas disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, vigente desde el 16 de julio de 1992, pues remite a las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Secretaría, que describen las características técnicas de seguridad de las maquinarias y equipos, al tiempo de establecer los niveles máximos de contaminantes en el medio ambiente de trabajo y los métodos para controlarlos. De igual forma, prevé que el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas podrá acreditarse a través de los dictámenes expedidos por las unidades de verificación, laboratorios de pruebas y organismos de certificación, debidamente aprobados por la Secretaría y acreditados por la SECOFI, independientemente de las atribuciones que en materia de vigilancia e inspección competen a la propia Secretaría del Trabajo.

En los términos de la citada ley, las unidades de verificación son las personas físicas o morales que hayan sido acreditadas para realizar actos de verificación por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en coordinación con las dependencias competentes. Esto es, que la SECOFI acredita a tales personas que previamente hayan sido aprobadas por la dependencia competente para la verificación de ciertas Normas Oficiales Mexicanas, apoyándose en un dictamen de un comité de evaluación constituido por la propia dependencia e integrado por técnicos calificados y con experiencia en los campos de las ramas específicas.

Al respecto, conviene destacar que la intervención de particulares en el proceso de inspección-verificación de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, vendrá a apoyar el proceso de inspección institucional de la STPS, disminuyendo la carga de éste, ya que permitirá programar dicha inspección institucional sólo en aquellas empresas que no cuenten con dictámenes favorables expedidos por unidades de verificación debidamente acreditadas. Con lo anterior, se pretende lograr (en una primera instancia) que todas las empresas de gran escala o de alto riesgo sean inspeccionadas anualmente o tengan los dictámenes indicados y, como consecuencia de ello, se contribuirá a abatir los riesgos de trabajo, se fomentará una cultura de cumplimiento espontáneo de las obligaciones y se mejorará por lo tanto el bienestar de los trabajadores y la productividad en los centros de trabajo.

También se pretende con la actuación de las unidades de verificación, estimular la adopción de medidas correctivas en los centros de trabajo, a través de la suspensión temporal de la inspección institucional, en aque-

llas empresas que presenten un programa de mejoramiento de sus condiciones de seguridad e higiene, mismo que resulte de un proceso de asesoramiento avalado por las unidades mencionadas.

Para tales efectos, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encuentra actualmente en la fase de instrumentación e integración de un “Comité de Evaluación”, para dictaminar acerca de solicitudes de aprobación de unidades de verificación de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, para establecer el procedimiento y documentos pertinentes, así como los relativos a la operación de dichas unidades.

B. El Reglamento en comento, en su artículo 12, establece que la STPS llevará a cabo programas de asesoría y orientación para la debida observancia de la normatividad laboral en la materia, en los que se establecerán mecanismos de apoyo para facilitar su cumplimiento, así como para simplificar la acreditación del mismo, tomando en cuenta la actividad, escala económica, procesos de trabajo, grado de riesgo y ubicación geográfica de los centros de trabajo, a través de compromisos voluntarios con aquellas empresas que así lo soliciten, todo ello con el auxilio de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

C. En materia de seguridad e higiene en el trabajo evidentemente no existen excepciones a las obligaciones previstas en la ley, sin embargo, en los reglamentos se pueden aplicar procedimientos administrativos simplificados como el establecido en el artículo 130 del reglamento, relativo a los programas de seguridad e higiene en el trabajo, en el cual se establece que en los centros de trabajo con cien o más trabajadores, el patrón deberá elaborar un diagnóstico situacional y desarrollar el programa de seguridad e higiene correspondiente; en la inteligencia de que aquellas empresas que no se encuentren en el supuesto anterior, únicamente deberán elaborar una relación de medidas preventivas generales y específicas de seguridad e higiene en el trabajo, de acuerdo a la peligrosidad de las actividades que desarrollen, a fin de que se establezca un orden para su cumplimiento. Como se advierte, la disposición referida no constituye una excepción a la obligación prevista en el artículo 512 de la LFT, ya que todas las empresas deben sujetarse a la misma; sin embargo, con el fin de facilitar a la micro y pequeña empresa su observancia, se ha establecido una modalidad para su cumplimiento, consistente en que las empresas que tengan menos de cien trabajadores, sólo elaboren una relación de medidas como se ha apuntado y no todo un programa que implique mayor complejidad.

D. El reglamento suprime los trámites relativos a la autorización de funcionamiento de maquinaria de transmisión mecánica, a efecto de desregular la actividad empresarial y toda vez que los mismos no reportaban un beneficio importante en la vigilancia de la seguridad e higiene en los centros de trabajo.

E. En materia de funcionamiento de recipientes sujetos a presión y generadores de vapor o calderas en los centros de trabajo, el Reglamento establece dos opciones para el patrón: una, consistente en la obligación del patrón de dar aviso por escrito a la Secretaría antes de la fecha de inicio del funcionamiento y operación de los equipos, adjuntando dictamen expedido por una unidad de verificación debidamente acreditada, que certifique que los mismos funcionan en condiciones de seguridad y cuentan con los dispositivos establecidos en la Norma Oficial Mexicana correspondiente; y otra, consistente en solicitar por escrito a la Secretaría su autorización para el funcionamiento de los equipos, y si se satisfacen los requerimientos previstos en el reglamento y en la norma respectiva, se otorgará una autorización provisional dentro del término de 30 días naturales posteriores a la solicitud, bajo la absoluta responsabilidad del usuario, la cual será válida hasta en tanto se realice la inspección previa y se otorgue, en su caso, la autorización definitiva. Además, se establece que si la Secretaría no contestara la solicitud dentro de ese plazo, operaría la *afirmativa ficta*, es decir, se tendría por concedida la autorización provisional mencionada.

Asimismo —como antes quedó apuntado— el reglamento suprime el trámite relativo a la autorización de libros (bitácoras) de los generadores de vapor o calderas y recipientes sujetos a presión, y solamente establece la obligación patronal de exhibir los mencionados libros a la Secretaría cuando ésta así se lo requiera.

F. Como se señaló anteriormente, el reglamento suprime los trámites relativos a la expedición de licencias para los trabajadores que desempeñan los puestos de jefe de planta de energía, operadores de calderas y fogoneros, así como para operadores de montacargas y grúas. A este respecto, los artículos cuarto, segundo párrafo y quinto transitorios del reglamento, establecen respectivamente, que la Secretaría promoverá lo conducente, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a fin de cancelar la Norma Oficial Mexicana NOM-003-STP-1993, relativa a la obtención y refrendo de licencias para operador de grúas y montacargas en los centros de trabajo, así como que las licencias

y certificados otorgados por la STPS a los trabajadores que operan dichos equipos, serán válidos para acreditar, durante su vigencia, las habilidades laborales de dichos trabajadores.

G. El reglamento retoma la obligación patronal prevista en el Reglamento de Higiene del Trabajo de 1946, relativa a la obligación de practicar exámenes médicos a los trabajadores. En efecto, el nuevo instrumento prevé la obligación de practicar exámenes médicos de ingreso, periódicos y especiales a los trabajadores expuestos a los agentes físicos, químicos, biológicos y psicosociales, que por sus características, niveles de concentración y tiempo de exposición puedan alterar su salud, adoptando en su caso las medidas pertinentes para mantener su integridad física y mental de acuerdo a lo que dispongan las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes.

H. En cuanto a las “comisiones de seguridad e higiene” de los centros de trabajo, el reglamento prevé que deben registrarse ante la Secretaría sólo las de aquellas empresas o establecimientos que determine la Norma Oficial Mexicana correspondiente. Asimismo, en dicha norma se establecerá el tipo de empresas que deben registrar los programas anuales de dichas comisiones. Actualmente se encuentra en revisión para tales efectos la Norma Oficial Mexicana NOM-019-STPS-1993, relativa a la constitución, registro y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

VI. NUEVA ORIENTACIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

La Secretaría también ha preparado un anteproyecto de Reglamento Federal de Inspección y Aplicación de Sanciones por violaciones a la legislación laboral que se encuentra en revisión. Este anteproyecto obedece a la necesidad de complementar el marco jurídico procedimental en materia laboral, pues se cuenta ya con un nuevo Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo.

1. *Características*

Las principales características del anteproyecto de Reglamento Federal de Inspección y Aplicación de Sanciones, son las siguientes:

A. Abrogaría los siguientes reglamentos:

- Reglamento de Inspección Federal del trabajo (*Diario Oficial de la Federación* 10 de noviembre de 1982).
- Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo (*Diario Oficial de la Federación* (17 de junio de 1983).
- Reglamento para la Imposición de Sanciones Administrativas por Violaciones a las Normas de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (*Diario Oficial de la Federación* 25 de septiembre de 1984).

En cuanto a este último ordenamiento se hace notar que, derivados de las reformas a la Ley del INFONAVIT, (*Diario Oficial de la Federación* 22 de julio de 1994), algunos preceptos del mismo quedaron sin efecto, o sea que quedaron derogados tácitamente, pero sería conveniente derogarlos expresamente en los artículos transitorios del reglamento que en la materia se expidiera.

B. Sería congruente con las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

C. Recogería las inquietudes detectadas en los Foros de Consulta Popular con motivo de la preparación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como serían:

- Propiciar el cumplimiento espontáneo de la legislación laboral.
- Posibilitar que el patrón pueda autoinspeccionarse.
- Admitir la posibilidad de acreditar el cumplimiento de la legislación laboral a través de unidades de verificación.

D. Contribuiría a dar uniformidad a las actuaciones relacionadas con la función inspectiva y la aplicación de sanciones, pues se tiene previsto que resulte aplicable tanto por las autoridades locales, como por las autoridades federales de trabajo, según el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

2. *Lineamientos generales de la STPS para la instrumentación de la inspección-verificación del cumplimiento de la normatividad en materia de seguridad e higiene en el Trabajo*

A. Promover que la Secretaría apruebe unidades de verificación de carácter genérico que cumplan los requisitos exigidos y que se oriente a:

a) Proporcionar a las empresas un servicio integral de verificación de la normatividad.

b) Asesorar a las empresas para mejorar sus condiciones en la materia.

c) Apoyar el proceso de inspección institucional de la Secretaría.

B. Abatir de manera efectiva los riesgos de trabajo con las siguientes medidas:

a) Lograr que todas las empresas de gran escala o de alto riesgo cuenten, anualmente, con un acta de inspección o un dictamen de verificación; a la vez que programar inspecciones institucionales en todas las empresas de estas características que no presenten el dictamen emitido por una unidad de verificación.

b) Fomentar el cumplimiento espontáneo de las normas en empresas medianas, pequeñas y micro que no sean de alto riesgo.

c) Estimular la adopción de medidas correctivas en los centros de trabajo, a través de la suspensión temporal de la inspección institucional en aquellas empresas que presenten un programa de mejoramiento de sus condiciones de seguridad e higiene.

d) Adoptar medidas para la corrección inmediata de los riesgos inminentes que se detecten.

e) Elevar las sanciones y multas a los niveles establecidos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, cuando esto sea posible.

C. Aprobar la integración y funcionamiento de unidades de verificación por parte del Comité de Evaluación de la Secretaría y participar en la estructura del Comité de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para canalizar las solicitudes de aprobación de laboratorios de pruebas en la materia. (Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Pruebas).

D. Reorientar el proceso institucional de inspección en la materia:

a) Programar la inspección diferenciando a las empresas por rama, grado de riesgo, ubicación geográfica y número de trabajadores.

b) Homologar los procesos de inspección y verificación con formatos estándares y guías técnicas de procedimientos.

c) Desarrollar un sistema de información (SINSPEC) que permita el registro y seguimiento sistemático de inspecciones, verificaciones, emplazamientos y sanciones a empresas.

d) Considerar la posibilidad de crear una o varias Delegaciones Federales del Trabajo en el Distrito Federal con funciones de programación,

inspección, emplazamiento, sanción y seguridad e higiene; así como fortalecer la Delegación del Estado de México para que conjuntamente se atienda a las empresas de la zona conurbada de esa entidad con el D. F.

e) Propiciar la desconcentración hacia el resto de las delegaciones federales del trabajo, en materia de asesoría de verificación a empresas, programación de inspecciones y seguimiento de compromisos voluntarios de cumplimiento de las normas.

f) Fortalecer la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo como instancia coordinadora de la inspección de condiciones generales de trabajo en empresas del ámbito federal y de seguridad e higiene en todas las empresas, con las siguientes funciones: coordinación y programación, supervisión y control, información y análisis, y asesoría y promoción.

E. Culminar la revisión de las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Secretaría, con la finalidad de simplificar los procedimientos de inspección-verificación de las condiciones de seguridad e higiene en las empresas.

Espero que los comentarios generales vertidos en la presente exposición sean de utilidad para lograr una mejor comprensión de la nueva normatividad en materia de seguridad, higiene y medio ambiente laboral, que pretende modernizar, desregular y simplificar el cumplimiento de las obligaciones laborales en este campo, para de esa forma obtener resultados que eleven los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias y consecuentemente se incremente la productividad de las empresas.