

LA INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO Y EL TRABAJO DE MENORES

Joaquín BLANES CASAS

Hablar del trabajo de los menores de edad, resulta siempre importante. Todos deseamos opinar, obedeciendo a un llamado instintivo, tendiente a proteger a las "medias fuerzas de trabajo" que realizan actividades tan diversas como sus habilidades e ingenio se los permiten, para procurarse el sustento cotidiano y, colaborar con los ingresos de sus familias.

El Trabajo de Menores ha sido objeto de diversas regulaciones jurídicas a través de la historia y, consecuentemente, ha sido responsabilidad de las autoridades la verificación del cumplimiento de dichas regulaciones.

Dentro de las funciones más importantes que la Inspección Federal del Trabajo tiene a su cargo en relación con los menores que laboran formalmente, son de destacarse: la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral y educativa que regula sus actividades en los centros de trabajo y la protección de su salud física y mental.

Los antecedentes legislativos y las consiguientes tareas inspectivas son muy numerosos y han evolucionado paulatinamente a lo largo de la historia. Así, dentro de los principales, encontramos que las Leyes de Indias prohibían laborar a los menores de 18 años por carecer de la edad necesaria para tributar; sin embargo, como excepción sólo les permitían trabajar en el pastoreo, previa autorización de sus padres.¹

Por otra parte, las Leyes u Ordenanzas de Burgos, que datan del 27 de diciembre de 1512, establecieron que la edad mínima

1 Cfr. Dávalos, José, *Derecho del trabajo I*, 3a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 296.

para trabajar sería la de 14 años y siempre que las ocho horas de que constara la jornada para los menores se repartieran convenientemente. Además, dispusieron la designación de visitadores que vigilaran el cumplimiento de las normas relativas al trato de los indios y al pago de sus salarios.²

Como un valioso antecedente relativo a la inspección cabe mencionar los propósitos de la Real Cédula de Repartimiento, emitida el 17 de enero de 1632, por la cual un juez visitador debía acudir "a todas las labores y minas, a los ganados donde sirven los indios del distrito de su repartimiento para ver si les pagan su jornal y si los tratan bien y dejan ir a sus pueblos después de la semana, o no lo hacen".³

Más tarde, en 1682, Carlos II dicta otra Cédula Real por la que prohíbe el trabajo de los indios menores de 11 años en los obrajes e ingenios, salvo que laboraran en calidad de aprendices.⁴

La introducción de la incipiente maquinaria de vapor, que trajo consigo la Revolución Industrial, propició en Europa a fines del siglo XVIII, la explotación de la mano de obra infantil.

Es triste recordar cómo en algunos países los niños de apenas cinco o seis años de edad trabajaban de pie entre 16 y 18 horas alrededor de los telares y aun dentro de las minas, soportando polvos tóxicos, ruidos ensordecedores, penumbras y altas temperaturas, por lo que era frecuente que murieran antes de llegar a la edad adulta.

La primera ley dictada en 1802 por el gobierno británico tendiente a regular el trabajo infantil en las industrias elaboradoras de la lana y el algodón fue *The Moral and Health Act* también conocida como la Ley de protección de la salud y

2 Cfr. Zavala, Silvio A., *La Encomienda Indiana*, 3a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 23 y 24.

3 Saracho Zapata, Antonio, "Inspección del Trabajo. Su ubicación dentro de la Administración Pública", *Revista del ITAI*, México, núm. 8, 1959. Aut. cit. por Braulio Ramírez Reynoso en la voz "Inspección del Trabajo". *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, tomo I-O, 2a. ed., México, Porrúa, UNAM, 1988. p. 1740.

4 Cfr. Staelens Guillot, Patrick, *El trabajo de los menores*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 1993, p. 39.

moralidad de los aprendices y personas empleadas en las fábricas de hilados de algodón y otras, y en las fábricas de cotonadas y otras fábricas, la cual limitaba el trabajo de los aprendices a doce horas diarias, preveía la prohibición del trabajo nocturno, imponía normas de limpieza y establecía que los niños deberían recibir por parte de sus patrones su instrumentaria laboral, así como educación fundamental e instrucción religiosa.⁵ Asimismo, este ordenamiento cuya aplicación se restringió a los talleres de los pueblos, creó la figura de los llamados "visitadores" para cuidar la efectividad del cumplimiento de sus disposiciones, lo cual constituye otro de los primeros antecedentes de la función inspectiva.⁶

Lamentablemente los lineamientos de este ordenamiento nunca se aplicaron. Sin embargo, su trascendencia radica, como diría Christiane Rimbaud en que "...fue la primera piedra de la legislación del trabajo y, con ella, nació la idea de que el deber del Estado era asegurar la protección, primero de los niños, y después, poco a poco, de todos los ciudadanos".⁷

Más tarde, también en Inglaterra, *The Cotton Mill Act* de 1819, fijó por vez primera la edad de nueve años como mínima para que trabajaran los menores, ampliando su vigencia a los establecimientos ubicados en las ciudades.⁸

Francia no fue ajena a la explotación infantil, pese al auge de la doctrina fisiócrata en contra de la industria, pues se sabe, gracias al famoso informe del doctor Villermé, denominado "Cuadro de la situación física y moral de los obreros en las fábricas de algodón, de lana y de seda",⁹ publicado en 1840, que en la industria textil de la región de Ruán se ocupaba vergonzosamente a niños de cinco a siete años para trabajar en los telares, permaneciendo hasta 17 horas de pie sin cambiar de posición.

5 Cfr. Dávalos, José, *op. cit.*, p. 294.

6 Cfr. Martínez Vivót, Julio J., *Las mujeres en el derecho del trabajo*, Buenos Aires, Astrea, 1981, p. 16.

7 *52 Millones de niños al trabajo*, México, Extemporáneos, 1986, p. 32.

8 Cfr. Dávalos, José, *op. cit.*, p. 295.

9 Cfr. Staelens Guillot, Patrick, *op. cit.*, p. 23.

Lo anterior dio origen a la ley francesa del 22 de marzo de 1841, que estableció como edad mínima la de ocho años, prohibió el trabajo nocturno de los menores de 13 años, fijó jornadas de ocho horas para los niños de 8 a 12 años, bajo la condición de que sus padres justificaran su asistencia regular a la escuela y determinó para los mayores de 12 años una jornada de 12 horas.¹⁰

El primer antecedente de la protección al trabajo infantil en el México independiente lo encontramos en el artículo 33 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de fecha 15 de mayo de 1856, en el que el presidente Ignacio Comonfort estableció, adelantándose a su época, que:

Los menores de catorce años no pueden obligar sus servicios personales sin la intervención de sus padres o tutores, y a la falta de ellos, de la autoridad política. En esta clase de contratos y en los de aprendizaje, los padres, tutores, o la autoridad política en su caso, fijarán el tiempo que han de durar, y no pudiendo exceder de cinco años, las horas en que diariamente se ha de emplear al menor; y se reservarán el derecho de anular el contrato siempre que el amo o el maestro use de malos tratamientos para con el menor, no provea a sus necesidades según lo convenido, o no le instruya convenientemente.¹¹

No obstante, el precedente citado no tuvo el auge que se esperaba, debido a que en la gran mayoría de los casos prevaleció el contrato de aprendizaje como un medio de explotación de los niños trabajadores y que a decir verdad, "...resultó una legislación todavía menor que las Leyes de Indias y de un carácter meramente civilista".¹²

Pese a la importancia generada por la regulación del trabajo de menores, la Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, pro-

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1985*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 503.

¹² Dávalos, José, *op. cit.*, p. 57.

clamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, que fue expedida el 5 de febrero de 1857, no estableció disposición precisa alguna acerca del tema que nos ocupa.

Otra medida inspiradora de nuestra normatividad vigente en materia del trabajo de menores, la constituyó el *artículo 70 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* del 10 de abril de 1865, en el que se determinó: "Nadie puede obligar sus servicios personales, sino temporalmente, y para una empresa determinada. Los menores no lo pueden hacer sin la intervención de sus padres o curadores, o a falta de ellos, de la autoridad política".¹³

Para el día primero de noviembre de 1865, se expidió la que se ha llamado *Ley del Trabajo del Imperio*, en la cual se establecieron disposiciones en pro de la libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca a la que prestaran sus servicios, el pago del salario en efectivo, la instalación de escuelas en las haciendas en donde habitaran veinte o más familias, algunos aspectos de la inspección del trabajo, así como sanciones pecuniarias por la violación de sus normas.¹⁴

Ese mismo año, en materia del trabajo de menores se emitió el *Decreto que liberó de las deudas a los campesinos*, el cual dispuso en su artículo 4 que: "A los menores de 12 años, sólo podrá hacerseles trabajar, pagándoles el salario respectivo, en las obras llamadas a destajo o en aquellas otras labores proporcionadas a sus fuerzas durante medio día solamente, pudiendo dividirse este tiempo en dos periodos que correspondan a las horas menos molestas de la mañana y de la tarde".¹⁵

El primero de julio de 1906, Ricardo Flores Magón publicó el *Programa del Partido Liberal Mexicano*, constituyéndose en el manifiesto pre-revolucionario más importante en materia la-

13 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 679.

14 Cfr. Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo. Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales*, 6a. ed. México, Porrúa, 1980, t. I, p. 41.

15 Cfr. Staelens Guillot, Patrick, *op. cit.*, p. 40.

boral, ya que en él se delinearon principios fundamentales que se incorporaron a nuestra Constitución de 1917, al resaltarse la necesidad de crear una legislación humana del trabajo, de prohibir el trabajo de los menores de catorce años y establecer las medidas de seguridad e higiene en las fábricas y talleres entre otras.¹⁶

Con notoria inspiración en el *Programa del Partido Liberal Mexicano*, los *Códigos Sanitarios* de los estados de Yucatán del 21 de septiembre de 1910 y el de México del 2 de octubre de 1914, prohibieron el trabajo de los menores de 14 años en las fábricas y talleres.¹⁷

Los esfuerzos por regular adecuadamente el trabajo de los menores se fortalecieron con la expedición de varias leyes locales en materia de trabajo, al amparo aún de la Constitución de 1857.

Así, el 7 de octubre de 1914 se publicó la *Ley de Trabajo del Estado de Jalisco*, obra de Manuel Aguirre Berlanga, la cual estableció en su artículo 2o.:

Queda determinadamente prohibido emplear en los trabajos agrícolas, a menores de nueve años de edad. Los mayores de nueve y menores de doce, podrán ser empleados en trabajos compatibles con su edad y desarrollo, siempre que sea sin perjuicio de las obligaciones que tienen los padres y tutores de mandar a sus hijos o pupilos a la escuela, según las leyes relativas; la retribución, en este caso, se fijará convencionalmente entre obreros y propietarios, según la costumbre del lugar. El jornal mínimo para los mayores de doce y menores de dieciséis años, es de cuarenta centavos diarios.

A su vez, Cándido Aguilar expide en Veracruz la *Ley del Trabajo del Estado*, del 19 de octubre de 1914, determinando una jornada máxima de nueve horas diarias, un descanso semanal con carácter obligatorio, un salario mínimo, disposiciones relativas a la inspección del trabajo¹⁸ y en su artículo dé-

16 Cfr. Cueva, Mario de la, *op. cit.*, pp. 42 y 43.

17 Cfr. Staelens Guillot, Patrick, *op. cit.*, p. 40.

18 Cfr. Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 45.

cimo: "Los propietarios instalarán y mantendrán escuelas primarias, cuya instrucción será precisamente laica, con el personal docente necesario, si no hubiere escuela pública a distancia de la residencia de los obreros, menor de dos kilómetros..."

Poco más tarde, en el mes de abril de 1915, el entonces secretario de Gobernación, Rafael Zubarán Capmany presidió la comisión encargada de elaborar el Proyecto de Ley del Contrato de Trabajo, mismo que se ha considerado como el antecedente directo de las fracciones tutelares del trabajo de menores establecidas por el artículo 123 Constitucional.

Dicho ordenamiento prohibía en su artículo 9º el trabajo de los menores de doce años de edad; y en su artículo 29, indicaba: "La jornada legal de trabajo para los menores de edad entre los doce y catorce años, será de seis horas solamente. Estos menores no serán admitidos a trabajos extraordinarios en ningún caso".

De igual forma, el Proyecto aludido en su artículo 10o., también prohibía el empleo nocturno en fábricas, talleres y labores agrícolas para los menores de doce a dieciséis años. Mientras que en su artículo 12 facultaba a los adolescentes mayores de doce años pero que no cumplieran aun los dieciocho, para celebrar contratos de trabajo, mediante la autorización de las personas o instituciones que hubieren tomado a su cargo la manutención o cuidado del menor.

Meses después, el general Salvador Alvarado expide el 15 de diciembre de 1915 la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, considerando especialmente el trabajo de los y las menores de edad en los siguientes artículos:

Artículo 74. Queda prohibido el trabajo en fábricas, talleres o cualquiera otro establecimiento a los niños menores de trece años y a las niñas menores de quince años.

Artículo 75. Los niños menores de quince años y las niñas menores de dieciocho no deben trabajar de noche, ni en trabajos que puedan dañar su salud o moralidad.

Artículo 77. Los niños menores de quince años y niñas menores de dieciocho no podrán trabajar en la manufactura de productos nocivos a la salud, o en los lugares de peligro.

Artículo 78. Se prohíbe utilizar al trabajo de los niños menores de quince años en los teatros ya sea en representaciones o en los trabajos de utilería.

Finalmente cabe destacar que el ordenamiento en cita también preveía la obligación para los patrones de llevar un registro de los menores trabajadores que emplearan y facultaba a la autoridad laboral municipal para ordenar se les practicara un examen médico, lo que viene a constituirse como el antecedente del llamado certificado de aptitud laboral.

La esencia de los precedentes hasta aquí expuestos culminaron con la regulación específica del trabajo de menores, a través de la redacción original del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose en beneficio de los menores trabajadores, las siguientes fracciones:

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y a otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentar las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos.¹⁹

Es conveniente recordar que originalmente la Constitución de 1917 presentaba la materia del trabajo como local, no federal.

19 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 870 y 871.

Al año siguiente de promulgada nuestra Constitución General de la República, surgen las primeras leyes locales con el propósito de reglamentar el contenido del artículo 123.

Es así como el 14 de enero de 1918 el estado de Veracruz expide su propia Ley del Trabajo —la cual fue perfeccionada con la Ley del 18 de junio de 1924—. A esta iniciativa le siguieron Nayarit en octubre y Yucatán en diciembre de 1918, Sonora en abril de 1919 y Coahuila en 1920.

La diversidad de criterios, así como la dificultad para adoptar la aplicación de la normatividad local y federal, generaron la necesidad de reformar el artículo 73 constitucional en su fracción X, a efecto de establecer la facultad del Congreso de la Unión para legislar en toda la República y para expedir las Leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución, lo cual propició la codificación unitaria de la materia laboral. Esta reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de septiembre de 1929.²⁰

El 18 de agosto de 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo,²¹ estableciéndose la gran mayoría de las disposiciones aplicables al trabajo de menores que continúan vigentes en la Ley Federal del Trabajo de 1970,²² con algunas excepciones como son: la obligación para el patrón de cubrirles con un salario triple aquellos días en que laboren, correspondiéndoles un descanso obligatorio;²³ de la prohibición a los menores de 18 años de laborar en trabajos nocturnos industriales;²⁴ y la obligación de los patrones consistente en proporcionarles capacitación, así como adiestramiento.²⁵ Los aspectos anteriores se incluyeron hasta la segunda legislación federal del trabajo.

20 Cfr. Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 54.

21 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de agosto de 1931 y en vigor hasta el 30 de abril de 1970.

22 Promulgada el 23 de diciembre de 1969; publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de abril de 1970; y en vigor a partir del 1o. de mayo también de 1970.

23 Cfr. Artículos 73 y 75 de la Ley Federal de Trabajo.

24 *Idem*, artículo 175, fracción II.

25 *Idem*, artículo 180, fracción IV.

Como consecuencia de las modificaciones a las fracciones II y III, apartado "A" del artículo 123 Constitucional, mediante el Decreto de fecha 29 de diciembre de 1962, que reformó y adicionó la Ley Federal del Trabajo,²⁶ ésta se modificó en sus artículos 19, 20, y 22, relativos a la contratación del trabajo de menores, aumentando su edad mínima de admisión al trabajo formal de doce a catorce años, fijando como jornada máxima para su trabajo nocturno industrial la de siete horas y modificándose los numerales 72, 76 y 77 relativos a las horas de trabajo y descanso para mujeres y menores.

La reforma más reciente a la regulación del trabajo de menores, consistió en la inclusión de la fracción IV del artículo 180, que establece como obligación para los patrones que tengan a su servicio menores de 16 años, la de proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de la ley.

El texto de nuestra Ley Federal del Trabajo vigente establece las normas que regulan las actividades de los menores trabajadores, preocupándose especialmente por facilitar su educación, su desarrollo físico y su salud, así como de preservar su moralidad, ya que "estos trabajadores constituyen la reserva humana nacional, por lo que es natural que el Estado vigile que su trabajo no estorbe el desarrollo físico y su preparación cultural".²⁷ Al lado de los antecedentes citados, deben destacarse los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo, la cual desde la Primera Reunión de su Conferencia General en 1919, reconoció solemnemente la obligación de fomentar entre todas las naciones del mundo la realización de programas tendientes a proteger a la infancia en la asunción de alguna relación laboral.

Dentro de la amplia gama de convenios adoptados por la OIT para regular el trabajo de los menores, son de destacarse

26 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1962.

27 Exposición de Motivos del Decreto "Reformas y Adiciones a la Ley Federal del Trabajo, como consecuencia de las modificaciones a las fracciones I, III, VI, IX, XXI y XXXI, apartado 'A' del artículo 123 Constitucional", del 29 de diciembre de 1962 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre del mismo año.

el Convenio núm. 5, que en 1919 fijó la edad mínima de catorce años como condición para que los menores desarrollaran trabajos industriales; el convenio núm. 6, que reguló el trabajo nocturno de los jóvenes en la industria, prohibiendo este tipo de trabajo a los menores de 16 años, especialmente en aquellas labores continuas de día y de noche, aunque consintiéndolo sólo en caso de prestarlo dentro de su misma familia. Este convenio también data de 1919 y prohíbe en forma general el trabajo nocturno de los menores de 18 años.

Por otra parte, el convenio núm. 7 estableció la edad mínima de 14 años para que los menores se enrolaran en el trabajo marítimo; el Convenio núm. 10 prohibió que los menores de 14 años trabajen en la agricultura durante las jornadas escolares; el Convenio núm. 58 estableció en 1936 la edad mínima de 15 años para el trabajo marítimo; el convenio núm. 77, adoptado en 1946, reguló a la obligación de practicar un examen médico que determine su aptitud laboral a todos los menores de 18 años que deseen trabajar en la industria; el convenio núm. 78, previó la realización del examen médico antes referido para los niños y adolescentes que se empleen en los trabajos no industriales.

Asimismo, el convenio núm. 79 determinó la limitación del trabajo nocturno de los niños y jóvenes en los trabajos no industriales y en 1946 señaló, entre otras cosas, que los mayores de catorce años que tuviesen obligaciones escolares deberían gozar de un descanso consecutivo de catorce horas por lo menos, complementándose su contenido con el del convenio núm. 90, referente al trabajo nocturno en la industria, el cual en 1948 prohibió esta modalidad laboral para los menores de dieciocho años.

Paralelamente a los instrumentos citados, cabe destacar la importancia de los objetivos que planteó la *Declaración de los Derechos del Niño*, cuya adopción por unanimidad, pero sin compromiso legal alguno para los países firmantes, se verificó en la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, expresándose que "... no deberá

permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada...”, la cual, lamentablemente no se indicó.

Treinta años más tarde, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de la ONU adoptó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, aprobada por México el 19 de junio de 1990, depositando el embajador de nuestro país ante la ONU, los instrumentos que formalizaron esta ratificación el 21 de septiembre de ese mismo año.

El artículo 32 en su fracción I del ordenamiento en cita señala que:

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social...

Mientras que en su fracción II indica que: “Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo...”²⁸

El 30 de septiembre de 1990 se celebró en la Ciudad de Nueva York, la Primera Cumbre Mundial de la Infancia, con la participación de 71 Jefes de Estado, quienes suscribieron la Declaración Mundial y un Plan de Acción, definiendo sus obligaciones para resolver la problemática que aqueja a la niñez de nuestra época y sosteniendo que: “No puede haber una tarea más noble que la de dar a todos los niños un futuro mejor”²⁹.

Acerca de la materia laboral, el Plan de Acción suscrito estableció también lo siguiente:

²⁸ Cfr. *Convención de los Derechos de los Niños*, 4a. ed., México, Publicación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 1995, pp. 4 y 33.

²⁹ Artículo 25 de la Declaración Mundial de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. Septiembre 29 y 30 de 1990. Nueva York, U.S.A. Cfr. *Un compromiso para la acción y movilización social. Respuesta de México en favor de la infancia*, México, Publicación de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Acción - México - Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, 1992, p. 4.

Hay más de 100 millones de niños que trabajan a menudo realizando tareas difíciles y peligrosas y en contravención de las convenciones internacionales en virtud de las cuales se les debería proteger de la explotación económica y no se debería permitir que realizaran trabajos que interfirieran con su educación y pusieran en peligro su salud e impedirían su pleno desarrollo. Teniendo esto presente, todos los Estados deberían esforzarse por poner fin a esas prácticas de trabajo de los niños y velar por la protección de las condiciones y circunstancias de los niños que trabajan en forma legítima, a fin de dar a esos niños oportunidades adecuadas para criarse y desarrollarse sanamente.³⁰

Es precisamente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la dependencia del Ejecutivo federal encargada de vigilar el cumplimiento de la normatividad que tutela las actividades laborales de carácter formal de los adolescentes cuya edad fluctúa entre los 14 y 16 años.

Lo anterior se logra a través de la Inspección Federal del Trabajo, la cual es una unidad Administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por disposición expresa del artículo 540 de la Ley Federal del Trabajo. La cual vigila permanentemente el cumplimiento de las normas laborales; proporciona información técnica y asesora a trabajadores y patrones; denuncia a las autoridades respectivas las deficiencias e irregularidades que observa en los centros de trabajo; y, específicamente, tratándose del tema que nos ocupa, protege y vigila de manera especial el trabajo formal de los mayores de catorce años y menores de dieciséis;³¹ les expide las autorizaciones que señala la Ley Federal del Trabajo, así como los certificados médicos que acreditan su aptitud para el trabajo; y ordena a sus patrones que se les practiquen periódicamente los exámenes médicos a que deben someterse conforme a la ley.³²

30 Artículo 23 del Plan de Acción de la Declaración Mundial de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia.

31 *Cfr.* artículo 173 de la Ley Federal de Trabajo.

32 *Idem*, artículo 174.

Los requisitos de ley que recaba la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para autorizar a los mayores de 14 y menores de 16 a desempeñar un empleo, consisten esencialmente en:

1. Que cuenten con la autorización para trabajar otorgada por sus padres o tutores y a falta de éstos, con la del sindicato al que vayan a pertenecer, o con la de la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva, o con la de la Inspección Federal del Trabajo, o bien, con la de la Autoridad Política del lugar en que pretendan laborar.³³

2. Que hayan concluido su educación secundaria o, en su defecto, que excepcionalmente cuenten con la debida autorización de la Inspección Federal del Trabajo, quien se las otorgará sólo si existe compatibilidad entre el tiempo necesario para realizar dichos estudios y el que requiera su trabajo.³⁴

3. Que obtengan por parte de la Inspección Federal del Trabajo, un certificado que acredite su aptitud para trabajar, ya que sin este requisito ningún patrón podrá utilizar sus servicios.³⁵

Dentro del análisis de estos aspectos, cabe resaltar que el marco jurídico establecido para regular el trabajo de menores sólo es aplicable a aquellos adolescentes mayores de 14 años pero menores de 16, toda vez que por disposición constitucional está prohibida la utilización de menores de 14 años³⁶ en cualquier empleo formal y que implique desarrollar un trabajo personal subordinado.³⁷ Asimismo debe considerarse que: "Los mayores de 16 años pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en la ley",³⁸ al igual que la prohibición que tienen los menores de dieciocho años para laborar: en el extranjero, salvo que sean técnicos profesionales, artistas, deportistas o trabajado-

33 *Idem*, artículo 23.

34 *Idem*, artículo 22.

35 *Idem*, artículo 174.

36 *Cfr.* artículo 123, apartado "A" fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual fija en catorce años la edad mínima para que un menor trabaje formalmente, fundándose en los Convenios de la O. I. T., así como en los criterios doctrinales y sociales más representativos de nuestra época.

37 *Cfr.* artículo 80. de la Ley Federal del Trabajo.

38 Artículo 23 de la Ley Federal del Trabajo.

res especializados,³⁹ en trabajos nocturnos industriales⁴⁰ y en calidad de pañoleros y fogoneros.⁴¹

De tal forma, la Inspección Federal del Trabajo se constituye como el instrumento más eficaz de la Ley Federal del Trabajo, para proteger y vigilar en forma permanente las actividades laborales de los menores trabajadores. Lo anterior se logra mediante la inspección de condiciones de trabajo y restricciones aplicables tanto a los menores como a sus empleadores.

La Ley laboral prohíbe la utilización del trabajo de menores de dieciséis años⁴² en:

1. Expendios de bebidas embriagantes que se consuman de manera inmediata;
2. Trabajos que puedan afectar su moralidad o sus buenas costumbres;
3. Trabajos ambulantes, salvo que medie autorización de la Inspección del Trabajo;
4. Trabajos subterráneos o submarinos;
5. Labores peligrosas o insalubres, como aquellas que por su naturaleza, o las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en el que se prestan, o la composición de la materia prima que en ellas se utiliza, perjudiquen su vida, su desarrollo o su salud;
6. Trabajos superiores a sus fuerzas, que impidan retardar su desarrollo físico normal;
7. Establecimientos no industriales después de las diez de la noche.
8. Maniobras de servicio público en zonas de jurisdicción federal.⁴³
9. En las demás actividades que determinen las leyes.

39 *Idem*, artículo 29.

40 *Idem*, artículo 175, fracción II.

41 *Idem*, artículo 191.

42 *Idem*, artículo 175 fracción I; y como excepción a este principio, véase el artículo 191, que prohíbe el desempeño de cualquier trabajo en los buques a los menores de quince años.

43 *Cfr.* artículo 267 de la Ley Federal del Trabajo.

En este orden de ideas, los patrones que requieren contratar menores de dieciséis años a su servicio, están obligados conforme a la Ley Federal del Trabajo⁴⁴ a:

1. Exigir a los menores su certificado de aptitud para el empleo, toda vez que sin éste, ningún patrón podrá utilizar sus servicios;⁴⁵

2. Mantener al día un registro con la fecha de nacimiento, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones de trabajo de cada menor;

3. Distribuir adecuadamente el trabajo a fin de que los menores tengan la compatibilidad⁴⁶ y el tiempo necesario para cumplir con sus programas escolares;

4. Promover programas educativos, así como de capacitación y adiestramiento,⁴⁷ con el propósito de elevar su nivel de vida y productividad;

5. Proporcionar oportunamente los informes que les sean solicitados por parte de los inspectores del trabajo.⁴⁸

Acerca de los derechos que tienen como trabajadores los mayores de 14 y menores de dieciséis años, hay que destacar conforme al artículo 123 constitucional, en relación con el 177 de la Ley Federal del Trabajo, que su jornada no podrá exceder de seis horas diarias, misma que se cubrirá en períodos máximos de tres horas y entre los cuales deberán disfrutar de una hora de reposo por lo menos.

La disposición anterior deriva precisamente de la Exposición de Motivos del Decreto que reformó y adicionó la Ley Federal del Trabajo de fecha 29 de diciembre de 1962 y que dice: "...seis horas continuas de labor es un esfuerzo exagerado para estos trabajadores, de donde la necesidad de distribución racional de la jornada que permita un descanso suficiente y la posibilidad de tomar alimentos".⁴⁹

44 *Idem*, artículo 180.

45 *Idem*, artículo 174.

46 *Idem*, artículo 22 *in fine*.

47 *Idem*, artículo 153-A.

48 *Idem*, artículo 541 fracciones I y IV.

49 Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 445.

Asimismo, el artículo 178 de la Ley Federal del Trabajo establece para los patrones de los menores de dieciséis años la prohibición de utilizar sus servicios en horas extraordinarias, así como en domingos y días de descanso obligatorio. Sin embargo, para el caso de que se quebrante esta disposición, los empleadores pagarán las horas extraordinarias a razón de un 200% más del salario que corresponda a las horas normales de su jornada y un salario doble además del normal por cada día de descanso que corresponda (a las horas normales de su jornada) en los términos de los artículos 73 y 75.

Al respecto, la Exposición de Motivos del Decreto que reformó y adicionó la ley en 1962, dice que la prohibición aludida en primer término

...tiene como finalidad evitar esfuerzos exagerados que puedan dañar la salud o impedir el desarrollo físico del menor. La prohibición del trabajo en los domingos y descanso obligatorio propone permitir a los menores reunirse con sus compañeros, practicar algún deporte, realizar paseos con su familia y acostumarlos a conmemorar las fiestas nacionales y los días destinados a honrar al trabajo.⁵⁰

Dentro del conjunto de derechos especiales que deben gozar los menores trabajadores, destaca un periodo anual de vacaciones pagadas de 18 días laborables por lo menos, con el disfrute de su salario íntegro, y con una prima adicional del 25% sobre el salario normal diario, conforme al artículo 179 en relación con el 80 de la Ley Federal del Trabajo.

A efecto de que los menores trabajadores estén en condiciones de estudiar, mejorar y defender sus intereses laborales, la ley establece que los trabajadores mayores de catorce años pero menores de dieciséis, pueden ser miembros de los sindicatos ⁵¹ y formar parte de su directiva al cumplir los dieciséis años.⁵²

50 *Idem*, p. 446.

51 *Cfr.* artículo 362 de la Ley Federal del Trabajo.

52 *Idem*, artículo 372, fracción I, interpretada a *contrario sensu*.

Por lo que toca a la defensa de los derechos de menores trabajadores, el artículo 691 de nuestra Ley Federal del Trabajo señala que tienen plena capacidad y no requieren de autorización alguna para comparecer a un juicio laboral; y que para el caso de no estar asesorados en juicio, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo les designará un representante, a instancia de la Junta de Conciliación y Arbitraje que conozca del asunto.

La Inspección del Trabajo como institución, tiene entre sus finalidades principales efectuar la vigilancia permanente del cumplimiento de la normatividad laboral que rige y protege el trabajo formal y subordinado de los adolescentes mayores de catorce años y menores de dieciséis.⁵³

La satisfacción de dichas tareas se logra tanto en el ámbito federal como en el local y la determinación de este carácter operativo obedece a la competencia material que establece el artículo 123, Apartado "A", fracción XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁵⁴ cuyo contenido ha sido prácticamente transcrito en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales les invito a confrontar, para obviar el tiempo de su exposición, salvo su primer párrafo que a la letra dice:

Artículo 527. La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales cuando se trate de:

I. Ramas Industriales:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y Siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mis-

⁵³ *Idem*, artículos 173 y 541 fracción I.

⁵⁴ El primer párrafo de la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional en cita dispone: "La aplicación de las Leyes del Trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a...".

mos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

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

II. Empresas:

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

También corresponderá 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 sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.⁵⁵

55 Dada la importancia que reviste la correlación del artículo 527 de la Ley Federal

Lo anterior pone de manifiesto que:

El derecho mexicano rige todas las relaciones de trabajo que existan sobre el territorio nacional, de mexicanos o de extranjeros, independientemente del acto o causa que les dio origen, o expuesto con otras palabras; toda relación de trabajo subordinado que se cumpla dentro de los límites territoriales de la República, queda regida por las normas de trabajo.⁵⁶

De acuerdo con lo dicho hay que aclarar que las circunstancias que vienen a determinar la competencia federal y local de la Inspección del Trabajo, derivan de su fijación por parte del Constituyente, atendiendo

... a tres criterios generales, por lo menos: a) Competencia en razón de la materia, subdividida en competencia en razón de los derechos de la Nación mexicana —minería e hidrocarburos, en otros renglones— y competencia derivada de la naturaleza del estado federal —conflictos y contratos colectivos que se extiendan a dos o más entidades federativas...— b) Competencia en razón de la importancia de las industrias —así ocurrió en la industria cinematográfica— c) Competencia en razón del territorio— trabajos ejecutados en el mar y en zonas marítimas.⁵⁷

La Inspección del Trabajo tiene como uno de sus principales objetivos, constatar que la contratación de los menores traba-

del Trabajo y el artículo 123 apartado "A", fracción XXXI de nuestra carta magna, a continuación se transcribe el último párrafo de dicha fracción: "También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten dos o más entidades federativas, contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente".

⁵⁶ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 144.

⁵⁷ *Ibidem.*

jadores cumpla debidamente con las condiciones de trabajo y de seguridad e higiene exigidas por la ley.

Dicha actividad compete a las autoridades laborales de las entidades federativas, salvo que la relación de trabajo se encuadre específicamente dentro de algunas de las distintas ramas industriales o de las actividades empresariales enumeradas en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, en cuyo caso su aplicación corresponderá a las autoridades federales.

Es así como de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,⁵⁸ la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo tiene dos funciones estrechamente vinculadas al trabajo de menores: una de tipo administrativo, consistente en la expedición de documentos que los facultan para trabajar; y otra, de tipo sustantivo, que es la de vigilar sus condiciones de trabajo.

La misma función, siguiendo un procedimiento similar, la realizan las Delegaciones Federales del Trabajo en las distintas entidades federativas al expedir las autorizaciones y constancias; y a través de una área de inspección dedicada a practicar visitas a las empresas bajo jurisdicción federal ubicadas en los estados.

Para las empresas cuyas actividades productivas resultan de la competencia de las autoridades locales, la función de expedición de autorizaciones para menores y la de inspección, la realizan las direcciones del trabajo o áreas equivalentes, dependientes de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, observándose que esta función aun cuando es independiente de la autoridad central, se ciñe a las normas que establece la Ley Federal del Trabajo.

Conforme a lo expuesto, las oficinas centrales de la Dirección General de la Inspección Federal del Trabajo, así como sus órganos desconcentrados, que son las Delegaciones Federales del Trabajo⁵⁹ ubicadas en cada una de las entidades federativas del país, se encuentran facultadas para ordenar y

58 Cfr. artículo 21, fracción X.

59 *Idem*, artículos 27, 28 y 29.

practicar las inspecciones en los centros de trabajo por conducto de sus inspectores adscritos.

En materia del trabajo de menores y de acuerdo a las disposiciones del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo y en las que establece el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, existen cuatro tipos de inspecciones que son:

1. *Iniciales*, las que se realizan por vez primera, para saber si hay menores trabajadores debidamente contratados;

2. *Periódicas*, las efectuadas a intervalos de seis meses por lo menos, para revisar las condiciones de trabajo y de seguridad e higiene que protegen a los menores;

3. *De verificación*, las que se llevan a cabo para constatar que los patrones hayan cumplido con las modificaciones ordenadas por los inspectores, sobre las condiciones laborales, instalaciones o equipos de los centros de trabajo; y

4. *Extraordinarias*, las que se desarrollan en cualquier tiempo, para investigar alguna presunta violación a las disposiciones laborales o a instancia de otras autoridades.

Acerca del trabajo que desarrollan los menores en las empresas en las que rige la jurisdicción laboral federal las cuales se encuentran bajo la vigilancia permanente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como de sus delegaciones federales ubicadas en todo el país, es de resaltarse que en dichas empresas, que son las que han logrado un mejor desarrollo en cada entidad, no es común encontrar mayores de 14 años y menores de 18. Sin embargo, se han detectado algunos en las siguientes industrias: textil (Tlaxcala); elaboradora de bebidas que son envasadas o enlatadas (D. F. y Sonora); hulera y papelera (D. F. y Estado de México); metalúrgica y siderúrgica (Chihuahua y Coahuila); productora de alimentos empacados, enlatados o envasados (Estado de México); química (D. F.); automotriz (Coahuila); y petroquímica (Tabasco y Veracruz).

Como se ha podido observar en la presente exposición, la normatividad laboral relativa a los menores trabajadores es bastante extensa, rica en su contenido y necesariamente diná-

mica en su aplicación, en virtud de las notables transformaciones derivadas de las más distintas actividades laborales en que tienen que desarrollar los adolescentes su trabajo en busca de la satisfacción de sus necesidades primarias.

Es por ello que debemos asumir con convicción la obligación de mejorar día con día las condiciones de trabajo del menor, con el firme propósito de alcanzar una cultura laboral que lleve a las autoridades y patronos a combinar sus esfuerzos, para obtener un sistema laboral justo que tutele a los menores de manera especial, pero adecuada a sus esfuerzos y capacidades, a fin de generar la formación de jóvenes estudiosos y trabajadores que en un futuro próximo sean hombres responsables y de éxito.

Para finalizar es importante hacer notar que no se desconoce la necesidad que ha llevado a los menores a incursionar en los mercados informales de la economía y que en la mayoría de éstos no se configuran relaciones de trabajo dentro del marco legal que regula las relaciones laborales y la competencia de las autoridades para intervenir en las mismas.