



PARA DECISION

DECIMOCUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Informe del Director General

**Octavo informe complementario:
Informe del Comité encargado de examinar
la reclamación en la que se alega el incumplimiento
por el Gobierno de México del Convenio sobre
la administración del trabajo, 1978 (núm. 150),
el Convenio sobre seguridad y salud de los
trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio
sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)
presentada en virtud del artículo 24 de la
Constitución de la Organización Internacional
del Trabajo por el Sindicato Nacional de
Trabajadores de Caminos y Puentes Federales
de Ingresos y Servicios Conexos de México,
el Sindicato de Telefonistas de la República
Mexicana, el Sindicato Nacional de Trabajadores
de Metlife, la Asociación Sindical de Pilotos
Aviadores de México, el Sindicato Unico de
Trabajadores de la Industria Nuclear, el Sindicato
Independiente de Trabajadores de la Industria
Automotriz, Similares y Conexos «Volkswagen
de México», el Sindicato de Trabajadores
de la Universidad Nacional Autónoma de México,
y el Sindicato Nacional Unico y Democrático
de los Trabajadores del Banco Nacional
de Comercio Exterior**

Indice

	<i>Página</i>
Lista de abreviaturas.....	v
I. Introducción.....	1
II. Examen de la reclamación.....	3
A. Alegatos de los reclamantes	3
1. Control de las condiciones de trabajo en las minas de carbón	3
2. Inspecciones en la mina	4
3. Alegatos específicos sobre cuestiones de fondo.....	9
B. Observaciones del Gobierno	13
1. Consideraciones jurídicas y políticas	14
2. Marco jurídico nacional en materia de SST	15
3. Inspección del trabajo	17
i) El marco federal	17
ii) Servicio de inspecciones en el Estado de Coahuila.....	18
iii) Inspecciones anteriores al accidente.....	18
iv) Actividades de seguimiento del accidente.....	18
v) Mejoras posteriores al accidente	24
C. Conclusiones del Comité.....	25
1. Los hechos.....	25
2. Ambito de aplicación de la reclamación	26
3. Consideraciones preliminares.....	30
4. Carácter peligroso de la minería del carbón	31
5. Funcionamiento de la inspección del trabajo.....	31
6. Cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales y del principio de prevención	33
7. Otros alegatos relativos al Convenio núm. 155.....	36
8. Responsabilidad del Gobierno por el accidente	38
9. El accidente en el contexto de la situación general de la SST en México.....	39
III. Recomendaciones del Comité	39

Lista de abreviaturas

COCOESHT	Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene en el Trabajo
COCONASHT	Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
Foro Consultivo	Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C.
IMMSA	Industrial Minera México S.A.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
JFCA	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
LFT	Ley Federal del Trabajo
NOM	Normas Oficiales Mexicanas
PROFEDET	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
SGM	Servicio Geológico Mexicano
SNTCPF	Sindicato Nacional de Trabajadores de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos de México
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social

I. Introducción

1. En una comunicación de fecha 2 de marzo de 2006, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos de México (SNTCPF), presentó una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo en la que se alega que el Gobierno de México no ha dado cumplimiento al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), al Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 85), al Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), al Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170), al Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174) y al Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176).
2. En una comunicación de fecha 25 de abril de 2006, el SNTCPF completa su presentación anterior con nuevos elementos relativos al presunto incumplimiento por el Gobierno de los Convenios núms. 150, 155 y 170.
3. El Gobierno de México ratificó el Convenio núm. 150 el 10 de febrero de 1982, el Convenio núm. 155 el 1.º de febrero de 1984, el Convenio núm. 170 el 17 de septiembre de 1992 y estos Convenios aún están en vigor en México. Este país todavía no ha ratificado los Convenios núms. 81, 85, 174 y 176.
4. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones rezan así:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

5. El procedimiento aplicable en el caso de reclamaciones se rige por el Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, revisado por el Consejo de Administración en su 291.ª reunión (noviembre de 2004)¹.
6. De conformidad con los artículos 1 y 2, párrafo 1, de dicho Reglamento, el Director General acusó recibo de las comunicaciones, informó al Gobierno al respecto el 14 de noviembre de 2006 y sometió las comunicaciones a la Mesa del Consejo de Administración.

¹ Adoptado por el Consejo de Administración en su 57.ª reunión (8 de abril de 1932), modificado en sus 82.ª reunión (5 de febrero de 1938), 212.ª reunión (7 de marzo de 1980) y 291.ª reunión (18 de noviembre de 2004).

7. En su 298.^a reunión (marzo de 2007) el Consejo de Administración decidió, a partir de la recomendación de su Mesa, que la reclamación del SNTCPF sólo era admisible en la medida en que se refería al presunto incumplimiento por el Gobierno de México de los Convenios núms. 150, 155 y 170, y estableció un Comité para su examen, integrada por el Sr. B. del Pico (miembro gubernamental, Chile), el Sr. G. Ricci Muadi (miembro empleador, Guatemala) y el Sr. G. Martínez (miembro trabajador, Argentina). Posteriormente, debido a los cambios en la composición del Consejo de Administración, el Sr. M. Castro Grande (miembro gubernamental, El Salvador) sustituyó al Sr. B. del Pico y el Sr. A. Echavarría Saldarriaga (miembro empleador, Colombia) sustituyó al Sr. G. Ricci Muadi). La Oficina informó a las partes en consecuencia, mediante comunicación de 23 de mayo de 2007, e invitó al Gobierno a enviar sus observaciones respecto de la reclamación.
8. El 27 de junio de 2007, las organizaciones de trabajadores que se enumeran a continuación presentaron comunicaciones, cada una de ellas señalando que deseaba asociarse a la reclamación antes mencionada, basándose en las mismas razones jurídicas y fácticas que las invocadas por el SNTCPF:
 - Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana,
 - Sindicato Nacional de Trabajadores de Metlife,
 - Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México,
 - Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear,
 - Sindicato Independiente de Trabajadores de la Industria Automotriz, Similares y Conexos «Volkswagen de México»,
 - Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México,
 - Sindicato Nacional Unico y Democrático de los Trabajadores del Banco Nacional de Comercio Exterior.
9. Tras consultas efectuadas con la Mesa del Consejo de Administración durante su 300.^a reunión (noviembre de 2007), se consideró que cada una de las siete organizaciones de trabajadores antes mencionadas se había adherido a la reclamación del SNTCPF declarada admisible por el Consejo de Administración en marzo de 2007. La Oficina informó al Gobierno en consecuencia, mediante comunicación del 20 de noviembre de 2007. El SNTCPF y las siete organizaciones de trabajadores se denominan en adelante «Reclamantes».
10. Mediante comunicaciones de fechas 16 de julio, 31 de octubre, 1.º y 16 de noviembre de 2007 y de 4 de marzo de 2008, el Gobierno presentó nuevas observaciones pormenorizadas en relación con el presunto incumplimiento de los Convenios núms. 150, 155 y 170.
11. El Comité se reunió el 16 y el 19 de marzo de 2009 y adoptó el presente informe en su última reunión.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de los reclamantes

12. Las organizaciones reclamantes afirman que aproximadamente a las 2 de la mañana del 19 de febrero de 2006 se produjo una explosión (el accidente) en la mina de carbón Unidad 8, Pasta de Conchos, en el Estado de Coahuila, municipalidad de Sabinas, México (la mina). En ese momento estaban trabajando en la mina 78 mineros. Trece de ellos lograron escapar o fueron rescatados, mientras que otros 65 quedaron atrapados. En razón de los elevados niveles de gas metano, los equipos de rescate no pudieron entrar en la mina. El 25 de febrero de 2006 se dieron por terminadas las operaciones de rescate, ya que la calidad del aire en los distintos sectores de la mina era tal que eliminaba toda posibilidad de que alguno de los 65 mineros atrapados hubiera podido sobrevivir.
13. Las organizaciones reclamantes alegan que debido a serias deficiencias en la manera en que el Gobierno había supervisado el cumplimiento de las medidas de seguridad y salud en el trabajo, las condiciones de trabajo y las medidas preventivas a través, entre otros, de los servicios nacionales de inspección, se habían producido la pérdida de vidas humanas y graves daños para la salud y el bienestar físico de los trabajadores empleados en las minas de carbón subterráneas en México, sobre todo de los que lo hacían en la mina. Las organizaciones reclamantes afirman que el Gobierno no cumplió con sus obligaciones con arreglo a los artículos 9 y 10 del Convenio núm. 150, los artículos 4, 7, 9, 11, 13, 14, 16 y 18 del Convenio núm. 155 y los artículos 12 y 13 del Convenio núm. 170.
14. Las organizaciones reclamantes señalan que la mina es una de las varias minas de carbón pertenecientes a la empresa Industrial Minera México S.A. (IMMSA), que también la administra. IMMSA es una filial del Grupo México, el grupo minero y de refinería metalúrgica y producción de minerales más importante de México. En 2005, IMMSA fue catalogada en el puesto 84 de las 500 empresas más importantes de México, con unos ingresos por ventas de 15.489,90 millones de pesos mexicanos². Entre 2004 y 2005, los precios del mercado internacional del carbón aumentaron debido a la demanda de China y a la debilidad del dólar de los Estados Unidos. Ante una producción decreciente debido al agotamiento de los yacimientos de carbón en explotación, en 2004 IMMSA invirtió en un programa para aumentar el rendimiento, entre otros, en la mina, con lo cual se duplicó la producción de carbón coquizable.
15. Según las organizaciones reclamantes, el carácter peligroso de la actividad en las minas de carbón del Estado de Coahuila ha sido puesto de manifiesto por los registros públicos, conforme a los cuales durante el período de 1889-2000 más de 1.500 mineros hallaron la muerte en esas minas, en la mayoría de los casos como resultado de explosiones relacionadas con gas metano u otros hidrocarburos ligeros y oxígeno.

1. **Control de las condiciones de trabajo en las minas de carbón**

16. Las organizaciones reclamantes declaran que el control de las condiciones de trabajo en la mina está a cargo de la Delegación Federal del Trabajo del Estado de Coahuila. Las organizaciones reclamantes aducen que según informes públicos³, al producirse el

² Las organizaciones reclamantes remiten a la información publicada en el diario «*Expansión*», núm. 918, pág. 192, de junio de 2005.

³ No se los proporcionó al Comité.

accidente, la responsabilidad por el control de más de 129 minas de carbón de arrastre, tiros, pozos verticales y tajos en el Estado de Coahuila, donde trabajaba un total de 6.970 personas, correspondía a dos inspectores del trabajo. Afirman que éste era un número insuficiente de inspectores debido a la naturaleza peligrosa del sector de la extracción de carbón y a la importancia de esas actividades en el Estado de Coahuila.

2. Inspecciones en la mina

- 17.** Según las organizaciones reclamantes, la última inspección ordinaria en la mina antes del accidente, se realizó el 12 de julio de 2004 por la mañana, en cumplimiento de una orden de 8 de julio de 2004 del jefe de la Oficina Federal del Trabajo del Estado de Coahuila (la Inspección ordinaria)⁴. Esta inspección periódica se inició, como previsto, a las 9 de la mañana del 12 de julio de 2004 pero se interrumpió tres horas después, a las 12 del mismo día. Algunas zonas de la mina no fueron inspeccionadas y los inspectores no examinaron determinados documentos que IMMSA debería haber presentado. La inspección periódica nunca se reinició o completó. Según el acta de inspección del 12 de julio de 2004⁵ (el acta de inspección), como resultado de la Inspección ordinaria se verificaron 48 deficiencias.
- 18.** Las organizaciones reclamantes afirman que el Gobierno no aseguró un seguimiento adecuado y oportuno de esta Inspección ordinaria. El consiguiente emplazamiento a la empresa IMMSA para que diera cumplimiento a las medidas de seguridad e higiene (el emplazamiento)⁶ fue firmado por el Director de la Delegación Federal del Trabajo en el Estado de Coahuila el 8 de julio de 2005 o sea aproximadamente un año después de la Inspección ordinaria. Según los reclamantes, se ordenó a IMMSA remediar 34 de las 48 deficiencias señaladas en el Registro de Inspección, seis de las cuales debían serlo «inmediatamente» a fin de garantizar que no se ponía en peligro la vida de los trabajadores. Sin embargo, el emplazamiento sólo se notificó a IMMSA el 12 de septiembre de 2005, es decir, dos meses después. El 7 de febrero de 2006 se llevó a cabo una inspección para verificar el cumplimiento (la Inspección de verificación), o sea siete meses después del emplazamiento.
- 19.** Las organizaciones reclamantes alegan que la Inspección ordinaria y la Inspección de cumplimiento fueron básicamente deficientes por lo que respecta a la información presentada por las organizaciones reclamantes en forma de cuadro, que figura a continuación (el cuadro)⁷.

⁴ Emplazamiento núm. 125/000829.

⁵ Núm. 125/000829/2004.

⁶ Núm. 125/ET/0042/2005.

⁷ El Comité no dispuso de los documentos y testimonios mencionados en el cuadro.

Denuncias de los trabajadores, familiares y rescatistas	Información técnica	Acta de inspección ordinaria (12.07.04) Análisis del acta al interior de la mina
Ventilación*		
«La mina estaba muy gaseada»; «antes de la explosión, los trabajadores de ese turno habían dado un plazo para que se suspendieran las labores o se saldrían porque estaba muy gaseada»; «había muchos problemas de ventilación».	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para realizar la operación de la frente larga y los desarrollos al mismo tiempo, se debió incrementar la capacidad del circuito de ventilación de la mina ya que sólo se tenía una capacidad de 160.000 PCM (75 m³/seg.), el volumen de aire manejado en las descargas de los desarrollos es en promedio 10 m³/seg., con una concentración de metano de 1,2 por ciento (de acuerdo al informe de ventilación del día 15 de febrero). El total de fugas en el circuito de ventilación de la mina es de un 50 por ciento y lo máximo aceptable es del 25 por ciento. Para haber asegurado una adecuada operación de los equipos, era necesario disponer del doble del volumen de aire que se tenía. Para superar este problema, se había iniciado un tiro de ventilación de 4 metros de diámetro y una profundidad de 152 metros, el cual sería de extracción de aire y tanto los inclinados como el tiro que estaba en funciones servirían como entrada de aire limpio. La construcción del tiro, al momento de la explosión estaba inconclusa ¹. 2. Los ventiladores auxiliares con los que contaban tenían una capacidad de 15.000 PCM, con ductos de 20", cuando lo recomendable era tener ventiladores como mínimo el doble de capacidad y con ductos de 36". Ya que, en la concentración de gas en el manto es de 8,5 m³/ton. ². 3. IMMSA había recibido la sugerencia de instalar una central de monitoreo de metano. No fue tomada en cuenta ³. 4. En vista de todo lo anterior, se le había recomendado realizar estudios de emisiones de metano para determinar la necesidad de implementar un sistema de desgasamiento ⁴. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En el párrafo h) se le solicita a la empresa que presente, entre otras cosas, «programas para la revisión, pruebas y mantenimiento de... sistema de ventilación». Resultado: La empresa no lo presenta. La STPS no la emplaza y en la Inspección para verificación no fue requerido.
Polvo*		
«La mina no estaba polveada»; «aún con los derrumbes, de haber estado polveada, el polvo inerte se hubiera visto».	<ol style="list-style-type: none"> 1. El «polveo» de la mina se hace con polvo inerte (color blanco como talco), y tiene como función bajar la combustibilidad del polvo de carbón. 2. El «polveo» debe ser sistemático y por tanto, se deben llevar bitácoras de trabajo donde quede asentado el cumplimiento de esta medida de seguridad elemental. 3. Las familias, los organismos no gubernamentales y la población han pedido a la empresa que haga público además de las bitácoras, los análisis de laboratorio de incombustibilidad de la mina con soporte de laboratorio. La empresa no ha querido responder a esta solicitud. 	<p>Párrafo 14) Practicar repolvo con polvo inerte en cielo, piso y ambas tablas de carbón a lo largo del inclinado banda. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección para verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo 23) Practicar polveo sistemático con polvo inerte en el cielo y piso y ambas tablas de carbón en el avance del minero continuo número uno. Medida emplazada en el párrafo 16). Resultado: según Acta de Inspección, la medida no fue verificada.</p>

Denuncias de los trabajadores, familiares y rescatistas	Información técnica	Acta de inspección ordinaria (12.07.04) Análisis del acta al interior de la mina
Electricidad*		
<p>«El equipo eléctrico existente en la mina de la marca <i>Service Machine</i>, es de control abierto». «Los transformadores 'abiertos' no estaban conectados a tierra y carecían de un sistema de enfriamiento adecuado». Los rescatistas se encontraron, además de lo señalado anteriormente, con «amarres con alambre recocido y cables expuestos»⁵.</p>	<p>1. El equipo eléctrico debería ser aprobado para minas de carbón, ya que, el equipo utilizado es considerado del tipo ABIERTO y solamente en el área de desarrollos se emplea equipo permisible del crucero de aire en adelante⁶.</p> <p>2. Dado que estaban construyendo «frentes amplias» y se estaba en proceso de compra de dos mineros continuos de la marca <i>IBS, Shuttles CAR</i> para esos equipos, así como el equipo eléctrico, era necesario realizar un análisis total de cargas para solicitar el incremento de la demanda a CFE, ya que el incremento de energía era de 3,500 Kw. También debía construirse una subestación para los equipos de la frente larga⁷.</p>	<p>Párrafo k) Registro anual de los valores de resistencia de la red de tierras y la continuidad en los puntos de conexión a tierra. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección para verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo l) Análisis de riesgos potenciales para las actividades de soldadura y corte que se desarrollen en el centro de trabajo de acuerdo a lo establecido en el capítulo 7, de la NOM-027-STPS-2000, y que sirva para establecer las medidas preventivas para la protección del trabajador, de terceros y de las instalaciones del centro de trabajo. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección para verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo 1) Activar los paros de emergencia a lo largo de las bandas transportadoras del interior de la mina. Medida emplazada en el párrafo 1). Resultado: Según acta de Inspección de verificación se cumplió.</p> <p>Párrafo 2) Reparar en condiciones de buen funcionamiento las lámparas del sistema de iluminación del área del inclinado banda. Medida emplazada en el párrafo 2). Resultado: Según acta de Inspección de verificación se cumplió.</p> <p>Párrafo 5) Colocar las tapas protectoras faltantes del sistema de alumbrado del diagonal 2. Medida emplazada en el párrafo 4): Colocar las tapas protectoras faltantes del sistema de alumbrado del diagonal 3 del inclinado banda (no concuerda el número de diagonal).</p> <p>Párrafo 7) Colocar un dispositivo de seguridad (protección metálica) al cople de la bomba del crucero cuatro del inclinado banda. Medida emplazada en el párrafo 6). Resultado: Según Acta de Inspección se cumplió.</p> <p>Párrafo 8) Colocar tarima de madera entrelazada sin clavos y sobre ésta tapete de hule dieléctrico en el piso y al pie de los controles eléctricos que energizan la bomba localizada en la diagonal cuatro del inclinado banda. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección para verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo 11) Reponer tornillería faltante a los controles eléctricos localizados en el interior de la mina. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección para verificación no fue requerido.</p>

Denuncias de los trabajadores, familiares y rescatistas	Información técnica	Acta de inspección ordinaria (12.07.04) Análisis del acta al interior de la mina
		<p>Párrafo 15) Eliminar material inactivo en el área de las cajas eléctricas que se localizan en la entrada del cañón general oriente. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección para verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo 16) Colocar letreros alusivos que indiquen el equipo y maquinaria que se energiza a las cajas eléctricas del interior de la mina. Medida emplazada en el párrafo 12). Resultado: Según Acta de Inspección se cumplió.</p> <p>Párrafo 17) Retirar la maquinaria de soldar localizada en el interior de la mina al exterior de la mina. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección de verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo 18) Cambiar la caja de conexión eléctrica dañada y colocar protección metálica al cople de la bomba del diagonal trece del auxiliar de arrastre. Medida emplazada en el párrafo 13). Resultado: Según Acta de Inspección no fue verificada.</p> <p>Párrafo 19) Reubicar la caja eléctrica que energiza la bomba localizada entre la diagonal doce y trece del auxiliar sur de arrastre. Medida emplazada en el párrafo 14). Resultado: Según Acta de Inspección, no fue verificada.</p> <p>Párrafo 20) Colocar barreras protectoras en los accesos a las cajas eléctricas en el crucero uno del cañón primer secundario para evitar el acceso a personal no autorizado a esta área. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección de verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo 21) Colocar la tornillería faltante a la caja de conexiones del abanico auxiliar. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección de verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo 22) Activar en forma inmediata el paro de emergencia energía continuo número uno para evitar riesgos a los trabajadores. Medida emplazada en el párrafo 15). Resultado: Según Acta de Inspección, no fue verificada.</p> <p>Párrafo 24) Colocar dispositivo de seguridad (protección metálica) al cople de la cadena motriz de la cabeza banda del cañón tres oriente «A».</p>

Denuncias de los trabajadores, familiares y rescatistas	Información técnica	Acta de inspección ordinaria (12.07.04) Análisis del acta al interior de la mina
		Medida emplazada en el párrafo 17). Resultado: Según Acta de Inspección, no fue verificada ⁸ .
Estructura*		
«No tenía separadores, ni emparrillados». «La estructura de la mina tenía fallas muy graves».	<p>1. El ademe de las galerías se construye con viga y pilote separados aproximadamente a un metro, y no se utilizan las parrillas ni los separadores para garantizar su buen funcionamiento ⁹</p> <p>2. Se puede consultar el semanario de información y análisis PROCESO, de 26 de febrero de 2006, págs. 11-12, donde se ilustra lo afirmado con fotografías tomadas por los rescatistas después de la explosión. Se recomendó a IMMSA implementar un sistema de bombeo previo al inicio de la operación de la frente larga, ya que con la operación de la frente larga se incrementaría la aportación de agua ¹⁰.</p>	<p>Párrafo h) Programas para la revisión, pruebas y mantenimiento de los sistemas estructurales, ventilación, instalaciones, equipos de prevención, protección contra incendios, derrumbes, eléctrico, neumático, iluminación y equipo de protección personal para la conservación de la audición. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección de verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo m) Los estudios hidrogeológicos para evaluar los riesgos de inundación, incluyendo procedimientos para su control, aprobados y firmados por el patrón y por los servicios preventivos de seguridad e higiene en el trabajo. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección de verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo o) Los procedimientos de seguridad para las actividades de instalación de ademes y periodicidad y registro de las revisiones de los mismos, e identificación de fallas geológicas, efectos de cambio de suelo o roca y sus posibles riesgos de falla. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección de verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo q) Los procedimientos de seguridad e higiene que consideren al menos, materiales de excavación y relleno, excavaciones que puedan conectar con una fuente de agua o de material saturado en sistemas de extracción continua, el ademe específico, la operación segura del equipo de soporte de techo, tumbe y transporte de material de verificación de los empujes del terreno y sus refuerzos sobre el ademe, así como la instalación y desmontaje de los equipos, la fortificación. Resultado: La STPS no emplazó a la empresa para su cumplimiento y en la Inspección de verificación no fue requerido.</p> <p>Párrafo 4) Practicar refuerzo al sistema de fortificación en el cielo del inclinado de banda seis metros antes del crucero. Medida emplazada en el párrafo 3). Resultado: Según acta de Inspección de verificación, se cumplió.</p> <p>Párrafo 9) Eliminar las vigas dañadas y que se localizan entre la diagonal cuatro y cinco del inclinado banda. Medida emplazada en el párrafo 7). Eliminar</p>

Denuncias de los trabajadores, familiares y rescatistas	Información técnica	Acta de inspección ordinaria (12.07.04) Análisis del acta al interior de la mina
		<p>las vigas dañadas que se localizan entre diagonal cuatro y cinco del inclinado banda. Resultado: Según acta de Inspección de verificación, se cumplió.</p> <p>Párrafo 10) Reparar los escalones dañados entre la diagonal cuatro y cinco del inclinado banda. Medida emplazada en el párrafo 8). Reparar los escalones dañados entre la diagonal cuatro y cinco del inclinado banda. Resultado: Según acta de Inspección de verificación, se cumplió.</p> <p>Párrafo 25) Colocar una puente pasamanos en el área de la cabeza de banda del cañón oriente «A». Medida emplazada en el párrafo 18). Colocar una puente (pasamanos) en el área de la cabeza de banda del cañón 3 oriente «A». Resultado: Según Acta de Inspección, no fue verificada.</p>
<p>¹ Documento preparado por especialistas a solicitud de IMMSA que obra en manos del Grupo de Trabajo «Mina de carbón Pasta de Conchos», de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. ² <i>Idem.</i> ³ <i>Idem.</i> La explicación de esta decisión puede ser solicitada a IMMSA. ⁴ <i>dem.</i> Para saber el destino de esta sugerencia, se le puede pedir a IMMSA. ⁵ Semanario de información y análisis PROCESO, 26 de febrero de 2006, págs.11-12. ⁶ Documento del Grupo de Trabajo, <i>op. cit.</i> ⁷ <i>Idem.</i> Se puede solicitar a IMMSA el análisis total de cargas; y a CFE, la solicitud de incremento de energía. ⁸ De las 26 medidas que debían solventarse al interior de la mina, 15 de éstas reflejan el deterioro de los equipos eléctricos por falta de actualización y mantenimiento. ⁹ Documento del Grupo de Trabajo, <i>op. cit.</i> ¹⁰ <i>Idem.</i></p> <p>* Subtítulos agregados para facilitar la presentación.</p>		

3. Alegatos específicos sobre cuestiones de fondo

20. Las organizaciones reclamantes afirman expresamente que cuando se realizó la Inspección de verificación, se constató que se habían subsanado las siete deficiencias mencionadas en los párrafos 1, 2, 4, 7, 9, 10 y 16 del cuadro. Según las organizaciones reclamantes, si bien se había exigido el cumplimiento en virtud del mandamiento del 8 de julio de 2005, la Inspección de verificación no incluyó una verificación de las condiciones dentro de la mina y, por lo tanto, tampoco se verificó el cumplimiento de IMMSA con las cuatro medidas indicadas en los párrafos 18, 19, 22 y 24 del cuadro.
21. Respecto de la información proporcionada bajo el acápite «polvo» en el cuadro precedente, las organizaciones reclamantes alegan que el Servicio de Inspección del Trabajo no se aseguró de que la mina fuera sistemáticamente «polveada» con polvo inerte para reducir la combustibilidad del polvo de carbón, si bien esta deficiencia fue señalada en el acta de inspección y en el emplazamiento se pidió que se solucionara. Según las organizaciones reclamantes, en la práctica no se procedió a «polvear» la mina; si ello se hubiera hecho, habría podido percibirse después del accidente. Las organizaciones reclamantes afirman, además, que después del accidente se pidió a IMMSA que presentara los registros de toda actividad de polveo llevada a cabo, pero la empresa no pudo cumplir con esa petición.
22. Según las organizaciones reclamantes, entre otras deficiencias pueden señalarse las relativas al sistema de ventilación en la mina, que resultaba inadecuado o fallaba. Hacen referencia al acta de inspección, con arreglo a la cual se había pedido al IMMSA que presentara «programas para la revisión, pruebas y mantenimiento del sistema de

ventilación»⁸. Las organizaciones reclamantes afirman que IMMSA no presentó los documentos solicitados, la STPS no estableció un plazo para satisfacer esta exigencia, y el cumplimiento no se requirió en la Inspección de cumplimiento. Alegan, además, que el circuito de ventilación de la mina tenía una capacidad muy limitada. La capacidad de dicho circuito era de 160.000 PCM (75m³/s) y la de los ventiladores auxiliares de 15.000 PCM. Como la concentración de gas en la capa de carbón era de 8,5 m³/ton., hubiera sido necesario duplicar la capacidad de extracción del sistema de ventilación. Según las organizaciones reclamantes, en la mina había un elevado índice de gas al ocurrir el accidente. El informe de la ventilación correspondiente al 15 de febrero⁹, indicó que el volumen de aire extraído de los pozos fue, como media, de 10m³/s, con una concentración de gas metano del 1,2 por ciento. El total de fugas en el circuito de ventilación de la mina era de 50 por ciento, mientras que el nivel máximo aceptable es de 25 por ciento. Antes del accidente, los trabajadores habían fijado un horario para suspender el trabajo debido al elevado nivel de gas. Las organizaciones reclamantes afirman que se había propuesto a IMMSA la instalación de una central de vigilancia del metano, a fin de determinar la necesidad de instalar un sistema de remoción de ese gas, pero que dicha propuesta no había sido tenido en cuenta.

23. Las organizaciones reclamantes también se refieren a las deficiencias del equipo eléctrico en la mina. Según afirman, el equipo utilizado era del tipo de controles «abiertos», cuya utilización dentro de la mina no había sido aprobado, y sólo podía usarse en el área de desarrollos, del crucero de aire hacia adelante. Los transformadores «abiertos» no estaban conectados a tierra y carecían de un sistema de enfriamiento adecuado. Durante las operaciones de rescate tras el accidente, los socorristas encontraron conexiones con cables quemados y cables expuestos. Según las organizaciones reclamantes, la mayoría de las deficiencias señaladas en la Inspección ordinaria guardaban relación con el deterioro del equipo eléctrico debido a la falta de mantenimiento y de sustitución, y diez deficiencias eléctricas constatadas en la mina, que se señalaron en el acta de inspección, no fueron incluidas en el emplazamiento aunque deberían haberlo sido, y la IMMSA tendría que haberlas solucionado¹⁰.
24. Según las organizaciones reclamantes, la mina también adolecía de problemas estructurales. Por ejemplo, IMMSA no había colocado emparrillados o separadores para asegurar el buen estado del revestimiento de las galerías. Las medidas necesarias para hacer frente a los problemas estructurales de la mina, que se señalaron en el acta de inspección, no se incluyeron en el mandamiento, aunque se lo debería haber hecho, y el IMMSA tendría que haberlos solucionado¹¹.
25. Las organizaciones reclamantes también señalan que tras el accidente, el Director de Políticas y Evaluación de Inspección, de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, ordenó una inspección extraordinaria de las condiciones generales de seguridad e higiene en la mina (la Inspección extraordinaria) que tuvo lugar el 3 de marzo de 2006¹². Según las organizaciones reclamantes, se pidió al IMMSA que aportara la documentación probatoria de las medidas adoptadas con respecto a una serie de prescripciones relativas a la seguridad y la salud. Como lo indica el informe de la Inspección extraordinaria, la

⁸ Véase el párrafo *h*) en el cuadro *supra*.

⁹ Probablemente el 15 de febrero de 2006.

¹⁰ Véanse los párrafos *k*), *l*), 4, 5, 8, 11, 15, 17, 20 y 21 del cuadro precedente.

¹¹ Véanse los párrafos *h*), *m*), *o*) y *q*) del cuadro precedente.

¹² Emplazamiento núm. 210/000003/2006, de 1.º de marzo de 2006.

empresa no pudo demostrar el cumplimiento de las prescripciones sobre seguridad y salud que se enumeran a continuación:

1. Documento que acredite la integración de la comisión de seguridad e higiene.
2. Los planos permanentes de las operaciones mineras subterráneas y de carbón elaborados en idioma español, actualizados, aprobados y firmados por el empleador, así como por el personal de los servicios preventivos de seguridad e higiene en el trabajo y estar disponibles para consulta del personal ocupacionalmente expuesto (se presenta dicho documento, el cual no se encuentra aprobado y firmado por el empleador, ni por el personal de servicio preventivo de seguridad e higiene en la mina).
3. Constancias de integración de brigadas de combate de incendio, rescate y salvamento, evacuación y primeros auxilios, que incluya al nombre del coordinador responsable.
4. Registro de dos años a la fecha de los resultados de las prácticas (trimestrales) de atención a emergencias, incluyendo como mínimo incendios, inundaciones, derrumbes y escape de gases, para los integrantes de las brigadas de combate de incendios, rescate y salvamento, evacuación y primeros auxilios.
5. No contar con los servicios de un médico en la mina (para más de 100 trabajadores).
6. Por presentar los avisos de accidentes ocurridos en la mina en forma extemporánea (fuera de las 72 horas, posteriores al evento).
7. Documentos que contengan los procedimientos de registro, investigación, estudio y medidas de control de accidentes y enfermedades de trabajo.
8. El empleador no acreditó el programa de capacitación y adiestramiento en materia de seguridad e higiene para los integrantes de la comisión de seguridad e higiene.
9. El documento que acredite que el empleador dio a conocer a los trabajadores el programa de seguridad e higiene.
10. Los procedimientos de seguridad e higiene por escrito, en idioma español, autorizados y firmados por el empleador y por los servicios preventivos de seguridad e higiene en el trabajo, que contengan las instrucciones para prevenir la exposición de los agentes que puedan causar accidentes y enfermedades del trabajo (se presenta dicho documento, el cual no se encuentra aprobado y firmado por el empleador, ni por el personal de servicio preventivo de seguridad e higiene en el trabajo de la mina).
11. El análisis de riesgo potencial, actualizado, por escrito, aprobado y firmado por el empleador y por los servicios preventivos de seguridad e higiene en el trabajo (se presenta dicho documento, el cual no se encuentra aprobado y firmado ni por el empleador, ni por el personal de servicio preventivo de seguridad e higiene en el trabajo de la mina).
12. El informe por escrito a todos los trabajadores de los riesgos a los que están expuestos al inicio de actividades y al menos una vez por año.
13. Los requerimientos de seguridad e higiene para el manejo, transporte, proceso de almacenamiento de materiales en general y sustancias químicas peligrosas (se presenta dicho documento, del cual no se acredita que el empleador lo hizo antes del conocimiento de los trabajadores).
14. La hoja de datos de seguridad de los materiales y sustancias químicas peligrosas que se utilizan en el centro de trabajo (no cuenta con hojas de datos de seguridad para el aceite lubricante y grasa lubricante).
15. El programa de seguridad e higiene para el transporte de materiales, sustancias químicas peligrosas, en los equipos y sistemas, que contengan las actividades relativas a su mantenimiento preventivo y correctivo, así como para su descontaminación y limpieza.
16. La autorización provisional de recipientes sujetos a presión y/o caldera número y ubicación o características y el formato N-020 o, en su caso, última acta de inspección practicada a los equipos (dichos equipos no cuentan con continuidad de vigencia de su autorización).

17. El documento por escrito y hacerlo de conocimiento del personal, sobre los riesgos que puede provocar el deslumbramiento, o una deficiente iluminación en el interior de la mina.
18. Las constancias de habilidades laborales de los integrantes de las brigadas de incendios, rescates y salvamiento, evacuación y primeros auxilios.
19. La constancia de habilidades de los procedimientos de seguridad e higiene para los trabajadores que intervienen en la revisión, mantenimiento de los sistemas y equipos contra incendio, así como los trabajadores que verifican el buen estado de los respiradores del autosalvamento, de acuerdo al programa respectivo de la mina.
20. La constancia de habilidades laborales de los trabajadores involucrados, de acuerdo a sus actividades, en las condiciones de seguridad contenidas en los planos permanentes de las operaciones mineras y exploraciones a cielo abierto, minas subterráneas y de carbón.
21. La constancia de habilidades laborales del personal involucrado en actividades de condiciones de seguridad contenidas en los estudios geológicos, de mecánica de suelos y de mecánica de rocas, para localizar las fallas geológicas y establecer los procedimientos de excavación y fortificación de la mina.
22. La constancia de habilidades laborales de los procedimientos de seguridad e higiene para los trabajadores, en donde se cuente con ventilación en la mina.
23. La constancia de habilidades laborales de los procedimientos de seguridad e higiene del personal que interviene en las actividades de traslado de materiales.
24. La constancia de habilidades laborales de acuerdo al programa de mantenimiento de las escaleras de la mina que se encuentren en condiciones de seguridad y de uso.
25. La constancia de habilidades laborales del personal en el uso de los procedimientos de seguridad e higiene, que contienen las instrucciones para prevenir la exposición de los agentes que pueden causar accidentes y enfermedades de trabajo en la mina.
26. La constancia de habilidades laborales de los trabajadores que desarrollan actividades de soldadura y corte, considerando la capacitación y los procedimientos del programa específico de seguridad e higiene de la mina.
27. El documento de procedimientos de seguridad para establecer las precauciones necesarias en sitios en donde los planos y estudios determinen la existencia de falla geológica o defectos como taponés, troncos petrificados o humedad excesiva (se presentó dicho documento, pero no tiene firma de algún representante del empleador o de la comisión de seguridad e higiene que lo avale).
28. Los procedimientos de seguridad e higiene y medidas necesarias para conservar la seguridad de los trabajadores en caso de un paro de ventilación con una duración mayor de 10 minutos, en lugares donde el material pueda generar gases tóxicos, inflamables o explosivos para minas subterráneas y de carbón (se presenta dicho documento, el cual no contiene firma de algún representante del empleador o de la comisión de seguridad e higiene que lo avale).
29. [Omitido en el original.]
30. Los procedimientos de seguridad e higiene para verificar el buen estado de los respiradores de autosalvamento, de acuerdo al programa de revisión para minas subterráneas y de carbón (se presenta dicho documento, el cual no contiene firma de algún representante del patrón o de la comisión de seguridad e higiene que lo avale).
31. El documento de procedimientos de seguridad e higiene que consideren, al menos maquinaria, los materiales de excavación, relleno, que puedan conectar a una fuente de agua o de material saturado, en la extracción continua: ademe específico, equipo de soporte del techo, tumba y transporte de material, verificando el empuje del terreno, el esfuerzo del ademe en el terreno e instalación, desmontaje del equipo de fortificación para minas subterráneas y de carbón (se presenta dicho documento, el cual no contiene firma de algún representante del empleador o de la comisión de seguridad e higiene que lo avale).

32. La constancia de habilidades laborales del personal involucrado en actividades de condiciones de seguridad, criterios de diseño, selección del ademe y materiales a emplearse en el interior de la mina de carbón.
 33. La constancia de habilidades laborales para el personal involucrado en los procedimientos de seguridad para la instalación de ademes y el registro de revisiones e identificar las fallas geológicas, defectos y cambios de suelo por roca en el interior de la mina de carbón.
 34. La constancia de habilidades laborales de los trabajadores involucrados en los procedimientos de seguridad para establecer las precauciones necesarias en sitios en donde los planos y estudios determinen la existencia de fallas geológicas o defectos como taponés, troncos petrificados o humedad excesiva en el interior de la mina de carbón.
 35. **(Se repite lo solicitado en el numeral 31).**
 36. La constancia de habilidades laborales de los procedimientos de seguridad de higiene para los trabajadores que deban trasladar por vehículos, telesillas, jaulas o malacates al personal en el interior de la mina de carbón.
 37. La constancia de habilidades laborales del personal que realice mantenimiento, revisiones y pruebas (malacates, tiros, la torre de extracción, cables, jaulas, calesas, carros, cadenas, piezas de conexión, soportes de los cables, botes de manto, de los motores, frenos, tambor o polea desembragado, embragues dispositivos de seguridad) en el interior de la mina de carbón.
- 26.** Con referencia a la asistencia proporcionada a la familia de los mineros que perdieron sus vidas, los reclamantes indican que inmediatamente después del accidente, IMMSA ofreció a las familias una indemnización de 750.000 pesos (equivalente a diez años de salario), pago de salario más los complementos salariales a los familiares, hasta que recibieran la indemnización correspondiente por ley; salas móviles acondicionadas y sanitarios para mejorar la comodidad de los familiares en las instalaciones de la mina, y dos sesiones diarias de información para los familiares en las cuales los ingenieros involucrados en dichos trabajos atenderían las dudas y sugerencias de las familias. Además, el Gobierno del Estado de Coahuila, ofreció otros apoyos tales como vivienda para las familias que carezcan de ella, becas hasta el nivel de licenciatura y una pensión mensual. Sin embargo, los 65 convenios que ya tenía elaborados IMMSA fueron modificados posteriormente con la participación de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET). El resultado fue que las otras prestaciones laborales que debían ser pagadas están actualmente incluidas dentro de la suma de 750.000 pesos ofrecidos a cada familia. Los reclamantes también alegan que la indemnización ofrecida no se basó en un examen apropiado de los datos esenciales tales como la antigüedad, el monto del salario, más los complementos salariales, entre otros.
- 27.** Las organizaciones reclamantes han llegado a la conclusión de que esta horrible tragedia demostró que el Gobierno no aseguró el cumplimiento de las medidas sobre seguridad y salud, las condiciones de trabajo y otras medidas destinadas a prevenir tales sucesos, lo que afecta gravemente a los trabajadores de las minas en todo el país. Piden que se invite al Gobierno a remediar, con carácter urgente, las deficiencias que han afectado gravemente los derechos de los trabajadores de las minas de carbón de todo el país.

B. Observaciones del Gobierno

- 28.** El Gobierno presentó observaciones pormenorizadas respecto de los alegatos de las organizaciones reclamantes de que no había cumplido con sus obligaciones derivadas de los Convenios núms. 150, 155 y 170. El Gobierno afirma que el accidente ocurrido en la mina fue un suceso aislado, que no refleja la situación general en las minas de México, especialmente teniendo en cuenta el elevado índice de accidentes de trabajo del sector

minero en todo el mundo. Hace referencia a la información relativa al Servicio de Inspección del Trabajo en el Estado de Coahuila y a las inspecciones llevadas a cabo en la mina antes del accidente; al marco jurídico nacional en materia de SST y a la inspección del trabajo; a las actividades de seguimiento del accidente y a las medidas adoptadas en el marco nacional con posterioridad al mismo.

29. En el marco del seguimiento del accidente, el Gobierno ha presentado dos informes de expertos: i) un informe del 5 de octubre de 2007, titulado «*Condiciones de seguridad e higiene que prevalecen en la mina 8 Unidad Pasta de Conchos*», llevado a cabo por un órgano asesor permanente del Gobierno, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C. (el Informe del Foro Consultivo); y ii) un informe de octubre de 2007, titulado «*Estudio para conocer las posibles causas del accidente de Pasta de Conchos y propuestas para la revisión de la Norma 023-STPS-2003*», realizado por el Servicio Geológico de México (SGM) en virtud de un acuerdo concluido con el Ministro de Economía y el Ministro de Trabajo y Bienestar Social (el Estudio SGM).

1. Consideraciones jurídicas y políticas

30. Por lo que respecta a las presuntas violaciones de los Convenios núms. 150 y 155 basándose en la actuación de los servicios de inspección del trabajo, entre ellos la Inspección del Trabajo del Estado de Coahuila, el Gobierno hace referencia a las cuestiones siguientes: el marco jurídico nacional existente en materia de SST y de los servicios de inspección del trabajo; su decisión de examinar las leyes y reglamentos actuales sobre SST en relación con la formación y el equipo para los inspectores, a fin de garantizar que pueden realizar su tarea de manera eficaz; medidas para aplicar en el marco nacional los programas de formación para inspectores del trabajo; y la atención especial que se concede a la mejora de la aplicación de las prescripciones relativas a seguridad y salud en el sector de la minería del carbón, sobre todo al desarrollo de una capacidad para evitar accidentes en este sector.
31. En cuanto a las supuestas violaciones de los *artículos 4, 7, 11 y 16 del Convenio núm. 155*, el Gobierno hace referencia a la legislación vigente en materia de SST y a las inspecciones del trabajo, al restablecimiento de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (COCONASHT) y la decisión del Secretario de la STPS de elaborar una política nacional en materia de SST; y a la atención que se presta actualmente a la prevención de accidentes, a través de los programas de formación. Por lo que se refiere a los *artículos 13, 14 y 18 del Convenio núm. 155*, en primer lugar el Gobierno afirma que las organizaciones reclamantes no han justificado su reclamación y, en segundo lugar, se refiere a la legislación en las esferas de SST y de la inspección del trabajo.
32. Además, con respecto a las presuntas violaciones de los *artículos 12 y 13 del Convenio núm. 170*, el argumento principal del Gobierno es que dicho Convenio no es aplicable en el presente caso. Si el Comité llegara a una conclusión contraria, el Gobierno afirma que las organizaciones reclamantes no han probado las supuestas violaciones que habría cometido el Gobierno de sus obligaciones en virtud de tales artículos del Convenio y rechaza *asimismo* los alegatos relativos al marco jurídico nacional existente en las esferas de SST y de la inspección del trabajo.
33. Para corroborar su opinión, el Gobierno se basa en los elementos que se indican a continuación.

2. Marco jurídico nacional en materia de SST

34. El Gobierno afirma que, en cumplimiento de todas las obligaciones pertinentes de conformidad con los convenios, ha adoptado e implantado leyes nacionales en las esferas de SST y de la inspección del trabajo. El Gobierno proporciona información sobre la legislación pertinente en vigor al producirse el accidente o aproximadamente en esa fecha ¹³. El Gobierno indica que la aplicación eficiente de la reglamentación sobre SST es responsabilidad conjunta del Gobierno, los trabajadores y los empleadores. La STPS es responsable de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo (LFT) y de sus reglamentos; del examen y adopción de medidas sobre seguridad y salud en el trabajo a fin de proteger a los trabajadores; y de supervisar su cumplimiento ¹⁴. Los empleadores son responsables por el mantenimiento de unas condiciones idóneas de seguridad y salud en el lugar de trabajo, de los accidentes de trabajo y de los casos de enfermedad profesional sufrida por los trabajadores como resultado de su ocupación o trabajo o durante el desempeño de los mismos ¹⁵.
35. El Gobierno señala además que la legislación dispone la creación, organización y funcionamiento de comisiones mixtas de seguridad y salud en los lugares de trabajo ¹⁶, y que el empleador tiene una responsabilidad compartida con los trabajadores en razón de su participación en estas comisiones mixtas, en las que la representación sindical también desempeña un papel preponderante ¹⁷. Los trabajadores deben designar representantes, a través de sus sindicatos, para integrar las comisiones; los representantes participarán como miembros de la Comisión cuando se los designe a tal efecto; atenderán las recomendaciones sobre las medidas preventivas de seguridad e higiene en el trabajo que les señale la Comisión; y asistirán a cursos, talleres y otras actividades de formación relacionadas con la seguridad y la salud ¹⁸. La responsabilidad de garantizar el cumplimiento con las leyes y reglamentos nacionales es competencia exclusiva del Gobierno ¹⁹.

¹³ El Gobierno hace referencia a la Constitución, la Ley Federal del Trabajo de 1.º de abril de 1970; el Reglamento federal de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo (DO, de 21 de enero de 1997) (Reglamento SST); las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), entre ellas especialmente la NOM-023-STPS-2003 sobre trabajo en minas — Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo (NOM-023); NOM-028-STPS-2004 sobre Organización del Trabajo — Seguridad en los procesos de sustancias químicas (NOM-028); y el Reglamento federal para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral (DO, de 6 de julio de 1998) (Reglamento de la inspección del trabajo). La legislación pertinente puede consultarse en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>.

¹⁴ Artículo 123-A (XXXI) de la Constitución (último párrafo), y artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal relativa a la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976.

¹⁵ Artículo 123-A (XIV) y (XV) de la Constitución y artículos 132 (XVI), (XVII), 504 (V) de la LFT.

¹⁶ Párrafo 4 de la NOM-019-STPS-2004 sobre la Constitución, organización y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo (enero de 2005) (NOM-019).

¹⁷ Véanse los artículos 134 (II) y (XII) de la LFT y el párrafo 5 de la NOM-019.

¹⁸ Párrafo 5 de la NOM-019.

¹⁹ Artículo 540 ff de la LFT.

- 36.** El Gobierno también afirma que la COCONASHT es responsable de examinar y proponer medidas preventivas para disminuir los riesgos en el lugar de trabajo ²⁰. La COCONASHT incluye representantes del Estado Federal y miembros designados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, convocadas con ese fin el titular de la STPS, quien ejerce la presidencia de la COCONASHT ²¹. En el cometido de la COCONASHT figuran las siguientes actividades: i) opinar sobre los anteproyectos de nuevas normas, proponer nuevas normas cuando se lo pida la STPS, y modificar o revocar las normas existentes; ii) realizar estudios en materia de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo y someterlos a la consideración de la Secretaría; iii) proponer a la STPS reformas y adiciones en esta esfera; iv) coordinar, evaluar y presentar a la STPS, según corresponda, propuestas de nuevas normas elaboradas por las Comisiones Consultivas Estatales de Seguridad e Higiene en el Trabajo; y v) estudiar y proponer medidas para la prevención de riesgos y contribuir a su difusión. Además, cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal cuentan con una Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene en el Trabajo (COCOESHT) encargada de examinar y proponer la adopción de cualesquiera medidas preventivas necesarias para reducir los riesgos en los lugares de trabajo bajo su jurisdicción ²². Los gobernadores de cada Estado presiden estas comisiones, y entre sus miembros figuran representantes del Ejecutivo Federal, así como de las organizaciones nacionales de trabajadores y de empleadores convocadas a tal efecto por la STPS y el Gobernador del Estado.
- 37.** El Gobierno también indica que, por lo que respecta a la prevención de accidentes en las minas, que los responsables de su explotación deben realizar estudios a fin de evaluar, antes de que comiencen las operaciones de extracción, los riesgos posibles a los cuales podrían estar expuestos los trabajadores. Tales estudios deben llevarse a cabo anualmente y siempre que se efectúen cambios en el proceso de producción ²³. Las exigencias específicamente establecidas en relación con la seguridad y salud en el trabajo en las minas a fin de evitar riesgos para los mineros y daños para las instalaciones de la mina, se aplican a todos los lugares de trabajo dedicados a la exploración, explotación y procesamiento de minerales presentes en vetas, mantos, masas o yacimientos subterráneos o de superficie, cualesquiera sean el tipo y las dimensiones del lugar de trabajo; precisan las obligaciones de los empleadores y de los trabajadores y disponen medidas respecto del análisis de los posibles riesgos, planes de emergencia, procedimientos de seguridad e higiene, plantas de beneficio, accidentes y enfermedades laborales, procedimientos para evaluar la conformidad, vigilancia y cumplimiento de las normas internacionales ²⁴.

²⁰ Artículo 512-A-F de la LFT.

²¹ El Gobierno señala que a través de la Oficina Regional de la OIT para Cuba y México, en 2007 la OIT participó en la labor de las subcomisiones de la COCONASHT, incluida la de las subcomisiones del Sistema Nacional de Información sobre Riesgos del Trabajo; la formación de técnicos en materia de seguridad e higiene; y la mejora del control del cumplimiento de las obligaciones.

²² Artículo 512-B de la LFT.

²³ Artículo 16 del Reglamento SST.

²⁴ NOM-023.

3. *Inspección del trabajo*

i) El marco federal

- 38.** En lo que se refiere a la inspección del trabajo, el Gobierno señala que la Inspección Federal del Trabajo debe vigilar el cumplimiento de las normas sobre seguridad e higiene, especialmente por lo que se refiere a la prevención de los riesgos ²⁵, y llevar a cabo inspecciones ordinarias, periódicas o de verificación. Los inspectores que realicen visitas programadas deben avisar debidamente al sitio de que se trate con una anticipación mínima de 24 horas antes de la fecha prevista para la visita, indicando el nombre del empleador, la dirección de las instalaciones que se inspeccionarán, el tipo de inspección, el número y fecha de la correspondiente orden de inspección, así como una lista de los documentos que deberá presentar el empleador, los aspectos que habrán de examinarse y el fundamento jurídico de la inspección. Las autoridades del trabajo también pueden disponer visitas no programadas en cualquier momento ²⁶.
- 39.** El Gobierno señala además que los empleadores están obligados a realizar, dentro del plazo que se fije, toda modificación que ordenen las autoridades del trabajo a fin de que sus establecimientos, instalaciones y equipo se ajusten a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos o las instrucciones que expidan las autoridades ²⁷. Si un empleador no da cumplimiento a su obligación de llevar a la práctica las modificaciones dentro del período de tiempo establecido, la STPS lo sancionará adecuadamente, con apercibimiento de una sanción más severa si no cumple con la orden dentro de un nuevo plazo. Si el empleador siguiera sin cumplir cabalmente aun después de la aplicación de sanciones, la STPS, teniendo en cuenta la naturaleza de las modificaciones ordenadas y el nivel de riesgo, podrá clausurar total o parcialmente las instalaciones en cuestión hasta que se hayan satisfecho las obligaciones pertinentes, siguiendo los procedimientos específicos ²⁸ y en consulta con la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene competente. La STPS también podrá por sí misma, adoptar las medidas necesarias para garantizar que el empleador cumple con estas obligaciones. Las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene están integradas por igual número de representantes del empleador y de los trabajadores y son responsable de la investigación de las causas de los accidentes y enfermedades, de proponer medidas para prevenirlos y de vigilar su cumplimiento.
- 40.** El Gobierno señala además que en las órdenes de cumplimiento técnico de medidas de seguridad e higiene dirigidas a los particulares se contemplan todas las sugerencias sobre esas cuestiones formuladas por la inspección federal del trabajo en el acta de inspección. Las órdenes de cumplimiento técnico fijan un plazo fijo para su cumplimiento y van seguidas de una inspección de cumplimiento. En caso de incumplimiento, se solicita la imposición de sanciones administrativas. Las resoluciones mediante las que se imponen sanciones por violación de la legislación laboral deben incluir un apercibimiento sobre posibles sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones en cuestión ²⁹. Si corresponde imponer sanciones económicas, las autoridades del trabajo determinan los montos correspondientes. Pueden imponerse, además, otras sanciones.

²⁵ Artículos 540 y 541 de la LFT.

²⁶ Artículos 13, 14 y 17 del Reglamento de inspección del trabajo.

²⁷ Artículos 512-D de la LFT.

²⁸ Artículos 30-31 del Reglamento de inspección del trabajo.

²⁹ Artículos 36-37 del Reglamento de inspección del trabajo.

ii) Servicio de inspecciones en el Estado de Coahuila

41. Respecto de la situación específica en el Estado de Coahuila, el Gobierno declara que existen unos 60 lugares de trabajo relacionados con minas de carbón, de los cuales 30 están sometidos a inspección de la autoridad del trabajo a través de la Delegación Federal del Trabajo de Saltillo, la Subdelegación Federal del Trabajo de Torreón, y la Oficina Federal del Trabajo en la municipalidad de Sabinas. Según el Gobierno, hasta el 19 de febrero de 2006 estas oficinas contaban con un total de 11 inspectores federales del trabajo, de los cuales cinco, que contaban con estudios superiores en ingeniería de minas de carbón, estaban adscritos a la oficina de Sabinas. Se realizan visitas a las empresas mineras durante todo el año, en el marco de un programa de inspección que otorga prioridad a las instalaciones con mayores posibilidades de riesgos de accidentes. Según el Gobierno, a todos los inspectores se les proporciona el equipo técnico, de control y de protección personal necesario para que puedan cumplir con sus obligaciones.

iii) Inspecciones anteriores al accidente

42. En lo que se refiere a las inspecciones llevadas a cabo en la mina antes del accidente, el Gobierno confirma que el 12 de julio de 2004 se realizó una inspección periódica de las condiciones generales en materia de seguridad y salud. En el acta pertinente, la inspección presenta 48 recomendaciones sobre seguridad y salud. La Oficina Federal del Trabajo remitió el acta de inspección a la Delegación Federal del Trabajo del Estado de Coahuila el 15 de julio de 2004, donde fue recibida el día siguiente. Según el Gobierno, el acta de inspección se remitió a la unidad administrativa correspondiente el 26 de julio de 2004. El Gobierno también afirma que IMMSA presentó pruebas del cumplimiento con 16 de las 48 recomendaciones y que el 8 de julio de 2005 se le ordenó dar cumplimiento a las «restantes 34 [sic] recomendaciones». De éstas, siete (7) recomendaciones debían ser objeto de atención «inmediata», es decir, dentro de los cinco días. El Gobierno indica que la orden se notificó a IMMSA el 15 de septiembre de 2005.

43. El Gobierno también declara que el 7 de febrero de 2006 se llevó a cabo en la mina una Inspección de verificación y que, en esa oportunidad, se estableció que IMMSA había cumplido 28 de las 34 medidas recomendadas en la orden del 8 de julio de 2005, pero que no se había podido confirmar el cumplimiento de las restantes seis recomendaciones porque el sector correspondiente de la mina ya estaba cerrado y el equipo fuera de servicio.

44. El Gobierno señala asimismo que como medida de seguimiento de la Inspección ordinaria de 12 de julio de 2004, la Delegación Federal del Trabajo de Coahuila expidió una resolución el 20 de diciembre de 2006 imponiendo una multa de 185.705,10 pesos a IMMSA, en relación con 17 deficiencias constatadas durante esta inspección.

iv) Actividades de seguimiento del accidente

45. El Gobierno indica que, tras el accidente, el anterior Secretario de la STPS coordinó y supervisó las operaciones de rescate, junto con el Gobernador del Estado de Coahuila. Los esfuerzos para recuperar los cuerpos de los mineros continuaron mientras ello fue humana y técnicamente posible sin poner en peligro la vida y la seguridad de los miembros del equipo de rescate. Basándose en los informes de dos expertos independientes, el 4 de abril de 2007 IMMSA suspendió las tareas de rescate por considerar que las condiciones en la mina seguían siendo inseguras.

46. En respuesta a las reiteradas peticiones formuladas por los familiares para que prosiguieran los esfuerzos a fin de recuperar los cuerpos de los mineros, el 25 de junio de 2007 el Gobierno pidió a un organismo permanente asesor, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C. (el Foro Consultivo) que realizara un nuevo estudio sobre las

condiciones de seguridad e higiene en la mina. En su dictamen de 5 de octubre de 2007, el Foro Consultivo formuló las siguientes declaraciones:

OBSERVACIONES ACERCA DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-023
SOBRE EL TRABAJO EN LAS MINAS – CONDICIONES DE SEGURIDAD
E HIGIENE EN EL TRABAJO

Análisis normativo del soporte del techo:

NOM-023-STPS-2003. El sistema de soporte utilizado en la mina está basado en años de experiencia y prácticas comunes que se han utilizado ampliamente en la región. El sistema de soporte es capaz de sostener las cargas verticales pero ha demostrado ser insuficiente para soportar las cargas horizontales generadas por una onda de choque según los acontecimientos del 19 de febrero de 2006.

NOM-023-STPS-2003. Trabajo en las minas. Las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo proporcionan una guía general que no define claramente las responsabilidades del operador e inspector de gobierno en el proceso del diseño, revisión y aprobación de los sistemas de soporte y control de techos.

NOM-023-STPS-2003: Define los elementos para el apuntalamiento y el soporte en las secciones 4.2 y 4.20 referente al soporte. El apéndice C, Condiciones de seguridad, inciso C.1.3 provee una guía general de los requerimientos para la preparación de los criterios de diseño y selección de soporte y materiales a emplear, que toma en consideración el plan de minado.

Análisis normativo de la ventilación:

El sistema de ventilación en la mina aparentemente cumple con los requisitos estipulados en la NOM-023.

Asuntos normativos en material de registro de accidentes:

Es necesario tener a disposición del público la información sobre la seguridad en la industria minera de carbón subterránea en México. Esta información aumentaría el compromiso en aquéllos que son responsables de mejorar las operaciones de seguridad en las minas. También es necesario investigar las causas y consecuencias de la toma de decisiones en materia de seguridad.

SOBRE LAS ACCIONES DE RESCATE Y RECUPERACIÓN

En el caso hipotético de un accidente en el que algunos mineros pudieran haber sobrevivido en el interior de la mina, sería crítico poder enviar cuadrillas de rescate al interior lo antes posible. En caso de un accidente, la cuadrilla de rescate siempre necesita adoptar una estrategia de cautela enfocada a la protección de su personal. Sin embargo, este procedimiento suele ser lento y disminuye en gran medida las oportunidades de rescatar a los mineros con vida.

Si después de una explosión se concluye que todavía existe oportunidad de que haya mineros con vida, es vital que se determine lo antes posible y con precisión la ubicación de los mineros atrapados. Un equipo de monitoreo sísmico capaz de escuchar la respuesta a una señal de los mineros establecida de antemano, deberá estar siempre disponible cerca de la mina.

En cualquier caso, el tiempo siempre es un factor en contra de estas medidas, el cual debe ser considerado para poder rescatar a los mineros que pudieran estar todavía con vida, pero también se necesita tiempo para llevar a cabo las decisiones correctas para proteger a los miembros de las cuadrillas de rescate, y evitar así una segunda tragedia y pasar a una catástrofe.

Cualquier acción de rescate que se decida, deberá tomar en cuenta siempre y en todo momento la protección de los miembros de la cuadrilla de rescate; un doloroso recordatorio es la tragedia y eventualmente la catástrofe de Utah donde perecieron tres rescatistas durante el intento en vano del rescate de seis mineros atrapados en el interior de la mina.

Si los equipos de rescate tuvieran acceso a información confiable y temprana para poder definir su estrategia de rescate, como son planas digitales actualizadas de la mina, una red de

sensores de gas y señales de comunicación y rastreo de los mineros, las posibilidades de recuperación y rescate podrían aumentar y el riesgo para los rescatistas disminuir.

Ninguna de las condiciones anteriores estaba presente en la mina 8 de la Unidad Pasta de Conchos.

Es por ello que es urgente el aprender de este muy lamentable y trágico evento y llevar a cabo las acciones, primero preventivas y después correctivas, lo más rápido posible. De igual manera, el reporte está enfocado a entender qué es lo que se puede hacer para diseñar una mejor ley y norma mineras, en términos de seguridad, capacitación, ingeniería y tecnología para las minas de México.

RESULTADOS

Dado que en la primera visita no fue posible ingresar a la mina, debido a las condiciones desfavorables de seguridad al interior, el grupo de expertos propuso la toma de vídeos al interior de la mina, introduciendo cámaras desde la superficie en 15 barrenos que comunican desde la superficie al interior de la mina. La figura 1 marca la ubicación de los mismos. La selección de los barrenos filmados fue propuesta por los representantes de los mineros y aceptada por el PE en su totalidad.

De acuerdo con las dos visitas que se tuvieron a la mina, los vídeos tomados a través de los barrenos, con base en la discusión de los integrantes del PE, con la Secretaría del Trabajo, con el Foro Consultivo y con los mineros. Se tienen los siguientes resultados y comentarios:

Se analizó un total de 15 barrenos: DG-5, DG~7, M-7, C-5, C-6, C-23, C-15, M-8, DG-10, DG-11, C-24, C-26, C-11, C-20, T-3. Cinco barrenos se colapsaron C-6, C-23, DG-10, C-26, T-3. De los diez barrenos en los cuales la cámara pudo llegar al fondo y a la parte superior de los caídos, sólo uno, el C-20, mostró el soporte aún erguido; era también el que tenía menos escombros. El resto de los barrenos muestran materiales más grandes en colapso y daños más graves al sistema de soporte. Dos barrenos, el C-15 y el C-11 mostraron que el nivel de agua está aumentando y acumulándose en el área sur de la mina.

Todas las imágenes captadas en vídeo muestran diferentes niveles de daño al sistema de soporte. La mayoría son serios, lo que indica la inestabilidad del terreno. Esto indica claramente que el sistema de soporte es capaz de resistir cargas verticales pero no puede sostener las cargas horizontales.

La mayoría de los vídeos captados en los barrenos indican que el techo principal está constituido por un conglomerado de calidad pobre, lo que explica por qué las intersecciones presentan desplomes importantes de techo. Una vez que el sistema de soporte en las intersecciones se colapsa el techo principal compuesto por lutita, fangosita y limonita, también se colapsará. Se puede suponer que el área e intersecciones, pasando la diagonal 17, se encuentran bajo las mismas condiciones. Los esfuerzos para reabrir el área con el fin de limpiar y restablecer los soportes de la misma serían muy difíciles y riesgosos; la seguridad del minero debe ser el factor más importante.

El barreno C-15 en el área de los paneles de explotación por frentes largas indica que el nivel del agua está aproximadamente a 145 metros. El barreno C-11 localizado en la galería final indica que el agua está a una profundidad de aproximadamente 145 metros y muestra claramente la liberación de gas (muy probablemente metano). El nivel del agua en los dos barrenos demuestra que hay una apertura entre los dos barrenos y que no existen estancamientos temporales entre el barreno C-11 y el C-15.

El nivel del agua continuará subiendo y llenará los caídos dentro de la mina; es importante seguir monitoreando el nivel del agua y dar un aviso oportuno en caso de que cambien las condiciones. Las variaciones en el nivel del agua en barrenos contiguos pueden indicar la presencia de una trampa de agua subterránea o un estancamiento causado por los escombros. Tales estancamientos retendrían el agua y cualquier liberación repentina podría provocar una preocupación mayor de seguridad.

El reporte de accidentes durante las operaciones de recuperación muestra una frecuencia de accidentes relativamente más alta, lo que debería ser una preocupación. El informe claramente indica que los accidentes están relacionados con el manejo de materiales y el levantamiento de elementos pesados lo que está directamente relacionado con la reconstrucción de los sistemas de soporte y el despeje de escombros. Es importante destacar

que durante este proceso de reacondicionamiento los mineros estuvieron expuestos a un techo no reforzado.

Las condiciones subterráneas con base en las imágenes de vídeo revisadas en el campo y posteriormente revisadas a detalle, sólo se pueden describir como inestables. El documento disponible durante las sesiones informativas y las sesiones de fotografías claramente demostraban la dificultad y el peligro que implicaban las actividades de despeje y restablecimiento de los soportes de la tierra.

El problema de gas y del restablecimiento del sistema de ventilación puede ser una preocupación mayor dado que la apertura no se puede mantener a dimensiones constantes. Su impacto en la seguridad de los mineros se puede convertir en un problema serio.

[...]

RECOMENDACIONES

Se ponen a consideración de los diversos sectores involucrados las siguientes:

1. Que el sector minero mejore sus métodos de ingeniería, seguridad y mantenimiento.
2. Que el Gobierno mejore los protocolos para el diseño y actualización de sus normas y sus estándares, que dé seguimiento y haga cumplir las normas de seguridad.
3. Que los gobiernos estatal y federal fomenten una legislación que promueva la desgasificación de las minas de carbón.
4. Que exista una notificación y respuesta rápidas a situaciones de emergencia en las minas.
5. Que se instalen sistemas de comunicación dentro y fuera de la mina así como sistemas de rastreo.
6. Que se adopten nuevas tecnologías y equipos de seguridad en las minas de México.
7. Que se elabore un reglamento para establecer cuadrillas de rescate estatales en apoyo a las minas de la región que apuntalen los sistemas y cuadrillas de las compañías que actualmente se encuentran laborando.
8. Que se dé continuidad y seguimiento al entrenamiento y capacitación en seguridad de los mineros.
9. Que se diseñen albergues de refugio de emergencia en las minas subterráneas de carbón, tal y como se propone en otros países con mayor nivel de desarrollo.
10. Que exista actualización continua, por sistemas computarizados, de planos digitales de rescate de las minas.
11. Que los equipos de rescate de las minas se encuentren en la proximidad de las mismas.
12. Que se haga una revisión cuidadosa del proceso mediante el cual el gobierno federal aprueba las normas mineras.

Además de los aspectos previamente mencionados, se considera necesario iniciar de inmediato las acciones correctivas de un número significativo de fallas sistemáticas que sin duda contribuyeron a la trágica pérdida de las vidas de los 65 mineros en la mina 8 de la Unidad Pasta de Conchos, posiblemente mediante una legislación estatal y/o federal completa y con visión moderna, que pudiera ser aprobada en un futuro cercano.

47. El Foro Consultivo concluyó su investigación en los términos siguientes:

Las condiciones de seguridad e higiene que presenta la mina 8 de la Unidad de Pasta de Conchos, en particular en la zona sur, son inestables e inseguras debido a las características y condiciones del soporte del techo, a la concentración de gases y a la presencia de agua subterránea acumulada, así como a las rocas fragmentadas y escombros acumulados. El ingreso de personas en las actuales circunstancias compromete significativamente su seguridad e higiene, así como su integridad física, y es contundentemente desaconsejable.

La información relacionada con las condiciones de seguridad e higiene actuales, de ninguna manera debiera ser pasada por alto, por lo que se aconseja no autorizar el ingreso a la mina. El riesgo, en las condiciones prevalecientes, es al menos cinco veces mayor que en

condiciones normales en la minería de carbón, pero además, por el conocimiento presente que se tiene del grado de deterioro en la zona afectada por el accidente, pueden constituir un peligro aún mayor que el previsto.

No obstante lo anterior, de revertirse sustancialmente las condiciones descritas en este dictamen, mediante la realización de las obras y trabajos pertinentes, sería preciso llevar a cabo una nueva evaluación de las condiciones de seguridad e higiene en la Unidad de Pasta de Conchos, y de esta manera determinar la viabilidad de un ingreso seguro a la misma.

48. El Gobierno informa de que, como resultado del informe del Foro Consultivo y tras las inspecciones adicionales realizadas el 6 de octubre de 2007 y el 21 de noviembre del mismo año, la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía notificó a la empresa concesionario IMMSA la suspensión definitiva de las tareas de construcción o de extracción en cualquier sector de la mina a partir del 30 de noviembre de 2007.
49. El Gobierno también señala que continuó sus esfuerzos para tratar de determinar las causas del accidente y que, en virtud de un acuerdo concluido entre el SGM, la Secretaría de Economía, y de STPS, el SGM realizó una investigación para tratar de establecer dichas causas. En el informe del SGM presentado por el Gobierno, fechado en octubre de 2007, el SGM llega a las conclusiones que se exponen a continuación, a partir de información escrita y oral obtenida de IMMSA, acerca del funcionamiento de la mina durante los tres meses anteriores al accidente:

[...]

3. Hipótesis de posibles causas

Derivado de lo anterior y con el objeto de ver qué elementos habría que incluir en la revisión de la NOM 023-STPS-2003, se llegó a las siguientes hipótesis.

3.1. *Minero continuo*

Que un minero continuo pudiera haber estado operando a una capacidad superior a la recomendada, la consecuencia podría ser que los desprendimientos de gas metano del carbón elevaron sus porcentajes a niveles explosivos.

3.2. *Explosión generada por polvo de carbón*

3.2.1. En suspensión en los puntos de transferencia de los transportadores de banda a lo largo de las galerías.

3.2.2. Acumulación de polvo de carbón a lo largo de los transportadores de banda y sus poleas.

3.2.3. Acumulación de polvo en las áreas de los mineros continuos.

3.2.4. Falta de trampas de polvo en los puntos de transferencia de los transportadores de banda.

3.2.5. Y una fuente de calor debido a:

- Existencia de chumaceras de poleas dañadas.
- Fricción entre la banda y su polea motriz.
- La utilización de equipos de soldadura y/o de corte.

3.3. *Otras hipótesis*

3.3.1. Desprendimientos instantáneos, cosa que llega a ser frecuente en la operación minera de carbón.

3.3.2. Derrumbe en regresos secundarios y general.

3.3.3. Corto circuito en la ventilación.

3.4. **[Omitido en el original]**

3.5. *Validación de las hipótesis*

La validación de las hipótesis se llevaría a cabo al momento de ingresar a la mina, para esa etapa se recomendó:

3.5.1. Realizar un levantamiento a detalle de la mina que muestre:

- Posición de los equipos e implementos al momento del accidente.
- Plano donde se muestren los lugares de los materiales constituyentes de tapones y puentes.
- Indicar la posición en la entibación en las galerías.
- Mostrar los lugares en los cuales se encuentren restos de coque y de hollín.
- Localización de cuerpos y lugar donde deberían de haber estado trabajando.

3.5.2. Los equipos eléctricos deberán ser revisados por laboratorios especializados en cuanto a su permisibilidad.

3.5.3. Las bandas, en particular en los puntos de transferencia, se deberán revisar por posible incendio en las mismas.

3.5.4. Contar con un parte médico de los cuerpos recuperados.

Esta última fase del estudio quedó suspendida ante los riesgos que se apreciaban, sobre la seguridad de quienes participan en las tareas de rescate. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social decidió solicitar al Foro consultivo científico y tecnológico un dictamen a fin de conocer las condiciones de la mina y con ello determinar los niveles de seguridad en las acciones de rescate.

- 50.** El Gobierno también señala que el 14 de febrero de 2008 la Secretaría de la Función Pública había finalizado su investigación sobre las responsabilidades por el accidente en la mina. Se consideró que el Director Jurídico, el Jefe de la Oficina y dos inspectores federales de la Delegación Federal del Trabajo del Estado de Coahuila no habían cumplido con sus obligaciones administrativas al no realizar inspecciones de seguridad de manera adecuada ni dar seguimiento a las conclusiones de esas inspecciones. Como resultado de la investigación, dichos funcionarios públicos fueron inhabilitados y suspendidos en sus cargos.
- 51.** En cuanto a la asistencia proporcionada a las familias, el Gobierno señala que, inmediatamente después del accidente, supervisó y organizó la asistencia ofrecida a las familias de los mineros, tanto en el marco interministerial como a través de la PROFEDET, que brindó asesoramiento y orientación jurídicos sobre cómo redactar y llevar a la práctica los acuerdos para el pago de la indemnización a cada una de las familias afectadas. A partir de 2007, la asistencia permanente proporcionada por el Gobierno fue coordinada por una comisión especial creada el 19 de enero de 2007 en consulta con el Gobierno del Estado de Coahuila, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), el IMSS y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Según el Gobierno, hasta el 19 de febrero de 2008, el JFCA había pronunciado 51 laudos sobre indemnizaciones de las familias de los mineros fallecidos, en los cuales se concedieron todas las prestaciones demandadas por las familias de los mineros fallecidos. El efecto de esos laudos fue, entre otros, que el cálculo de las pensiones que deberá otorgar el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se realice considerando un salario base de 300 pesos diarios, en lugar de los 110 pesos que el IMMSA declaró al IMSS respecto de estos trabajadores. Según estos laudos, y en conformidad con el artículo 490 de la LFT, la JFCA sancionó a IMMSA, por lo que la JFCA llamó «causas inexcusables de los empleadores», a pagar a los beneficiarios el 25 por ciento adicional a la indemnización que en derecho les corresponde. Sin embargo, IMMSA apeló contra los laudos de la JFCA y obtuvo la suspensión del acto reclamado. La STPS realizó gestiones y obtuvo un acuerdo con IMMSA según el cual, IMMSA, sin perjuicio de que continúen los procedimientos legales en curso, pagará a los beneficiarios de las familias de los trabajadores fallecidos, la cantidad total de 5.250.000 pesos correspondientes al pago de las indemnizaciones debidas. Este importe

fue depositado en la JFCA el 18 de febrero de 2008, para que fuera distribuido a cada beneficiario, según les corresponda individualmente y PROFEDET haría los trámites necesarios para que estos pagos fueran cubiertos de inmediato. El Gobierno también indicó que el laudo de la JFCA se refería sólo a los asuntos representados legalmente por PROFEDET pero que se consiguió que el beneficio mencionado se hiciera extensivo para todas las 65 familias que perdieron a un ser querido en el accidente, independientemente de la representación legal de cada una de ellas.

v) Mejoras posteriores al accidente

52. El Gobierno hace referencia a una serie de mejoras en el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo y en los servicios de inspección del trabajo, que se han introducido o puesto en práctica tras el accidente, a la luz, entre otros factores, de las recomendaciones formuladas en los informes antes mencionados del Foro Consultivo y del SGM.
53. En la esfera institucional, el Gobierno señala que la COCONASHT, que fue establecida oficialmente hace bastante tiempo, comenzó a funcionar y prestó asistencia en la labor de reforma. Se realizó un examen de las leyes y reglamentos existentes sobre seguridad y salud en el trabajo, en especial en la esfera del sector de la minería del carbón, y el 6 de febrero de 2007, en la primera reunión extraordinaria de la COCONASHT, se decidió establecer una subcomisión encargada de elaborar un proyecto de un nuevo reglamento en materia de seguridad en las minas de carbón a fin de reglamentar las siguientes cuestiones: plan para casos de riesgos y emergencias; procedimientos operativos y de seguridad e higiene; accidentes de trabajo; polvo de carbón y polvo inerte; dispositivos de seguridad; soporte de techo y tablas de las minas; ventilación; tierras efectivas; y sistemas de minado, planos y estudios. En una segunda reunión extraordinaria de la COCONASHT, celebrada el 18 de octubre de 2007, se presentó un proyecto de una nueva norma oficial mexicana de seguridad para minas subterráneas de carbón que, según la COCONASHT, da respuesta a las deficiencias existentes al ocurrir el accidente. Según la información proporcionada por el Gobierno en marzo de 2008, el proyecto se ha sometido a las autoridades competentes para su aprobación oficial en un futuro próximo.
54. El Gobierno señala que, en su primera sesión ordinaria de 27 de abril de 2007, la COCONASHT examinó, entre otras cuestiones, un proyecto de Política pública de seguridad y salud en el trabajo. Dicha propuesta de política estaría basada en los siguientes «pilares»: 1) adecuada coordinación en la participación de las diversas dependencias e instituciones que tienen responsabilidades en este ámbito; 2) modernización del marco regulatorio; 3) impulso a los programas de autogestión; 4) generación de información suficiente y oportuna; 5) utilización plena de los mecanismos de consulta y prevención; 6) identificación de formas de financiamiento, y 7) formación de técnicos y especialistas.
55. El Gobierno también indica que, a fin de fortalecer los servicios de inspección del trabajo en el país, decidió autorizar la creación de 100 nuevas plazas de inspectores del trabajo en el ámbito nacional. Siete de esos puestos se asignaron al Estado de Coahuila a partir del 16 de junio de 2007, que se suman a los 11 inspectores existentes. El Gobierno señala además que entre el 22 de abril y el 24 de julio de 2007 y, en colaboración con la Delegación Federal del Trabajo de la STPS y la Oficina Federal del Trabajo de Sabinas, la STPS desarrolló un «Programa para el Fortalecimiento de la Inspección Federal en Seguridad y Salud en el Trabajo en la Región Carbonífera». En el marco de este Programa se visitaron 56 empresas y 26 centros de trabajo, entre ellos 11 minas subterráneas, siete minas a tajo abierto, cinco plantas lavadoras, dos plantas coquizadoras y una unidad de transportadores. Se propusieron 1.678 recomendaciones específicamente relativas a medidas de seguridad e higiene y se detectaron 596 violaciones directas respecto de ambas cuestiones. En julio de 2007 se realizó una serie de visitas de verificación de cumplimiento. Los resultados iniciales indicaron que se había aplicado el 85 por ciento de

las medidas técnicas recomendadas. Sin embargo, se enviaron a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la STPS 70 solicitudes de sanción. IMMSA fue una de las empresas más sancionadas, con multas por más de 1.500.000 dólares de los Estados Unidos.

56. El Gobierno también se ha referido a otros programas de la STPS destinados a mejorar las actividades de la inspección federal del trabajo por lo que respecta a la SST en el sector minero y a garantizar el cumplimiento de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo, así como a cuestiones relativas a la formación y equipo de los inspectores, a fin de que puedan desarrollar sus tareas de manera eficiente. La Dirección General de la Inspección Federal del Trabajo de la STPS también ha establecido un programa de inspección permanente para las minas de carbón de todo el país, que incluye un programa de formación específica para la inspección de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en sectores de «alto riesgo» centrado en la prevención, en cooperación con la OIT. Este programa beneficiaría, en principio, a 100 inspectores en proceso de contratación y posteriormente se llevaría a la práctica en el marco de otro programa de asistencia técnica con la OIT, titulado «*Seguridad y salud en la minería para la STPS, en el ámbito de sus actividades en materia de seguridad y salud en el trabajo*», que habría de iniciarse en 2007.

C. Conclusiones del Comité

57. El Comité ha basado sus conclusiones en un examen de los alegatos de las organizaciones reclamantes, las observaciones transmitidas por el Gobierno en el presente procedimiento, incluidos los informes técnicos resultantes de las investigaciones llevadas a cabo tras el accidente aportados por el Gobierno, y la información previamente transmitida por el Gobierno en el marco de sus memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados pertinentes, presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT.

1. Los hechos

58. A partir de la información presentada por ambas partes y de la proporcionada por las organizaciones reclamantes que el Gobierno no ha refutado, el Comité señala los hechos pertinentes previos al accidente. Aproximadamente a las 2 de la mañana del 19 de febrero de 2006, se produjo una explosión en una de las minas de carbón que posee y administra la empresa IMMSA, filial del Grupo México, el grupo minero y de refinación metalúrgica y productor de minerales más importante de México. La explosión se registró en la Unidad 8, Pasta de Conchos, de la municipalidad de Sabinas, Estado de Coahuila. Como consecuencia de ella, de un total de 78 mineros, 65 quedaron atrapados en la mina y trece lograron escapar o fueron rescatados.
59. La información proporcionada también da cuenta de que antes del accidente, la Delegación Federal del Trabajo llevó a cabo en la mina las inspecciones que se indican a continuación. Una inspección ordinaria tuvo lugar el 12 de julio de 2004, en cumplimiento de una orden de 8 de julio de 2004 expedida por el Jefe de la Oficina Federal del Trabajo del Estado de Coahuila. Dicha inspección comenzó a las 9 de la mañana y se interrumpió a las 12 del mismo día, sin haberse completado. En el acta de inspección correspondiente se señalaron 48 deficiencias. El acta se remitió a la Delegación Federal del Trabajo del Estado de Coahuila el 15 de julio de 2004 y se transmitió a la unidad administrativa correspondiente el 26 de julio de 2004. El 8 de julio de 2005, el Director de la Oficina Federal del Trabajo emitió una orden de cumplimiento sobre medidas de seguridad y salud en el trabajo, en la que se intimó a IMMSA a subsanar 34 de las 48 deficiencias constatadas según el acta de

inspección, algunas de las cuales debían remediarse de inmediato³⁰. La orden se notificó a IMMSA a mediados de septiembre de 2005³¹. El 7 de febrero de 2006 se realizó una inspección de verificación mediante la cual se verificó, según el Gobierno, que se habían remediado 28 de las 34 deficiencias, mientras que las organizaciones reclamantes afirman que el inspector que llevó a cabo la Inspección de verificación en realidad no realizó una verificación física del cumplimiento. Las partes coinciden, sin embargo, en que no se verificó el cumplimiento de las seis recomendaciones y el Gobierno afirma que ello se debió al hecho de que se habían cerrado las secciones pertinentes de la mina o a que el equipo estaba fuera de servicio.

60. No existe acuerdo acerca del número de minas de carbón y de inspectores de la Delegación Federal del Trabajo del Estado de Coahuila. Según las organizaciones reclamantes, los informes públicos correspondientes a 2006 muestran que al producirse el accidente, había 129 minas de carbón que empleaban a 6.970 trabajadores, para los cuales había dos inspectores del trabajo. El Gobierno señala que había 60 centros de trabajo relacionados con la minería del carbón, 30 de los cuales estaban sometidos a la autoridad del trabajo en la municipalidad, con 11 inspectores federales, cinco de ellos asignados a la oficina de Sabinas.

2. ***Ambito de aplicación de la reclamación***

61. El Comité toma nota de que los alegatos de los reclamantes se refieren al incumplimiento de las disposiciones de los artículos 9 y 10 del Convenio núm. 150; los artículos 4, 7, 9, 11, 13, 14, 16 y 18 del Convenio núm. 155; y los artículos 12 y 13 del Convenio núm. 170. Esas disposiciones son del tenor siguiente:

Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)

[...]

Artículo 9

A fin de coordinar adecuadamente las funciones y responsabilidades del sistema de administración del trabajo en la forma que determinen la legislación y la práctica nacionales, el ministerio del trabajo u otro organismo comparable deberá disponer de medios para cerciorarse de si los organismos paraestatales que tienen a su cargo determinadas actividades específicas de administración del trabajo, y todo organismo regional o local en que tales actividades se hayan delegado, actúan de acuerdo con la legislación nacional y respetan los objetivos que les han sido señalados.

Artículo 10

1. El personal del sistema de administración del trabajo deberá estar integrado por personas que estén debidamente calificadas para desempeñar las actividades que les han sido asignadas, que tengan acceso a la formación que tales actividades requieran y que sean independientes de influencias externas indebidas.

2. Dicho personal deberá tener el estatuto, los medios materiales y los recursos financieros necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones.

[...]

Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)

[...]

³⁰ Se pidió que se subsanaran de inmediato seis deficiencias según las organizaciones reclamantes, o siete, según el Gobierno.

³¹ Se notificó a IMMSA el 12 de septiembre de 2005, según las organizaciones reclamantes, o el 15 de septiembre de 2005, de acuerdo con el Gobierno.

Artículo 4

1. Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.

2. Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

[...]

Artículo 7

La situación en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo deberá ser objeto, a intervalos adecuados, de exámenes globales o relativos a determinados sectores, a fin de identificar los problemas principales, elaborar medios eficaces de resolverlos, definir el orden de prelación de las medidas que haya que tomar, y evaluar los resultados

[...]

Artículo 9

1. El control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad, la higiene y el medio ambiente de trabajo deberá estar asegurado por un sistema de inspección apropiado y suficiente.

2. El sistema de control deberá prever sanciones adecuadas en caso de infracción de las leyes o de los reglamentos

[...]

Artículo 11

A fin de dar efecto a la política a que se refiere el artículo 4 del presente Convenio, la autoridad o autoridades competentes deberán garantizar la realización progresiva de las siguientes funciones:

- a) la determinación, cuando la naturaleza y el grado de los riesgos así lo requieran, de las condiciones que rigen la concepción, la construcción y el acondicionamiento de las empresas, su puesta en explotación, las transformaciones más importantes que requieran y toda modificación de sus fines iniciales, así como la seguridad del equipo técnico utilizado en el trabajo y la aplicación de procedimientos definidos por las autoridades competentes;
- b) la determinación de las operaciones y procesos que estarán prohibidos, limitados o sujetos a la autorización o al control de la autoridad o autoridades competentes, así como la determinación de las sustancias y agentes a los que la exposición en el trabajo estará prohibida, limitada o sujeta a la autorización o al control de la autoridad o autoridades competentes; deberán tomarse en consideración los riesgos para la salud causados por la exposición simultánea a varias sustancias o agentes;
- c) el establecimiento y la aplicación de procedimientos para la declaración de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales por parte de los empleadores y, cuando sea pertinente, de las instituciones aseguradoras u otros organismos o personas directamente interesados, y la elaboración de estadísticas anuales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- d) la realización de encuestas cada vez que un accidente del trabajo, un caso de enfermedad profesional o cualquier otro daño para la salud acaecido durante el trabajo o en relación con éste parezca revelar una situación grave;
- e) la publicación anual de informaciones sobre las medidas tomadas en aplicación de la política a que se refiere el artículo 4 del presente Convenio y sobre los accidentes del trabajo, los casos de enfermedades profesionales y otros daños para la salud acaecidos durante el trabajo o en relación con éste;

- f) habida cuenta de las condiciones y posibilidades nacionales, la introducción o desarrollo de sistemas de investigación de los agentes químicos, físicos o biológicos en lo que respecta a los riesgos que entrañaran para la salud de los trabajadores.

[...]

Artículo 13

De conformidad con la práctica y las condiciones nacionales, deberá protegerse de consecuencias injustificadas a todo trabajador que juzgue necesario interrumpir una situación de trabajo por creer, por motivos razonables, que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud.

Artículo 14

Deberán tomarse medidas a fin de promover, de manera conforme a las condiciones y a la práctica nacionales, la inclusión de las cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de enseñanza y de formación, incluidos los de la enseñanza superior técnica, médica y profesional, con objeto de satisfacer las necesidades de formación de todos los trabajadores.

Artículo 15

1. A fin de asegurar la coherencia de la política a que se refiere el artículo 4 del presente Convenio y de las medidas tomadas para aplicarla, todo Miembro deberá tomar, previa consulta tan pronto como sea posible con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y, cuando sea apropiado, con otros organismos, disposiciones conformes a las condiciones y a la práctica nacionales a fin de lograr la necesaria coordinación entre las diversas autoridades y los diversos organismos encargados de dar efecto a las partes II y III del presente Convenio.

2. Cuando las circunstancias lo requieran y las condiciones y la práctica nacionales lo permitan, tales disposiciones deberían incluir el establecimiento de un organismo central.

PARTE IV. ACCIÓN A NIVEL DE EMPRESA

Artículo 16

1. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores.

2. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los agentes y las sustancias químicos, físicos y biológicos que estén bajo su control no entrañan riesgos para la salud cuando se toman medidas de protección adecuadas.

3. Cuando sea necesario, los empleadores deberán suministrar ropas y equipos de protección apropiados a fin de prevenir, en la medida en que sea razonable y factible, los riesgos de accidentes o de efectos perjudiciales para la salud.

[...]

Artículo 18

Los empleadores deberán prever, cuando sea necesario, medidas para hacer frente a situaciones de urgencia y a accidentes, incluidos medios adecuados para la administración de primeros auxilios.

Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)

Artículo 12

EXPOSICIÓN

Los empleadores deberán:

- a) asegurarse de que sus trabajadores no se hallen expuestos a productos químicos por encima de los límites de exposición o de otros criterios de exposición para la evaluación y el control del medio ambiente de trabajo establecidos por la autoridad competente o

por un organismo aprobado o reconocido por la autoridad competente, de conformidad con las normas nacionales o internacionales;

- b) evaluar la exposición de los trabajadores a los productos químicos peligrosos;
- c) vigilar y registrar la exposición de los trabajadores a productos químicos peligrosos, cuando ello sea necesario, para proteger su seguridad y su salud o cuando esté prescrito por la autoridad competente;
- d) asegurarse de que los datos relativos a la vigilancia del medio ambiente de trabajo y de la exposición de los trabajadores que utilizan productos químicos peligrosos se conserven por el período prescrito por la autoridad competente y sean accesibles a esos trabajadores y sus representantes.

Artículo 13

CONTROL OPERATIVO

1. Los empleadores deberán evaluar los riesgos dimanantes de la utilización de productos químicos en el trabajo, y asegurar la protección de los trabajadores contra tales riesgos por los medios apropiados, y especialmente:

- a) escogiendo los productos químicos que eliminen o reduzcan al mínimo el grado de riesgo;
- b) eligiendo tecnología que elimine o reduzca al mínimo el grado de riesgo;
- c) aplicando medidas adecuadas de control técnico;
- d) adoptando sistemas y métodos de trabajo que eliminen o reduzcan al mínimo el grado de riesgo;
- e) adoptando medidas adecuadas de higiene del trabajo;
- f) cuando las medidas que acaban de enunciarse no sean suficientes, facilitando, sin costo para el trabajador, equipos de protección personal y ropas protectoras, asegurando el adecuado mantenimiento y velando por la utilización de dichos medios de protección.

2. Los empleadores deberán:

- a) limitar la exposición a los productos químicos peligrosos para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores;
- b) proporcionar los primeros auxilios;
- c) tomar medidas para hacer frente a situaciones de urgencia.

62. El Comité toma nota de la objeción preliminar formulada por el Gobierno respecto de la aplicabilidad del Convenio núm. 170 en el presente caso. El Gobierno ha aducido, en relación con los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 170, que la cuestión planteada en esta reclamación no corresponde al ámbito de competencia del Convenio núm. 170. Dichas disposiciones establecen lo siguiente:

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica en las que se utilizan productos químicos

[...]

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio:

- a) la expresión **productos químicos** designa los elementos y compuestos químicos, y sus mezclas, ya sean naturales o sintéticos;
- [...]
- c) la expresión **utilización de productos químicos en el trabajo** implica toda actividad laboral que podría exponer a un trabajador a un producto químico, y comprende:

- i) la producción de productos químicos;
 - ii) la manipulación de productos químicos;
 - iii) el almacenamiento de productos químicos;
 - iv) el transporte de productos químicos;
 - v) la eliminación y el tratamiento de los desechos de productos químicos;
 - vi) la emisión de productos químicos resultante del trabajo;
 - vii) el mantenimiento, la reparación y la limpieza de equipo y recipientes utilizados para los productos químicos;
- [...]

63. Respecto de la afirmación del Gobierno de que el Convenio núm. 170 no es aplicable en el presente caso, el Comité señala, basándose en la información proporcionada en el mismo, que las emisiones de gas, sobre todo de gas metano, eran frecuentes en la mina y que quienes trabajaban en ella estuvieron expuestos regularmente a dicho gas mientras trabajaban en la mina. En este contexto, y basándose en una interpretación del sentido evidente de las disposiciones del artículo 1 junto, con el artículo 2, *c)*, *vi)* del Convenio núm. 170, el Comité opina que las actividades laborales consideradas corresponden al ámbito de aplicación del Convenio núm. 170 y que, por lo tanto, habrá de examinar los alegatos pertinentes según sus méritos.

3. Consideraciones preliminares

64. Los tres convenios considerados en el presente caso tienen cada uno un objetivo diferente. El Convenio núm. 155 se ocupa de la adopción de una política nacional coherente sobre la seguridad y la salud en el trabajo, destinada a prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia, guarden relación o sobrevengan durante la actividad laboral, reduciendo al mínimo, en la medida que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo, así como a las medidas que deben adoptar los Gobiernos y en el seno de las empresas para fomentar la seguridad y la salud en el trabajo y para mejorar las condiciones de trabajo. El Convenio núm. 150 requiere que los Estados Miembros ratificantes garanticen, de una manera adecuada a las condiciones nacionales, la organización y funcionamiento eficaz en su territorio de un sistema de administración del trabajo, cuyas funciones y responsabilidades estén adecuadamente coordinadas y que el personal de la administración del trabajo tenga la categoría, los medios materiales y los recursos financieros necesarios para el eficaz desempeño de sus tareas. El Convenio núm. 170 estipula la adopción y puesta en práctica de una política coherente sobre la utilización de productos químicos en el trabajo y asigna responsabilidades específicas a los empleadores y trabajadores a este respecto, así como a los proveedores y a los estados exportadores.

65. El Comité examinará en qué medida se han corroborado los alegatos de las organizaciones reclamantes o no han sido refutados por el Gobierno, por lo que respecta a las obligaciones asumidas por el Gobierno de México en virtud de estos tres convenios.

66. El Comité toma nota de la exhaustiva información suministrada por el Gobierno respecto de las medidas que ha adoptado desde que ocurrió el accidente. Sin embargo, el Comité se ve obligado a limitarse a analizar si en el momento del accidente, el Gobierno había hecho todo lo posible respecto de sus obligaciones en virtud de los tres convenios para evitar, en la medida en que fuera razonable y factible, que se produjera el accidente. El Comité examinará las afirmaciones basadas en el carácter peligroso de la minería del carbón en el Estado de Coahuila; se ocupará del grado de diligencia aplicado por las autoridades encargadas de las inspecciones para garantizar la aplicación de las leyes y reglamentos

nacionales destinados a prevenir, en la medida en que sea razonablemente practicable, el accidente en la mina, así como de la responsabilidad que puede caber al Gobierno en relación con esta cuestión. El Comité también debe determinar si el accidente debe considerarse un suceso trágico y aislado, o si los hechos ocurridos son representativos de una situación más generalizada en México.

4. *Carácter peligroso de la minería del carbón*

67. El Comité toma nota de la información publicada oficialmente por la OIT sobre la naturaleza peligrosa de la minería del carbón. A este respecto señala, en particular, la adopción por la OIT del Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176)³² y del Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas de carbón subterráneas, en 2006³³. El Comité toma nota de que el Gobierno no ha refutado los datos de las reclamantes sobre el número de mineros muertos en las minas de carbón del Estado de Coahuila entre 1889 y 2000.

5. *Funcionamiento de la inspección del trabajo*

68. El Comité toma nota de que, en el presente contexto, resultan pertinentes los artículos 4 y 9 del Convenio núm. 150. El artículo 4 dice así:

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá garantizar, en forma apropiada a las condiciones nacionales, la organización y el funcionamiento eficaces en su territorio de un sistema de administración del trabajo, cuyas funciones y responsabilidades estén adecuadamente coordinadas.

69. Por consiguiente, si este artículo se interpreta en conjunción con el artículo 9 del Convenio núm. 150 antes mencionado, se desprende que el Gobierno debe garantizar la organización y el funcionamiento eficaces de un sistema de administración del trabajo a efectos de la coordinación adecuada entre las instituciones pertinentes, supervisar que funcionan con arreglo a las leyes y reglamentos nacionales y se ajustan a los objetivos que se les han encomendado. También se pide específicamente al Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 10, que se asegure de que el personal del sistema de administración del trabajo dispone de los medios materiales y de los recursos financieros necesarios para el desempeño eficiente de sus tareas y de que está debidamente calificado para llevar a cabo las mismas.

70. El Comité toma nota de la información suministrada por el Gobierno indicando que el marco jurídico nacional relativo al funcionamiento del sistema de inspección del trabajo habría permitido que los inspectores responsables de la supervisión de la mina realizaran visitas de inspección con la frecuencia exigida por la naturaleza peligrosa del trabajo realizado en ella, a fin de determinar si las leyes y reglamentos pertinentes se aplicaban adecuadamente y, en la medida en que se hubieran constatado deficiencias a este respecto, garantizar que tales deficiencias se solucionaran dentro de los plazos establecidos para tales casos.

71. En lo que se refiere a la frecuencia de las inspecciones del trabajo que deben llevarse a cabo, la legislación nacional establece que las inspecciones periódicas deben realizarse a

³² <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdispl.htm>.

³³ Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas de carbón subterráneas, OIT, Ginebra, 2006, <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/meshcm06/code.pdf>.

intervalos que no excedan de 12 meses; estos intervalos pueden reducirse o ampliarse según sea la evaluación de los resultados de inspecciones anteriores, teniendo en cuenta el tipo de empresa y la naturaleza de las actividades, el nivel de riesgo, el número de trabajadores empleados y el emplazamiento geográfico de la empresa³⁴. El Comité no dispone de información respecto de la frecuencia de las inspecciones anteriores al 12 de julio de 2004, pero señala que en la mina no se realizaron inspecciones durante un período de 19 meses después de la Inspección ordinaria de 12 de julio de 2004, mediante la cual se constataron 48 deficiencias en materia de seguridad y salud. Teniendo en cuenta la naturaleza de las recomendaciones sobre seguridad y salud en el trabajo referidas, el Comité considera que no se efectuaron inspecciones con la periodicidad que se hubiera requerido debido al carácter peligroso de las actividades de minería del carbón bajo consideración.

72. La cuestión subsiguiente consiste en saber si la frecuencia de las visitas de inspección guardaba relación con la alegada insuficiencia de recursos asignados a la inspección del trabajo de Sabinas. El Comité toma nota de que las organizaciones reclamantes han aducido que tales recursos eran insuficientes para la Oficina Federal del Trabajo de Sabinas. Según ellas, sólo dos inspectores del trabajo tenían por misión supervisar actividades laborales peligrosas en 129 minas de extracción de carbón, de arrastre (incluida la mina), de tiros verticales y de tajos en las que trabaja un total de 6.970 personas. El Gobierno afirma que había cinco inspectores asignados a esta Oficina. El Comité señala que ni las organizaciones reclamantes ni el Gobierno han probado sus alegatos en este sentido, pero opina que la información disponible públicamente³⁵ parece corroborar la afirmación del Gobierno de que en el momento del accidente había cinco inspectores del trabajo asignados a la Oficina Federal del Trabajo de Sabinas. En cuanto a determinar si cinco inspectores del trabajo eran suficientes y podían cumplir eficazmente sus obligaciones en la Oficina Federal de Sabinas, el Comité considera que la decisión adoptada por el Gobierno tras el accidente de reforzar la inspección del trabajo en Coahuila con siete nuevos puestos, de los cuales seis se asignaron a la Oficina Federal del Trabajo de Sabinas, genera dudas sobre si, previo al accidente, esa Oficina contaba con suficientes recursos en cuanto a plazas de inspectores del trabajo.
73. En cuanto al modo en que la Oficina Federal del Trabajo de Sabinas realizó su tarea, el Comité señala las siguientes circunstancias, según los alegatos concordantes de las partes en el presente caso: 1) la última inspección del trabajo de carácter ordinario, realizada el 12 de julio de 2004, se interrumpió antes de que se hubieran inspeccionado todas las zonas de la mina, y no se reinició ni completó; 2) el acta de inspección se transmitió a IMMSA a efectos de información y para la adopción de medidas en algún momento antes del 26 de julio de 2004, fecha en la que se señaló que se había dado cumplimiento a 16 medidas de seguridad de las 48 que se sugerían en la inspección del 12 de julio; 3) transcurrieron casi 12 meses, hasta el 8 de julio de 2005, antes de que se ordenara a IMMSA que remediara las 34 [sic] deficiencias pendientes; y 4) pasaron otros dos meses antes de que se notificara a IMMSA acerca de esta orden, el 15 de septiembre de 2005, y otros nueve meses, hasta el 7 de febrero de 2006, antes de que se realizara una Inspección de verificación.
74. Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes y el hecho de que las autoridades nacionales han determinado que la Delegación Federal del Trabajo del Estado de Coahuila no había cumplido con su responsabilidad administrativa al no llevar a cabo oportunamente las inspecciones de seguridad ni dar seguimiento a las recomendaciones resultantes de tales inspecciones, el Comité opina que el Gobierno no ha cumplido con sus

³⁴ Artículo 13 (II) del Reglamento de inspección del trabajo.

³⁵ Véase http://www.stps.gob.mx/DGIFT_STPS/PDF/Propuesta_100_Plazas.pdf.

obligaciones de vigilar el funcionamiento adecuado del sistema de inspección en relación con la mina, con arreglo a los artículos 4 y 9 del Convenio núm. 150.

6. **Cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales y del principio de prevención**

75. El Comité toma nota, además, de que de acuerdo con el artículo 9, párrafo 1, del Convenio núm. 155, el Gobierno debe asegurar el control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad, la higiene y el medio ambiente de trabajo mediante un sistema de inspección apropiado y suficiente. Según el párrafo 5 de la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)³⁶, dicho sistema de inspección debería inspirarse en las disposiciones del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). El Comité toma debidamente nota de que el Gobierno de México no ha ratificado este último instrumento.
76. Mientras que el Gobierno ha señalado que la aplicación de la legislación nacional relativa a seguridad y salud en el trabajo depende de una colaboración entre el Gobierno, por una parte, y los empleadores y trabajadores, por la otra, el Comité señala que de la legislación nacional³⁷ así como del artículo 4 del Convenio núm. 150 y del artículo 9, párrafo 1, del Convenio núm. 155, se desprende que la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos incumbe exclusivamente al Gobierno, que debe ejercerla, entre otros medios, a través de un sistema de inspección del trabajo de ámbito regional y local.
77. Respecto de los artículos 4 y 7 del Convenio núm. 155, el Comité toma nota de que el Gobierno declara que, en cumplimiento de sus obligaciones en virtud del artículo 4 de dicho Convenio, ha encomendado a la COCONASHT la responsabilidad general de «estudiar y proponer la adopción de medidas preventivas para abatir los riesgos en los centros de trabajo» y de llevar a cabo el examen periódico de la situación en materia de seguridad y salud en el trabajo y respecto del medio ambiente de trabajo. Su cometido comprende específicamente la labor de examinar y proponer medidas de prevención de los riesgos y de ayudar a su difusión³⁸. El Comité señala, sin embargo, que si bien la LFT se adoptó en 1970, según el Gobierno, la *primera* reunión ordinaria de la COCONASHT se celebró el 27 de abril de 2007.
78. El Gobierno señala, además, que la Inspección Federal del Trabajo debe vigilar el cumplimiento de las normas del trabajo y de seguridad y salud en el trabajo, especialmente por lo que respecta a la prevención de los riesgos. Teniendo esto en cuenta, el Comité toma nota de que, según información de las organizaciones reclamantes sobre las cuales el Gobierno no proporcionó comentarios, en el marco de las inspecciones del trabajo llevadas a cabo antes del accidente, la inspección del trabajo no pidió a IMMSA que elaborara, desarrollara o estableciera por escrito las cuestiones siguientes:
- i) un programa para la revisión, pruebas y mantenimiento de los sistemas estructurales y de ventilación, instalaciones, equipos de prevención, protección contra incendios,

³⁶ El párrafo 5 de la Recomendación núm. 164 dice lo siguiente: «El sistema de inspección previsto en el párrafo 1 del artículo 9 del Convenio debería inspirarse en las disposiciones del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, y del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969, sin perjuicio de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros que hayan ratificado estos dos Convenios».

³⁷ Artículo 540 de la LFT.

³⁸ Artículo 512-A de la LFT.

- derrumbes, equipo neumático, de alumbrado y equipo de protección personal para el oído;
- ii) estudios hidrogeológicos para evaluar los riesgos de inundación, comprendidos los procedimientos para su control, aprobados y firmados por el empleador y los servicios preventivos de salud;
 - iii) procedimientos de seguridad para las actividades de instalación de ademes y periodicidad y registro de las verificaciones llevadas a cabo, e identificación de las fallas geológicas, efectos de los cambios en el suelo o la roca y riesgos posibles de fallos³⁹;
 - iv) análisis actualizado de posibles riesgos, indicados por escrito, aprobados y firmados por el empleador y los servicios de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo⁴⁰;
 - v) procedimientos de seguridad para determinar las precauciones necesarias en lugares en los que los planos y estudios indiquen la existencia de fallas geológicas o de defectos tales como taponés, troncos petrificados o humedad excesiva⁴¹.

79. El Comité también toma nota de la declaración que se recoge en el dictamen del Foro Consultivo de que «El sistema de soporte utilizado en la mina está basado en años de experiencia y prácticas comunes que se han utilizado ampliamente en la región. El sistema de soporte es capaz de sostener las cargas verticales pero ha demostrado ser insuficiente para soportar las cargas horizontales generadas por una onda de choque» y de que «el techo principal está constituido por conglomerado de calidad pobre, lo que explica por qué las intersecciones presentan desplomes importantes de techo»⁴². El Comité considera que las opiniones de los expertos expuestas por el Foro Consultivo respaldarían la conclusión de que si se hubiera pedido a IMMSA que realizara los estudios y análisis previstos por la legislación pertinente y requeridos por la inspección del trabajo, se hubieran paliado los riesgos causados por el sistema de soporte tradicional utilizado en la mina, limitando los daños causados por una posible explosión. Por otra parte, es muy probable que la baja calidad del techo principal de la mina, un problema que al parecer no llamó la atención a la inspección del trabajo, haya sido un factor que contribuyó al efecto devastador de la explosión.

80. El Gobierno también ha señalado que los responsables de los centros de trabajo en las minas deben realizar «estudios tendientes a valorar los riesgos a que se exponen los trabajadores, previamente al inicio de las actividades de extracción en las minas, de manera anual y cuando existan modificaciones en los procesos productivos de estos centros de trabajo»⁴³. Según la información no refutada de las organizaciones reclamantes, IMMSA estaba embarcada en un proceso de ampliación de las actividades en la mina⁴⁴. El Comité

³⁹ Véanse los párrafos *h*), *m*) y *o*) en el cuadro del párrafo 19 precedente.

⁴⁰ Véase el párrafo 25, punto 11.

⁴¹ Véase el párrafo 25, punto 27.

⁴² Véase el párrafo 46 precedente.

⁴³ Artículo 16 del Reglamento SST.

⁴⁴ Lo que condujo, entre otras cosas, a la construcción de nuevos pozos de ventilación. Véase el párrafo 19 precedente bajo «Ventilación» en el cuadro.

señala, sin embargo, la ausencia de toda referencia a una evaluación de los riesgos realizada o pedida por la inspección del trabajo en relación con esos planes de expansión. El Comité considera que esta omisión, que parece contraria al artículo 16 del Reglamento sobre seguridad e higiene en el trabajo, resulta importante habida cuenta de que una de las causas posibles del accidente fue la utilización de «mineros continuos» o que la mina estaba operando a una capacidad superior a la recomendada, con el resultado de que «los desprendimientos de gas metano del carbón elevaron sus porcentajes a niveles explosivos»⁴⁵.

- 81.** El Comité toma nota además de que las organizaciones reclamantes han afirmado que tras la Inspección ordinaria de 12 de julio de 2004, se pidió sistemáticamente a IMMSA que inertizara mediante polveo el interior de la mina, según lo requiere la NOM-023⁴⁶, pero que la Inspección del Trabajo no fijó un plazo para esa actividad y no se verificó su cumplimiento. A partir de la información no contradicha presentada por las organizaciones reclamantes, el Comité considera probado que en el momento del accidente, la mina no había sido polveada. Basándose en las orientaciones que figuran en el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT⁴⁷, el Comité llega a la conclusión de que esta omisión habría contribuido a hacer que la atmosfera dentro de la mina fuera más vulnerable a una explosión.
- 82.** El Comité también toma nota de que las organizaciones reclamantes han sostenido que se había propuesto a IMMSA instalar un puesto de control del metano, de modo que pudiera determinarse si era necesario instalar un sistema para evacuar este gas, pero que esta propuesta no se había tenido en cuenta. El Comité toma nota de que el Gobierno no ha negado esta información. Por consiguiente, opina que, contrariamente a lo que dispone la legislación nacional⁴⁸, no se había instalado un puesto de control del gas metano y que tampoco parecen haber estado funcionando los medios prescritos para medir el nivel de metano en la mina. En cuanto a la importancia de la omisión por lo que respecta a la limitación de los daños causados y de las pérdidas de vidas humanas como resultado del accidente, el Comité se remite a la opinión del Foro Consultivo de que «Si los equipos de rescate tuvieran acceso a información confiable y temprana para poder definir su estrategia de rescate, como son los planos digitales actualizados de la mina, una red de sensores de gas y señales de comunicación y rastreo de los mineros, las posibilidades de recuperación y rescate podrían aumentar y el riesgo para los rescatistas disminuir. Ninguna de las condiciones anteriores estaba presente en [la mina]»⁴⁹. Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, el Comité sólo puede concluir que IMMSA no ha cumplido sus obligaciones como propietario y como responsable de la explotación de la mina, situación que trajo aparejada esta trágica pérdida de vidas humanas.
- 83.** El Comité toma nota de que según la investigación del SGM sobre las causas del accidente, una explosión debida a la presencia de polvo de carbón podría haber sido

⁴⁵ Véase Informe del SGM, punto 3.1, en el párrafo 49 precedente.

⁴⁶ NOM-023, apéndice N, párrafo N 1.

⁴⁷ Párrafos 7.1-7.2.

⁴⁸ Véase el párrafo N 3, del apéndice N, Minas de carbón subterráneas, en NOM-023 (Minería). Véanse también NOM-028 (Productos químicos), que exigen a los empleadores que eviten la exposición de los trabajadores a concentraciones de productos químicos superiores a los límites máximos de exposición permitidos, que evalúen los riesgos posibles derivados del uso de productos químicos en el trabajo y que protejan a los trabajadores de tales riesgos mediante las medidas adecuadas.

⁴⁹ Véase el párrafo 46 precedente, «Operaciones de rescate y recuperación».

causada por la presencia de una fuente de calor en razón de la utilización de equipo para soldar o para cortar⁵⁰. También toma nota de la información no desmentida, de que la Inspección Federal del Trabajo no se había asegurado de que se diera solución a las numerosas deficiencias constatadas en las instalaciones eléctricas de la mina ni de que éstas se sometían a mantenimiento⁵¹. El Comité también considera demostrado que la Inspección Federal del Trabajo no había asegurado el cumplimiento de la necesidad de desplazar al exterior de la mina el equipo de soldadura situado en su interior⁵².

- 84.** Por lo que se refiere al sistema de ventilación en la mina y a la extracción de gas, el Comité toma nota de que según las organizaciones reclamantes, el sistema de ventilación funcionaba de manera deficiente⁵³ y de que al producirse el accidente, el nivel de gas en la mina era elevado. Las organizaciones reclamantes se refieren a un registro de la ventilación de 15 de febrero⁵⁴, en el que se consigna que el volumen de aire extraído de los pozos era, en promedio, de 10m³/s, con una concentración de 1,2 por ciento de metano. El Comité señala, sin embargo, que conforme a la legislación en vigor, la concentración de metano no debería exceder de 1,5 por ciento⁵⁵ y que según el Foro Consultivo, «el sistema de ventilación en la mina aparentemente cumple con los requisitos estipulados en la NOM-023»⁵⁶.
- 85.** Teniendo en cuenta las consideraciones que figuran en los párrafos 81 y 82 precedentes, el Comité opina que, aún si se dejan de lado los elementos relativos al sistema de ventilación, los demás elementos confirman la falta de cumplimiento de la recomendación del informe de la inspección del trabajo, y sólo puede llegar a la conclusión de que el Gobierno no cumplió en el caso bajo examen con su obligación de vigilar el funcionamiento adecuado del sistema de inspección, de conformidad con las disposiciones de los artículos 4 y 9 del Convenio núm. 150. El Comité opina que el Gobierno en este caso no ha garantizado el control de la aplicación de sus leyes y reglamentos relativos a seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, a través de un sistema de inspección apropiado y suficiente, en conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del Convenio núm. 155.

7. Otros alegatos relativos al Convenio núm. 155

- 86.** Las organizaciones reclamantes también han afirmado que el Gobierno infringió asimismo el párrafo 2 del artículo 9, y los artículos 11, 13, 14 y 18 del Convenio núm. 155. El párrafo 2 del artículo 9 dispone que el sistema de control deberá prever sanciones adecuadas en caso de infracción de las leyes o de los reglamentos. El Comité toma nota de la información proporcionada por el Gobierno respecto de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que se ocupan de las sanciones por incumplimiento y de la autoridad concedida a las STPS, que puede incluir el cierre total o parcial de la empresa que no cumple con sus obligaciones. También toma nota de la información del Gobierno de que la

⁵⁰ Véase el párrafo 3.2.5, en el párrafo 49 precedente.

⁵¹ Reglamentado en el apéndice K «Instalaciones eléctricas», de la NOM-023.

⁵² Reglamentado en el apéndice O «Soldadura y corte en las minas de carbón subterráneas» de la NOM-023.

⁵³ Véase el párrafo N 9 en el apéndice N, «Minas de carbón subterráneas» de la NOM-023.

⁵⁴ Probablemente el 15 de febrero de 2006.

⁵⁵ Véase el párrafo N 2, en el apéndice N, Minas de carbón subterráneas, de la NOM-023.

⁵⁶ Véase el párrafo 46 precedente.

Delegación Federal del Trabajo impuso a IMMSA una multa de 185.705,10 pesos en relación con 17 deficiencias registradas durante la inspección de 12 de julio de 2004. Esta decisión fue tomada sólo el 20 de diciembre de 2006, es decir diez meses después del accidente. El Comité concluye que el cumplimiento del párrafo 2 del artículo 9 del Convenio núm. 155 fue insuficiente, por cuanto los inspectores del trabajo no realizaron un seguimiento adecuado del cumplimiento de las recomendaciones que habían formulado en 2004, y que las multas sólo se impusieron a IMMSA sólo después del accidente.

- 87.** Por lo que se refiere a los alegatos de incumplimiento del artículo 11, el Comité toma nota de que en virtud de esta disposición se impone a la autoridad competente la obligación de asegurar «la realización progresiva» de las funciones previstas. Estas funciones se refieren, entre otras cosas, a las siguientes actividades: la determinación de las condiciones relativas a la concepción, la construcción y el acondicionamiento de las empresas; las transformaciones más importantes que requieran; la seguridad del equipo utilizado en el trabajo; la determinación de las operaciones y procesos y de las sustancias y agentes a los que la exposición en el trabajo estará prohibida, limitada o sujeta a autorización o control; la realización de encuestas en los casos en que los accidentes del trabajo reflejen situaciones graves. El Comité toma nota de la información de las organizaciones reclamantes de que según el informe de la Inspección extraordinaria de 3 de marzo de 2006, ordenado por el Director de Políticas y Evaluación de Inspección, de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, IMMSA no pudo proporcionar información probatoria de las medidas adoptadas a fin de demostrar el cumplimiento de una serie de exigencias relativas a la seguridad y la salud. Tales exigencias guardaban relación, sobre todo, con los planos de la mina, los procedimientos de emergencia, la notificación de accidentes, y la manipulación, transporte y almacenamiento de sustancias químicas peligrosas. El Comité también toma nota de que la información del Gobierno brinda abundantes pruebas de las medidas que ha adoptado desde el accidente, circunstancia que refuerza la presunción de que estos procedimientos y medidas no estaban en vigor al ocurrir el accidente. El Comité toma nota, en especial, de la referencia del Gobierno a la legislación en materia de SST y a las normas pertinentes existentes en el momento del accidente y de su afirmación acerca de una responsabilidad compartida del Gobierno, los empleadores y los trabajadores a este respecto. El Comité también toma nota de la declaración del Gobierno de que la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales es de su exclusiva competencia. Por lo tanto, el Comité opina que si bien el Gobierno disponía de leyes y reglamentos en vigor al ocurrir el accidente, no aseguró, en el momento oportuno, que IMMSA diera debido cumplimiento a sus disposiciones.
- 88.** En cuanto al cumplimiento del artículo 18 del Convenio núm. 155, que trata de la obligación de los empleadores de adoptar medidas para hacer frente a las emergencias y accidentes, el Comité toma nota de la información que figura en el informe de la Inspección extraordinaria antes mencionado, donde se indica que IMMSA no cumplió con su obligación de garantizar los servicios de un médico en la mina para más de 100 trabajadores o de llevar registros de la composición de los servicios de lucha contra incendios, de búsqueda y rescate, de evacuación y de primeros auxilios. El Comité concluye en que el Gobierno no aseguró que IMMSA cumpliera con sus obligaciones a este respecto.
- 89.** Por lo que se refiere a los alegatos sobre incumplimiento del artículo 13 del Convenio núm. 155, que dispone que deberá protegerse de consecuencias injustificadas a todo trabajador que juzgue necesario interrumpir una situación de trabajo por creer, por motivos razonables, que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud, el Comité toma nota de que las circunstancias del accidente tuvieron efectos trágicos inmediatos para 65 mineros. También toma nota de que no existen pruebas que demuestren que cualquier medida de los 65 mineros pueda caer dentro del alcance de esta disposición o

de que se adoptara alguna medida negativa contra los mineros que sobrevivieron al accidente.

90. En cuanto al artículo 14 del Convenio núm. 155, que dispone que los Estados Miembros deben adoptar medidas a fin de promover «de manera conforme a las condiciones y a la práctica nacionales», la inclusión de las cuestiones relativas a la SST en todos los niveles de enseñanza y de formación, el Comité considera que el accidente no guarda relación directa con tal obligación.

8. Responsabilidad del Gobierno por el accidente

91. Por último, el Comité toma nota de que las organizaciones reclamantes también han afirmado que los hechos del presente caso justificarían la conclusión de que el Gobierno debería ser considerado responsable por no haber evitado el accidente.

92. El Comité opina que los artículos 8 y 9 del Convenio núm. 155 imponen a los Estados que lo han ratificado la obligación de adoptar las leyes y reglamentos u otras medidas para dar efecto al artículo 4 del Convenio y asegurar su cumplimiento. Esta obligación no hace al Gobierno responsable de todos o cualesquiera accidentes o enfermedades relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo. El Comité toma nota, en especial, de que por las razones expuestas en el estudio de octubre de 2007, realizado por los expertos del Servicio Geológico Mexicano, no es posible establecer en esta etapa la causa definitiva del accidente. Sin embargo, ese estudio contiene información acerca de las causas posibles del accidente y enumera una serie de hipótesis al respecto. Se ha establecido que al producirse el accidente, en la mina había una serie de deficiencias que podrían haberse detectado mediante una adecuada evaluación de los riesgos, o que si fueron detectadas, no se les brindó solución. Si bien no puede responderse de manera terminante a la cuestión de si estas deficiencias, aisladamente o en combinación, causaron el accidente, el Comité opina, basándose en los hechos del presente caso, que la inspección del trabajo de Sabinas no fue consecuente con sus propias recomendaciones ni aseguró su adecuado cumplimiento, aun mediante la imposición de sanciones eficaces y disuasivas. Por todas estas razones, el Comité opina que el Gobierno de México no hizo todo lo que razonablemente podía esperarse que hiciera para evitar o reducir al mínimo los efectos devastadores del accidente, que causó la muerte de 65 mineros.

93. En lo que se refiere a la asistencia y a las indemnizaciones debidas y pagadas, el Comité nota que pareciera haber una discrepancia importante entre las indemnizaciones que según los reclamantes ofreció el IMMSA inmediatamente después del accidente (750.000 pesos por familia) y las indemnizaciones acordadas posteriormente entre el IMMSA y la STPS. El Gobierno declaró que, el 18 de febrero de 2008, IMMSA había depositado en la JFCA una suma total de 5.250.000 pesos para ser distribuidos entre los beneficiarios según les corresponda individualmente y que PROFEDET haría los trámites necesarios para que los pagos correspondientes se efectuaran de manera inmediata. El Comité nota que, según el Gobierno, las 51 familias de los mineros fallecidos iban a recibir una indemnización de un monto total de 5.250.000 pesos sin perjuicio de que continúen los procedimientos legales en curso. Se extendió la cobertura de este monto al total de las 65 familias sin perjuicio de que continúen los procedimientos legales en curso. Sin embargo, el Gobierno no proporcionó informaciones específicas sobre las bases o los elementos que se tomaron en cuenta para llegar a esta suma. El Comité requiere que el Gobierno proporcione mayores informaciones a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre la manera en que se determinaron las indemnizaciones proporcionadas a las 65 familias de los mineros fallecidos y espera que el Gobierno garantice que todas estas 65 familias reciban indemnizaciones adecuadas y efectivas en conformidad con la legislación nacional.

9. ***El accidente en el contexto de la situación general de la SST en México***

94. La cuestión definitiva en este caso es saber si las acciones [y omisiones] del Gobierno son representativas de la manera en que se aplican las leyes y reglamentos nacionales en otras partes del sector de la minería del carbón en el Estado de Coahuila o inclusive en otras partes de México, como lo afirman las organizaciones reclamantes, o si este caso debe considerarse, como lo sostiene el Gobierno, un suceso trágico y aislado.
95. Si bien el Comité prácticamente no dispone de informaciones sobre la aplicación de los Convenios pertinentes a ningún otro sector en el Estado de Coahuila o en cualquier otra parte de México, toma nota de que el Foro Consultivo señaló, entre otros, que el Gobierno debía «iniciar de inmediato las acciones correctivas de un número significativo de fallas sistemáticas que sin duda contribuyeron al [accidente] en la [mina], posiblemente mediante una legislación estatal y/o federal completa y con visión moderna, que pudiera ser aprobada en un futuro cercano»⁵⁷.
96. El Comité también toma nota de las iniciativas recientes del Gobierno en la esfera de la SST. Esa actividad incluyó no sólo un control de la aplicación práctica de las leyes y reglamentos en numerosas empresas del sector de la minería del carbón o relacionadas con el mismo, en el Estado de Coahuila y la elaboración de nueva legislación sobre las condiciones relativas a la SST en el sector de la minería del carbón, sino también otras medidas de alcance nacional, entre ellas la adopción, por parte de COCONASHT, de una política nacional en materia de SST. También puso en funcionamiento a la COCONASHT y asignó recursos adicionales al sistema de inspección del trabajo mediante la contratación, formación y puesta en funciones de 100 nuevos inspectores del trabajo.
97. El Comité opina que el programa de reformas que está ejecutando el Gobierno constituye un reconocimiento tácito de que el accidente hizo que tomara conciencia de que era necesario adoptar medidas urgentes y de carácter general para mejorar las condiciones de la SST en el sector de la minería del carbón y la aplicación de las leyes y reglamentos existentes en esa esfera a escala nacional. Ello llevó a la conclusión de que al producirse el accidente, el Convenio núm. 155 no se aplicó plenamente en la mina.
98. El Comité finaliza instando al Gobierno a conservar este trágico accidente y el recuerdo de los 65 mineros que perdieron la vida, como firme recordatorio de que la vigilancia permanente a todos los niveles, el examen habitual de la situación nacional por lo que respecta a la SST en función de las nuevas circunstancias, las necesidades del país y los conocimientos científicos y las competencias técnicas sobre cómo prevenir los accidentes y enfermedades en el lugar de trabajo, en estrecha consulta con los mandantes tripartitos, constituyen el sello distintivo de un sistema nacional en materia de SST que funciona correctamente.

III. **Recomendaciones del Comité**

99. ***El Comité recomienda al Consejo de Administración que apruebe el presente informe y que, a la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 57 a 98 tenga a bien:***
- a) ***invitar al Director General a que, cuando comunique el presente informe al Gobierno de México, haga llegar las condolencias del Consejo de***

⁵⁷ Véase el párrafo 46 precedente.

Administración a los miembros de las familias de los 65 mineros que perdieron sus vidas como resultado del accidente ocurrido en la Unidad 8 de la Mina de Pasta de Conchos en Coahuila, México, el 19 de febrero de 2006;

- b) *invitar al Gobierno, a que, en consulta con los interlocutores sociales, siga adoptando las medidas necesarias a fin de:*
 - i) *garantizar el pleno cumplimiento del Convenio núm. 155 y, en particular, continuar la revisión y examen periódico de la situación en materia de seguridad y salud de los trabajadores en la manera indicada en los artículos 4 y 7 del Convenio núm. 155, prestando particular atención a las actividades laborales peligrosas como las que se realizan en el sector de la minería del carbón;*
 - ii) *finalizar y adoptar el nuevo marco reglamentario sobre la SST en el sector de la minería del carbón, teniendo en cuenta el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176) y el Repertorio de recomendaciones prácticas de seguridad y salud en las minas de carbón subterráneas, 2006;*
 - iii) *asegurar, por todos los medios necesarios, el control eficaz de la aplicación práctica de las leyes y reglamentos relativos a la seguridad, la salud y el medio ambiente de trabajo a través de un sistema de inspección del trabajo apropiado y suficiente, de conformidad con el artículo 9 del Convenio núm. 155, con el fin de disminuir el riesgo de que en el futuro se produzcan accidentes como el de Pasta de Conchos;*
y
 - iv) *supervisar estrechamente la organización y el funcionamiento eficiente de su sistema de inspección del trabajo, teniendo debidamente en cuenta la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158), incluido su párrafo 26, 1);*
- c) *invitar al Gobierno a asegurar, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido tras el accidente, que se paguen, a la brevedad, indemnizaciones adecuadas y eficaces en conformidad con la legislación nacional al total de las 65 familias afectadas, y que se impongan sanciones a los responsables de este accidente;*
- d) *invitar al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, reexamine el potencial del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), para apoyar las medidas que el Gobierno está adoptando con el objetivo de fortalecer la aplicación de sus leyes y reglamentos en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo en las minas;*
- e) *confiar a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones el seguimiento de las cuestiones planteadas en el presente informe respecto de la aplicación del Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), y del Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170); y*

- f) dar a conocer públicamente el presente informe y declarar cerrado el procedimiento de reclamación incoado por las organizaciones reclamantes alegando el incumplimiento por México del Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), y del Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170).*

Ginebra, 19 de marzo de 2009.

(Firmado) Sr. M. Castro Grande
Presidente

Sr. A. Echavarría

Sr. G. Martínez

Punto que requiere decisión: párrafo 99.