

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**NATURALEZA DE LOS REGLAMENTOS
DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Severo Morales Ramos

MEXICO, D. F.

1977



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, BAJO LA DIREC
CION DEL DR. ALBERTO TRUEBA URBINA Y EL ASESORAMIEN
TO DEL LIC. SALVADOR MEDINA BECERRA.

A mi padre
Con respeto y
gratitud por su impecadero
ejemplo de dedicación, trabajo
y esfuerzo.

A mi madre
Con el amor y respeto para el
ser que me dió la vida, a -
quién siempre deseamos rendir
homenaje y para quién invariable
blemente parecen pocos los sacr
ificios por lograr nuestra-
superación.

A mis hijos
Esperanzas fecundas
y alicientes inmejorables
de superación por quienes
he de esforzarme por se -
guir fijandome metas y -
alcanzarlas.

A mis hermanos
Por su constante
impulso y apoyo
para alcanzar las
metas deseadas.

Con afecto a mis
Compañeros y amigos.

Al Lic. Salvador Medina Becerra
Con respeto por su dedicación y
profesionalismo y con gratitud
no sólo por el asesoramiento en
la elaboración del presente traba
bajo, sino por permitirnos brinda
rle nuestra sincera amistad.

Al Lic. Luis Manuel Campos Villavicencio
Por sus sinceras muestras de amistad y -
por su ejemplo de aplicación en el ejer-
cicio de la vida profesional.

NATURALEZA DE LOS REGLAMENTOS DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

CAPITULO PRIMERO

LOS REGLAMENTOS EN GENERAL.

I.- Concepto de Reglamento.

a).- Reglamentos de Particulares.

b).- Reglamentos de Autoridad.

II.- Fuentes.

III.- Facultad Reglamentaria.

CAPITULO SEGUNDO

LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL

I.- Antecedentes Históricos en México.

II.- Los Reglamentos Administrativos del Trabajo y la Previsión Social.

A.- La actualización de algunos de estos Reglamentos.

B.- Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo.

C.- Reglamento de Higiene del Trabajo.

D.- Reglamento de Labores peligrosas e Insalubres para mujeres y menores.

E.- Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión.

III.- Reformas y Adiciones que se proponen.

CAPITULO TERCERO

FUNCION SOCIAL DE LOS REGLAMENTOS DE TRABAJO.

I.- Teoría Social del Reglamento.

II.- Facultad Reglamentaria Social del Presidente de la República.

III.- Aplicación de los Reglamentos.

CONCLUSIONES .

PROLOGO

Las finalidades del presente trabajo han sido realizar un estudio analítico, con referencia a los diversos Reglamentos que en materia de Trabajo y Previsión Social se han dictado a la fecha en el país y cuya principal finalidad indiscutiblemente había sido brindar a la clase trabajadora, el mayor cúmulo de seguridades, ya que estos representan la fuerza motriz del progreso y desarrollo de un pueblo. Pero, que debido a la falta de actualización y vigencia se han vuelto caducos, inoperantes y hasta obsoletos, toda vez que no se adecuan a la realidad Socio-político y económica de la época en que vivimos, por lo que se hace no sólo necesaria sino urgente su actualización y aplicación para lo cual hacemos algunas propuestas para que los mencionados Reglamentos de Trabajo y Previsión Social se reformen y adicionen a fin de que tengan plena vigencia. Ya que será en la medida, en que estos llenen los requisitos de actualización y vigencia, en la que puedan brindarse al trabajador, las seguridades para las que fueron elaborados.

CAPITULO PRIMERO

LOS REGLAMENTOS EN GENERAL.

I.- CONCEPTO DE REGLAMENTO: a).- Reglamentos de particulares :
b).- Reglamentos de Autoridad: II.- FUENTES: III.- FACULTAD -
REGLAMENTARIA.

El propósito del presente trabajo es como su título lo dice, conocer el origen, la Naturaleza de los Reglamentos de Trabajo y Previsión Social. Para lo cual hemos de hacer un estudio sistemático acerca de lo que son los Reglamentos, su función, su finalidad, su aplicación, quiénes pueden elaborar -- los de acuerdo a la naturaleza de los mismos. Así mismo quienes deben obedecerlos o bien quienes están obligados a su observancia y quien o quienes tienen autoridad para exigir su debido cumplimiento, ya se trate de simples reglamentos que atienden al funcionamiento de una Asociación o Sociedad o bien en reglamentos de trascendencia Jurídica y que son, los que en este caso nos van a ocupar, y que por ser los que se dedican al beneficio de la clase trabajadora, sirven para regular la actividad cotidiana de los mismos, buscando el mayor número de garantías en cuanto a seguridad de estos se refiere, -- mismos que verán culminados sus esfuerzos al aportar su fuerza de trabajo con las seguridades propias e idóneas a su condición de fuerza motriz del desarrollo y progreso de un país -- y sólo será en la medida en que se incrementen y actualicen -- los diversos reglamentos existentes y en la medida en que estos mismos sean observados por trabajadores y Patrones, en la que podrán rendir frutos en beneficio de la colectividad.

Dada pues como ya hemos dicho la diversidad de Reglamentos, - ya sean estos emanados de Particulares como son los que regulan las Sociedades, Corporaciones o Asociaciones, ya sean Nacionales o Internacionales o bien que se refieran unicamente a normas de trabajo interno dentro de un Centro de Trabajo, o bien emanadas de Autoridad, que pueden ser internos para regular el trabajo en las Unidades Administrativas o estructurales y de funcionamiento interno ya sean de carácter Nacionales o Internacionales y los Administrativos. Hemos de hacer referencia a los primeros y analizar los segundos. (cuyo propósito es la elaboración del presente trabajo).

I.- CONCEPTO DE REGLAMENTO.

Acosta Romero dice que el reglamento puede apreciarse desde dos puntos de vista, uno genérico y el otro específico; que es el reglamento Administrativo.

Así mismo nos señala que Reglamento: "Es el conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se dá, para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia". (1)

De este conjunto se desprenden dos conceptos o categorías de reglamentos.

- a).- Reglamentos de Particulares.
- b).- Reglamentos de Autoridad.

1.- Miguel Acosta Romero. "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. Textos Universitarios. Pág. 198. Méx. 1973.

A).- REGLAMENTOS DE PARTICULARES.- Entendido como el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o bien para regular las relaciones entre particulares estrictamente y derivados de otros aspectos de la vida social que imponen -- esa regulación.

Dentro de un Estado de Derecho como el nuestro y existiendo un sin número de determinadas organizaciones particulares -- creadas por individuos que tienen notas comunes y específicas en relación con la economía, la cultura, la política, la ciencia, o el deporte. Deben estar garantizados en su existencia y actividad por el orden jurídico, y a través del mismo, ajustados a los lineamientos legales de cada materia.

Desde luego se hace necesario que los particulares creadores u organizadores de dichas agrupaciones reglamenten la vida Societaria o Corporativa. De los mismos ya que el propio Derecho, la Ley, no puede entrar en detalle, como lo puede o debe hacer para regular los aspectos internos de la vida corporativa de una persona jurídica colectiva, la propia corporación.

Refiriéndonos a la fuente de las normas jurídicas, que regulan la vida corporativa, es la voluntad de las partes que de terminen en dicha corporación, pudiendo ser que no tenga más límites que los mismos derechos de los Socios y ocasionalmente los derechos de terceros.

Hay que hacer notar que estas normas están reguladas por la Ley o bien están permitidas tácitamente en última instancia-

por parte del Orden Jurídico su establecimiento en estos reglamentos.

El Artículo 60. de la Ley General de Sociedades Mercantiles- en su último párrafo nos dice: (2)

"La escritura Constitutiva de una Sociedad deberá contener:- Todos los requisitos a que se refiere este Artículo y las de más reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la Sociedad Constituirán los estatutos de la misma".

Es así como vemos que los reglamentos que regulan la organización interna de las Sociedades Mercantiles y Civiles tienen su base en el Contrato Social y están permitidos por la Ley.

Así mismo por ejemplo el Artículo 2674 del Código Civil para el Distrito Federal nos señala: (3)

"El poder supremo de las asociaciones reside en la asamblea- General. El Director o Directores de ellos tendrán las facultades que les conceden los estatutos y la asamblea general,- con sujeción a estos documentos".

2.- Ley General de Sociedades Mercantiles, Edit. Porrúa, S.A. Pág. 173. Art. 60. México 1971.

3.- Código Civil. Edit. Porrúa, S.A. Pág. 459. Art. 2674. Méx. 1974.

De lo cual se desprende que en dichas asociaciones y Sociedades existen órganos de decisión y dirección, los cuales tienen facultades para dar las reglas reguladoras de la organización interna y ciertas actividades frente a terceros de la propia corporación. Facultad que desde luego les es reconocida como ya vimos únicamente, por el Derecho en los Artículos 6o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles y en el Art. 2674 del Código Civil.

Es así como hay casos en que la Ley concede a ciertas sociedades la facultad de expedir determinados reglamentos, como es el caso de las Instituciones de Ahorro que de acuerdo con el Artículo 23 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares tienen la facultad de dictar un reglamento respecto de los términos y condiciones para el retiro de los depósitos, reglamento que es obligatorio para -- los particulares en función de los derechos y obligaciones -- derivadas del Contrato de depósito de Ahorro y de las estipulaciones que en él se consignan.

La Ley reconoce los límites y la forma de ejercicio de ciertos derechos corporativos establecidos en estos reglamentos de Particulares ya que en general las Sociedades surgen a la vida Jurídica, por la intención de los particulares de realizar ciertas actividades lícitas y someterse a los requisitos y condiciones que la propia Ley señale. Ya que el interés -- que persiguen estos entes Jurídicos es generalmente de carácter privado, característica que también tiene su actividad y sus relaciones entre sus miembros y con otros particulares.

Debemos hacer notar aquí que dichos reglamentos no emanan de autoridad estatal competente, ni tienen la coacción, ni el imperio que tienen los reglamentos Administrativos que si --
ema-

nan de Autoridad, pero ésto no les resta obligatoriedad, pues la relación Jurídica derivada del acuerdo de voluntades de -- las partes que intervienen en la relación Jurídica corporativa les obliga.

Así tenemos los reglamentos que regulan la actividad de Sociedades mutualistas, clubes, asociaciones deportivas, mercantiles, etc. que son por ejemp: Los reglamentos de la Asociación Mundial de Foot Ball, del Comité Olímpico Internacional etc.

Existen otras categorías de Reglamento de Particulares como -- lo son los Reglamentos Interiores de Trabajo, previstos en la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 422, 424, 425 en que se faculta y exige que los Centros de Trabajo, mediante la -- participación de Empresarios y Trabajadores creando comisiones mixtas, se encarguen de formular los reglamentos interiores de trabajo, no para redondar en las disposiciones ya establecidas en la Ley, sino para señalar las condiciones específicas en las que debe realizarse el trabajo dentro de la empresa.

El Artículo 422 nos dice "Reglamento Interior de Trabajo es -- el conjunto de Disposiciones obligatorias para trabajadores y Patrones en el Desarrollo de los Trabajos en una empresa o establecimiento".

A continuación y para ejemplificar lo anterior nos permitimos transcribir un Reglamento Interior de Trabajo para así tener una idea más completa acerca de lo que son los mismos a diferencia de lo que más adelante detallaremos son los reglamentos emanados de Autoridad. (4)

GENERAL FOOD DE MEXICO, S.A.
REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO .

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1.- El presente Reglamento regirá en la negociación de General Food. de México, S.A., ubicada en la casa número-553 de la Ave. Poniente 116 de la Colonia Industrial Vallejo de esta Ciudad.

Sus disposiciones son obligatorias para todo el personal que presta servicios en el centro de trabajo que antes se ha mencionado.

ARTICULO 2.- Todos los trabajadores al servicio de la negociación, se obligan a cumplir y a hacer cumplir el presente Reglamento, así como los reglamentos técnicos de cada Departamento, los reglamentos y disposiciones legales vigentes o que se expidan sobre materia de trabajo y las disposiciones de orden administrativo que, para la ejecución de las labores, dicte la Empresa o trasmita a los trabajadores por conducto de sus jefes autorizados.

ARTICULO 3.- Los trabajadores que ingresen al servicio de la Empresa deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

a).- Entregarán al Departamento de Personal de la Empresa los documentos y certificados que se requieran para su identificación.

b).- Comprobarán haber cumplido con las leyes del Servicio Militar Nacional.

c).- Deberán estar provistos de su tarjeta de salud, al corriente, teniendo en cuenta la naturaleza de los productos alimenticios que produce la Empresa.

d).- Se sujetarán al examen médico de admisión pa-

ra justificar que gozarán de buena salud y que están físicamente capacitados para desempeñar el trabajo solicitado.

e).- Designarán ante el Departamento de Personal a sus beneficiarios para caso de muerte o para cualquier otro efecto legal o contractual.

f).- Deberán llenar la solicitud de ingreso que -- les presentó la Empresa, debiendo asentar con toda veracidad los datos contenidos en tal solicitud.

DEL TRABAJO

ARTICULO 4.- Las jornadas serán de ocho, siete y media y -- siete horas respectivamente, según se trate de jornada diurna, mixta o nocturna. Esta jornada se laborará por todos los trabajadores de acuerdo con los siguientes artículos.

ARTICULO 5.- Con el fin de que los trabajadores puedan disfrutar del descanso del día sábado, la jornada semanal se reparte por ahora de común acuerdo entre cinco días laborales, de acuerdo con los siguientes horarios:

a).- Obreros primer turno, de las 6:30 a las 16:00 horas, de lunes a jueves y de las 6:30 a las 16:30 horas los viernes.

b).- Obreros segundo turno, de las 16:00 a la 1:00 horas, de lunes a jueves y de las 16:30 a la 1:30 horas los viernes.

c).- Obreros tercer turno, de las 23:00 a las 7:00 horas, de lunes a jueves y de las 23:00 a las 9:00 horas los viernes.

d).- Los Empleados de las 8:30 a las 17:30 horas - de lunes a viernes.

Los trabajadores interrumpirán sus jornadas de trabajo para comer, en la forma señalada en el artículo 9 del presente Reglamento. Si de acuerdo con las necesidades del trabajo es necesario fijar a los trabajadores por grupos las horas en que deben salir para comer, la Compañía queda facultada para hacerlo.

ARTICULO 6.- El reparto de la jornada semanal entre cinco días de la semana tal y como se conviene en el artículo que antecede, subsistirá en tanto que las necesidades de la Empresa permitan esta distribución. La Empresa podrá en cualquier momento repartir la jornada entre seis días laborales a la semana sin que en este sentido los trabajadores en lo particular puedan negarse a trabajar en nuevo horario.

ARTICULO 7.- Los trabajadores deberán iniciar y terminar sus jornadas a la hora exacta para la iniciación y terminación de las mismas y en los lugares de trabajo. No obstante lo anterior tendrán una tolerancia de cinco minutos para iniciar su jornada, cuando por circunstancias extraordinarias no pudieran estar a la hora exacta. En caso de que los trabajadores no llegaran a la hora señalada para la iniciación de su jornada en potestativo para la Empresa permitirles o no entrar a trabajar, y en caso de que lo hiciere, estará facultada para deducir del salario el pago del retardo. En caso de que no se les permitiére la entrada, la falta se les computará como injustificada para todos los efectos legales y contractuales.

ARTICULO 8.- Todos los trabajadores estarán obligados a marcar en sus tarjetas de tiempo sus horas de entrada y salida, en las tarjetas de tiempo que les proporciona la Empresa y haciendo uso para ello de los relojes marcadores. Los trabajadores deberán de firmar la tarjeta de tiempo el día en que les sea entregada para efectos de identificación, y deberán firmarla asimismo el día que se corte la raya como conformidad en que el tiempo que aparece marcado en la tarjeta lo fue personalmente por ellos.

ARTICULO 9.- Los trabajadores disfrutarán dentro de la jornada de trabajo de un período de descanso de treinta minutos para tomar sus alimentos. El tiempo concedido para este efecto, deberá ser empleado precisamente para el objeto que se les concede, y será concedido a los trabajadores en forma escalonada de acuerdo con la reglamentación interna de los departamentos.

ARTICULO 10.- Queda estrictamente prohibido a los trabajadores laborar tiempo extraordinario si no es con previa ordenada por escrito por el jefe inmediato. Sin el anterior requisito no será reconocido al trabajador tiempo alguno que laborare fuera de su jornada legal. El sueldo correspondiente al tiempo extraordinario, será liquidado al trabajador precisamente al cubrirsele la raya de la semana que lo hubiere laborado.

ARTICULO 11.- La Empresa expedirá un pase personal a cada trabajador especificando su horario normal de trabajo, cuyo pase deberá indicar el número del trabajador, el número de su tarjeta, sus horas de entrada y salida así como su horario de descanso; el trabajador deberá firmar dicho pase como identificación; el cual será sellado por el Departamento de Personal.

ARTICULO 12.- El personal sólo podrá entrar a la fábrica fuera de sus horas de trabajo con autorización especial de su jefe inmediato por medio de la tarjeta ART-204 para tiempo extraordinario, por permisos concedidos para llegar tarde y por permisos para abandonar la fábrica antes de la terminación de su jornada.

ARTICULO 13.- Queda estrictamente prohibido a los trabajadores la entrada a las propiedades de la Empresa fuera de las horas establecidas en los pases respectivos.

ARTICULO 14.- Queda estrictamente prohibido la entrada a la fábrica de cualquier trabajador que se presente en estado de embriaguez, o con aliento alcohólico o bajo la influencia de cualquier droga enervante. Todo trabajador que tenga conocimiento de que otro se encuentra dentro de las horas de trabajo en las condiciones antes indicadas, estará obligado a dar aviso a su jefe inmediato.

ARTICULO 15.- Al terminar las horas de trabajo, los trabajadores deberán abandonar la fábrica en un término de cuarenta y cinco minutos, quedándoles estrictamente prohibido permanecer en el interior de la misma por más tiempo a menos que hayan sido autorizados para trabajar tiempo extraordinario.

ASEO Y LIMPIEZA DE LOCALES, MAQUINARIA,
EQUIPO, ETC.

ARTICULO 16.- La limpieza de la maquinaria y equipo será hecha por el personal asignado a ello durante el tiempo en que no esté operando dicha maquinaria y equipo, en aquellos casos en que por necesidades de la producción la maquinaria --

trabaje ininterrumpidamente, esta limpieza se hará dentro de las jornadas de trabajo suspendiendo la operación el tiempo necesario para ejecutar la limpieza respectiva.

ARTICULO 17.- Todos los trabajadores están obligados al terminar su jornada de trabajo a hacer la limpieza y aseo del lugar de trabajo así como la limpieza general de la maquinaria y equipo que ocuparen durante su jornada de trabajo, con el fin de que éstos estén en estado de uso al iniciarse el siguiente turno.

ARTICULO 18.- Todos los trabajadores están obligados a usar en el desarrollo de sus labores la ropa de trabajo que les proporcione la Empresa, el calzado que se les dé en aquellos lugares en que sea necesario, así como a utilizar el equipo especial que para cada clase de trabajo les sea proporcionado. Los trabajadores deberán mantener en perfecto estado de limpieza la ropa, calzado y equipo que se les proporcione su jetandose en todo a las prevenciones que sobre salubridad -- dicten la Secretaría de Salubridad y la Empresa.

ARTICULO 19.- Queda prohibido a los trabajadores utilizar la ropa de trabajo en actividades ajenas a aquella para la que les fue proporcionada, tales como práctica de deportes, etc.

ARTICULO 20.- La herramienta y útiles de trabajo que se entregue a los trabajadores para la ejecución de sus labores, deberán ser devueltos por éstos al terminar su jornada. Los trabajadores serán responsables de los daños y deterioros de la herramienta y equipo que provengan de uso indebido de los mismos, y también responderán de las pérdidas de aquella herramienta y equipo que se les haya entregado.

La Empresa podrá deducir del salario de los trabajadores, en los términos de la Ley, el importe de la herramienta, útiles ropa de trabajo y equipo deteriorados por mal uso o pérdida.

INDICACIONES PARA EVITAR RIESGOS

ARTICULO 21.- Todos los trabajadores deberán acatar estrictamente todas las indicaciones que, en materia de seguridad -- les comunique la Empresa ya sea por letreros o cartelones -- instalados en el centro de trabajo o por medio de circulares volantes, oficios, etc. que se les transmitan.

ARTICULO 22.- Queda estrictamente prohibido a los trabajadores hacer la limpieza de máquinas, manejar cualquier máquina o aparato que no este confiado a su cuidado por motivo del - trabajo, manejar las máquinas y equipo sin los útiles de protección que en su caso se requieran, en general, ejecutar --- cualquier acto que pueda poner en peligro su seguridad personal o la de sus compañeros de trabajo.

ARTICULO 23.- Queda asimismo prohibido a los trabajadores correr dentro del centro de trabajo, tener juegos de manos con otros trabajadores, distraer con la lectura de libros, revistas o cualquier publicación, tener pláticas con los compañeros de trabajo durante el desempeño de las labores, fumar -- dentro del centro de trabajo y cualquier otro acto que pueda poner en peligro su seguridad o la de sus compañeros.

PRIMEROS AUXILIOS EN CASO DE ACCIDENTE

ARTICULO 24.- Todo trabajador que sufra un accidente deberá-- comunicarlo a su jefe inmediato a fin de que se tomen las medidas pertinentes.

ARTICULO 25.- Si el trabajador accidentado, debido a su estado, no pudiera dar el aviso a que se refiere el artículo que antecede, este aviso tendrán la obligación de darlo sus compañeros que hubieran presenciado el accidente o tenido conocimiento del mismo.

ARTICULO 26.- La Empresa dará aviso de los accidentes al Instituto Mexicano del Seguro Social y por su parte el trabajador estará obligado también a dar dicho aviso, y si su estado se lo permite, a presentarse en el sanatorio o clínica a la que se encuentre adscrito.

LABORES INSALUBRES Y PELIGROSAS

ARTICULO 27.- Se considera que no existen dentro de la Empresa labores insalubres o peligrosas según la definición dada en los artículos 108 y 109 de la Ley Federal del Trabajo. En todas aquellas labores que pudieran implicar condiciones semejantes a las establecidas en los artículos citados, la Empresa ocupará solamente a trabajadores del sexo masculino mayores de dieciocho años de edad.

TRABAJADORES TEMPORALES O TRANSITORIOS

ARTICULO 28.- La Empresa queda ampliamente facultada para -- contratar de acuerdo con sus necesidades al personal temporal o eventual que necesite, en los términos del Contrato de Trabajo que tiene celebrado.

Son trabajadores temporales o eventuales:

a).- Los que desempeñen trabajos que, normalmente, no puedan ser desempeñados por el personal de planta.

b).- Los que desempeñen trabajos que la Empresa requiera para poner al día labores ordinarias atrasadas o desorganizadas.

c).- Los que suplan o substituyan a trabajadores de --- planta comisionados temporalmente en otras dependencias o ausentes por permisos, enfermedades, accidentes, vacaciones, -- etc.

d).- Los que ejecuten trabajos de construcción y reparación de edificios, muebles, etc., y de adaptación de locales de trabajo y otras modificaciones que eventualmente se presenten y que sea necesario llevar a cabo para que la producción no se entorpezca.

e).- Los que ejecuten trabajos de carga y descarga de -- materias primas, productos elaborados o a medio elaborar o -- cualquiera otros objetos que reciba o envíe a cualquier parte la Empresa.

f).- Los que ejecuten trabajos de reparación de material que se reciba por la Empresa y que venga maltratado.

g).- Los que ejecutan trabajos relativos a la elaboración de inventarios, a la limpieza extraordinaria o arreglo de almacenes, bodegas, patios, etc., a cambio de mobiliario, equipo, archivo o materiales de un lugar a otro.

h).- Los que ejecuten trabajos motivados por aumento -- temporal de producción a consecuencia de excesiva demanda en el mercado o solicitudes en forma fuera de lo normal, o a la fabricación de artículos para cubrir pedidos especiales que requieran mayor número de personal.

i).- Los que ejecutan trabajos motivados por la elaboración de productos de temporada o para la elaboración de nuevos productos que la Empresa piense introducir en el mercado.

ii).- Los demás trabajos que tengan que ejecutarse por causas análogas o similares a las establecidas en los incisos anteriores.

DIAS Y LUGARES DE PAGO

ARTICULO 29.- El pago de salarios se hará a los trabajadores semanalmente los días viernes de cada semana en el centro de trabajo.

Todos los pagos de salarios deberán hacerse dentro de las horas de trabajo y de acuerdo con la reglamentación que al efecto haga la Empresa.

La Compañía podrá cortar las rayas los días martes de cada semana para calcular el pago, contando con el tiempo suficiente para ello.

ARTICULO 30.- Si el día de pago de salarios cayese en día festivo o en que no se trabaje, el pago se efectuará el día inmediato anterior a aquél en que debió efectuarse el mismo.

ARTICULO 31.- Los días de pago de salarios los trabajadores deberán firmar un recibo en favor de la Empresa o los documentos que la misma les presente, por la totalidad de los sueldos devengados hasta esa fecha, entendiéndose que el otorgamiento del recibo correspondiente implicará un finiquito total para la Empresa por sueldos o prestaciones hasta la fecha del mismo, aún cuando no se diga en el recibo lo anterior.

ARTICULO 32.- El pago de los salarios correspondientes al tiempo extraordinario trabajado, se efectuará el día de pago de salarios ordinarios y quedará amparado por el mismo recibo, por lo que todos los trabajadores que tuvieren liquidación de tiempo extraordinario deberán reclamarlo el lunes siguiente al día de la raya.

DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES Y NATURALES

ARTICULO 33.- Todos los trabajadores estarán obligados a someterse, además de examen de admisión de que habla el artículo 3 inciso d) de este Reglamento, a los exámenes médicos-periódicos que determinen la Empresa, o que exijan las autoridades sanitarias. Asimismo estarán obligados a mantener al corriente su tarjeta de salud y a observar todas las medidas profilácticas y técnicas que sobre materia de higiene del Trabajo les sea obligatorias.

ARTICULO 34.- Todo trabajador que sufra un accidente de trabajo o contraiga una enfermedad profesional, estará obligado a sujetarse al examen o exámenes médicos que determine el Instituto Mexicano del Seguro Social y las disposiciones legales aplicables al caso.

ARTICULO 35.- En caso de riesgos, el trabajador está obligado a dar aviso de la realización de los mismos a la Empresa y al Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo del cual quedan todas las obligaciones que pudieren corresponder a la propia Empresa, en virtud de estar asegurados todos los trabajadores contra riesgos profesionales ante dicho Instituto.

ARTICULO 36.- La Empresa podrá mantener servicio médico dentro del centro de trabajo, a fin de atender aquellas lesiones

nes leves que sufran los trabajadores en el desarrollo de sus labores, o prestar en su caso los primeros auxilios en caso de accidentes que deban ser atendidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social de conformidad con los artículos que antecedan.

ARTICULO 37.- En caso de cualquier enfermedad profesional o natural de un trabajador que le impida asistir al trabajo, éste deberá dar aviso a la Empresa dentro de las dos horas siguientes a la hora en que debería haber entrado a sus labores el día en que tenga el impedimento para trabajar, independientemente del aviso que estará obligado a dar al Instituto Mexicano del Seguro Social.

ARTICULO 38.- El trabajador deberá justificar su ausencia al trabajo con la boleta de permiso (incapacidad) expedida por el médico del Seguro Social, sin cuyo requisito las faltas de asistencia en que incurriera el trabajador se computarán como injustificadas. Las boletas de incapacidad deberá enviarlas el trabajador a la Empresa tan luego como le sean expedidas.

ARTICULO 39.- Todo trabajador que se reporte enfermo de acuerdo con el artículo anterior, deberá permanecer en su domicilio o en el lugar en que se encuentre atendiendo su enfermedad — hasta en tanto sea visitado por el médico del Seguro Social.

ARTICULO 40.- Cuando algún trabajador contraiga alguna enfermedad contagiosa, deberá dar aviso inmediato a sus superiores a fin de que se tomen las providencias necesarias. Todos los trabajadores que estuvieren en contacto directo con cualquiera otro, afectado por este padecimiento, están obligados al tener conocimiento del mismo, a dar el aviso a que se refiere este artículo. La Empresa tomará las medidas necesarias para evitar el contagio o propagación de la enfermedad.

ARTICULO 41.- Ningún trabajador podrá ser atendido en el servicio médico de la Empresa sin el pase correspondiente, el cual deberá recabar de su jefe inmediato. En casos de urgencias el pase podrá ser recabado posteriormente.

DE LOS PERMISOS

ARTICULO 42.- Los permisos que soliciten los trabajadores, se registrarán por lo que al respecto establece el Contrato Colectivo de Trabajo que tiene celebrado las partes.

ARTICULO 43.- Toda falta de asistencia que no haya sido autorizado con permiso previo por escrito, se considerará como -- falta injustificada.

DISPOSICIONES DISCIPLINARIAS

ARTICULO 44.- La Empresa podrá sancionar a sus trabajadores,-- amonestándolos o suspendiéndolos en su trabajo sin goce de -- sueldo.

ARTICULO 45.- Serán causa de amonestación todas las faltas cometidas por el trabajador, que por su gravedad no sea causa -- de suspensión ni motivo de rescisión de su contrato de trabajo.

ARTICULO 46.- Serán motivo de suspensión de uno a ocho días, a juicio de la Empresa las siguientes causas:

I.- Reincidir en los motivos de amonestación.

II.- Comer en los lugares de trabajo, es decir, en -- cualquier dependencia de la Empresa, fuera del local destinado para tal efecto y que como una facilidad tiene establecido la Empresa.

III.- Dedicarse durante las horas de trabajo a labores ajenas de las que corresponden o tengan asignadas.

IV.- Interrumpir sus labores con lecturas de libros, periódicos o cualquiera otra publicación.

V.- Hacer colectas, o rifas durante las horas de trabajo o dedicarse a hacer propaganda de cualquier clase.

VI.- Trabajar tiempo extraordinario sin estar previamente autorizado por escrito para ello.

VII.- Falsear los informes que rindan a sus superiores respecto a su trabajo.

VIII.- Rendir informes falsos de cualquier naturaleza - en favor o en contra de los demás trabajadores.

IX.- Jugar con otros compañeros durante sus horas de trabajo.

X.- Oír radio y distraerse durante el desempeño de sus labores.

XI.- Hacer tertulias con sus compañeros durante las horas de trabajo.

XII.- Presentarse tarde al desempeño de sus labores, - cuando la Empresa opte por recibir al trabajador en el desempeño de sus labores.

XIII.- Separarse de su lugar de trabajo, si no es para pasar a los baños o para tratar algún asunto que se relacione con sus labores.

XIV.- Faltar de uno a tres días al trabajo sin permiso de la Empresa y sin causa justa.

XV.- Hacer uso durante más de tres ocasiones en el término de un mes, del término de tolerancia señalado en el artículo 7 del presente Reglamento.

XVI.- Dejar de marcar, en el reloj marcador, su tarjeta personal a las horas de entrada o salida a sus labores.

XVII.- Hacer uso indebido de los baños y excusados o en suciarlos inútilmente arrojando fuera de la taza los papeles sanitarios.

XVIII.- Usar para asuntos personales los teléfonos de la Empresa haciendo o tomando llamadas, sin autorización previa de alguno de los jefes.

XIX.- No dar a la Comisión Permanente de Seguridad e Higiene avisos sobre los desperfectos o irregularidades que hubieren en las instalaciones, que puedan representar un peligro para los trabajadores.

XX.- Desperdiciar materiales que sirvan para el desempeño de sus labores o usar éstos en forma diversa a la -- que están obligados. La Empresa podrá descontar del salario de los trabajadores el material desperdiciado por mal uso.

XXI.- Portar anillos, collares pulsera, esclavas, relojes de pulso o aretes en el desempeño de sus labores.

XXII.- Introducir a la fábrica bebidas embriagantes.

XXIII.- Introducir a la fábrica a personas extrañas-- sin permiso del jefe de Personal o de personas autorizadas.

XXIV.- Ir a otros departamentos durante sus períodos de descanso sin la autorización correspondiente de su jefe inmediato.

XXV.- Acercarse a las máquinas en movimiento si no es con motivo del trabajo.

XXVI.- Pintar o rayar los muros de la fábrica, los baños y demás dependencias de la Empresa.

XXVII.- Las demás faltas sancionables que no ameriten separación del trabajo.

XXVIII.- Por causas análogas a las establecidas en las fracciones anteriores de consecuencia semejante en lo que al trabajo se refiere.

Las sanciones consistentes en suspensiones y a -- que se refiere este artículo, se aplicarán impidiendo al trabajador la entrada a sus labores y dejando de cubrirle el salario correspondiente al día o días en que se encuentre suspendido.

DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO

ARTICULO 47.- Serán causa de rescisión del contrato de trabajo, sin responsabilidad para la Empresa, las siguientes:

I.- La reincidencia de las faltas que ameriten suspensión de acuerdo con el artículo que antecede.

II.- Tener errores en el desempeño del trabajo por falta de atención en el mismo, cuando con ello se cause cualquier perjuicio o daño en los bienes o intereses de la Empresa.

III.- Usar para asuntos personales el equipo, útiles, ma-
teria, muebles o vehículos que la Empresa proporcione o deje-
en disponibilidad de los trabajadores para el desempeño de --
sus labores.

IV.- Prestar, vender, regalar o de cualquier forma dis-
poner en beneficio propio, de personas extrañas o de otros --
trabajadores, del equipo, útiles, materiales, muebles o vehí-
culos que la Empresa proporciona o que están en disponibili-
dad de los trabajadores para el desempeño de sus labores, - -
siempre que no estén autorizados por escrito para ello, por -
el superior que corresponda.

V.- Causar por descuido o negligencia, perjuicios en -
los servicios sanitarios, muebles, materiales, útiles y apara-
tos que se proporcionan a los trabajadores o confien para la-
ejecución de su trabajo.

VI.- Sustraer materiales, productos y otros objetos de-
la negociación por cualquier causa, sin autorización previa -
por escrito de los jefes respectivos.

VII.- Sustraer documentos de cualquier naturaleza, pro-
piedad de la Empresa o relacionados con el trabajo, que no de-
ban salir de la misma.

VIII.- Proporcionar informes a personas extrañas a la Em-
presa sobre datos confidenciales de la misma, tales como cos-
tos, lugar de adquisición de materia prima y demás artículos.

IX.- Infringir los reglamentos de seguridad de la Empre
sa.

X.- Prestar servicios de cualquier naturaleza, aún a -
título gratuito, a otra empresa que se dedique a activida ---

des similares de competencia de la misma,

XI.- Marcar la tarjeta de otro trabajador, en el reloj, marcador.

XII.- Por incurrir el trabajador durante sus labores en faltas de probidad u horadez, en actos de violencia, amago, injurias o malos tratamientos en contra de los jefes de la oficina de los diversos departamentos de producción, del almacén o de cualquier dependencia de la Compañía.

Se hace notar especialmente que al marcar una tarjeta de tiempo que no sea la propia, es una falta de probidad que amerita la rescisión del contrato de trabajo.

XIII.- Por cometer el trabajador, fuera del servicio, contra cualquiera de los jefes de la Empresa, alguno de los actos a que se refiere el punto XII, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento del contrato de trabajo.

XIV.- Por ocasionar el trabajador intencionalmente perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de éstas en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

XV.- Por ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla el punto anterior, siempre que sean graves, sin dolo pero son negligencia tal, que ello sea la causa única del perjuicio.

XVI.- Por cometer el trabajador actos inmorales dentro del establecimiento o lugar de trabajo.

XVII.- Por revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado en -- perjuicio de la Empresa.

XVIII.- Por comprometer el trabajador con su imprudencia o descuido inexcusables, la seguridad de cualquiera de las -- dependencias de la Empresa o de las personas que ahí se en -- cuentren.

XIX.- Por tener el trabajador más de tres faltas de -- asistencia en un mes, sin permiso de la Empresa y sin causa justificada.

XX.- Por desobediencia del trabajador a cualquiera de los jefes de la Empresa, sin causa justa, siempre que se -- trate del trabajo contratado.

XXI.- Por negarse el trabajador a adoptar las medidas -- preventivas o a seguir los procedimientos indicados para e -- vitar accidentes o enfermedades.

XXII.- Por concurrir el trabajador a sus labores en es -- tado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico -- o droga enervante.

XXIII.- Por falta de cumplimiento del contrato de traba -- jo por parte del trabajador motivado por prisión, efecto de -- sentencia ejecutoriada.

XXIV.- Por cualquiera de las causas establecidas en la -- Ley Federal del Trabajo.

XXV.- Por causas análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves o de consecuencia semejante en lo que a trabajo se refiere.

ARTICULO 48.- Para la aplicación de las suspensiones se llevará a cabo una investigación de los hechos por la Empresa, - - oyendo en caso de ser posible al trabajador inculcado y a la representación sindical.

Se exceptúan de esta regla aquellos casos en que - la comprobación de los hechos sea obvia o cuando la aplicación del caso sea únicamente de amonestación.

ARTICULO 49.- De la investigación que se practique en los términos del artículo, se levantará un acta en la que se consignará el resultado de la misma, aún cuando el trabajador inculcado o el Sindicato o ambos, se hubieren negado a intervenir. El acta será firmada por todas las personas que figuren en la investigación o solamente por el representante de la Empresa, si las demás personas se negaren a hacerlo, aún cuando entre éstas estuviere el trabajador inculcado y el representante -- sindical. La Empresa en cualquier forma tendrá derecho a tomar la resolución que a su juicio estime conveniente.

DISPOSICIONES VARIAS

ARTICULO 50.- La Empresa queda ampliamente facultada para no admitir al trabajador en el desempeño de las labores el día - que se presente tarde a las mismas, computando en tal caso, como falta injustificada la ausencia del trabajador para todos los efectos legales a que haya lugar. En caso de que la Empresa admitiere al trabajador no obstante que el mismo hubiere - llegado tarde al desempeño de sus labores, tal cosa no eximirá a éste de las sanciones a que se hubiere hecho acreedor --

conforme al presente Reglamento ni del descuento de los salarios correspondientes al tiempo del retardo.

ARTICULO 51.- Los trabajadores deberán poner en conocimiento de la Empresa cualquier acto de sabotaje, robo, o daños contra bienes de la misma o del personal de ésta, o cualquier intento de ejecución de los actos antes mencionados y de aquellos que en alguna forma entorpecieran algún trabajo o el proceso de su desarrollo.

ARTICULO 52.- Queda prohibido introducir a la Empresa, personas extrañas a la misma. Para ello se requiere autorización expresa del patrón o sus representantes.

ARTICULO 53.- La Empresa tiene establecido dentro de sus dependencias un local destinado para que los trabajadores tomen sus alimentos, como una mera facilidad para éstos.

Asímismo tiene establecidos baños para el caso de que los trabajadores deseen hacer uso de ellos.

El tiempo que los trabajadores permanezcan en el lugar destinado para tomar sus alimentos o en los baños -- aún después de terminada su jornada de trabajo, no es ni para ningún efecto podrá considerarse como tiempo trabajado, ya -- que como antes se dice, se trata de meras facilidades que la Empresa les otorga.

En cualquier forma, los trabajadores no deberán permanecer dentro del local destinado para tomar alimentos, -- sino el término necesario para tal efecto, y dentro de los baños, una vez terminadas sus labores, hasta por un término máximo de treinta minutos después de dicha terminación.

ARTICULO 54.- La Empresa tendrá en todo tiempo el derecho de registrar a cualquier trabajador, así como los bultos u objetos que sacaren de las dependencias de la misma, ya sea de sus oficinas, planta de fabricación, bodegas, etc.

ARTICULO 55.- Todos los trabajadores hombres, están obligados a prestar sus servicios fuera de la jornada legal o en días festivos por el tiempo necesario cuando las necesidades del trabajo así lo exijan.

ARTICULO 56.- La Compañía se sujetará a lo que dispone la Ley del Servicio Militar Nacional en relación con sus trabajadores en edad militar.

ARTICULO 57.- El presente Reglamento revisa el actualmente en vigor, y surtirá efectos a partir de la fecha en que sea depositado en la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México, Distrito Federal.

México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos setenta y cuatro.

Como se desprende del anterior reglamento transcrito, las normas de orden técnico y administrativas que formulan directamente las Empresas para la ejecución de los trabajos no son materia de los mismos. Ya que estos señalan la manera y términos como deben cumplirse las obligaciones que deriven de los Contratos de trabajo.

La enumeración del contenido del reglamento interior del trabajo no es limitativa sino enunciativa, según se desprende del párrafo introductorio y de la fracción X del Artículo 102 de la misma Ley Federal del Trabajo.

El contenido de éste puede clasificarse de la siguiente manera:

Primero.- Normas relacionadas con los salarios.

Segundo.- Normas de previsión Social.

Tercero.- Normas relacionadas con la prestación de los Servicios.

Cuarto.- Normas para la conservación de las empresas.

Quinto.- Señalamientos de los trabajos de carácter temporal o transitorio y normas a que deben sujetarse.

Sexto.- Medidas disciplinarias.

El reglamento interior de trabajo se expide también -- por los particulares y ya no deriva de una relación corporativa, ni de un comercio entre las partes, sino de la necesidad misma de establecer normas cuyo contenido es de tal naturaleza, que se ha estimado indispensable su establecimiento para desarrollar en forma eficaz el trabajo.

B).- LOS REGLAMENTOS DE AUTORIDAD.-- Ahora bien, así como habíamos de la naturaleza de los Reglamentos de particulares, hemos de hablar de los Reglamentos de autoridad para lo --- cuál hemos de hacer antes un breve comentario acerca de lo que son los actos administrativos ya que el Reglamento de - autoridad o administrativo es un acto de la administración en ejercicio de las Leyes.

Así, las actividades administrativas que se caracterizan por el cumplimiento de determinados fines administrativos, marcan unos cortes más o menos profundos a primera vista.

Al decir de Merl "Toda procuración de un fin administrativo que pueda ser individualizado en el campo total de la actividad administrativa, todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser cumplimiento de un fin administrativo determinado, constituye una actividad administrativa, es decir un acto administrativo en el sentido más amplio de la palabra. (5)

Así cuando hablemos de acto administrativo, no se ha de entender el hacer sino el hecho.

En principio se puede distinguir el acto, del hacer, ya que lo que constituye por ejemplo la sentencia civil o Penal es el acto judicial y no el Proceso.

De la misma manera, son actos administrativos el dictar un Reglamento, el otorgar una concesión, iniciar una legislación, apelar a un órgano, así como también lo puede ser el inaugurar una escuela oficial o un ferrocarril del Estado, una carretera del mismo etc.

Dada la infinita gama de actos administrativos no es posible dar tipos de actos administrativos sino sólo ejemplos.

Merkel nos da dos categorías de actos administrativos que son a saber, los actos jurídicos y los meros actos.

Son en los primeros en donde encontramos los Reglamentos, así como disposiciones, resoluciones, contratos de todos tipos, en los cuáles el Estado sea contratante.

La atribución de un acto al Estado exige desde luego, como condición, que una norma jurídica cualquiera, haya procurado una posibilidad de atribución.

No hay acto administrativo que pueda ser considerado como un mero acto, sin significado jurídico. Sin embargo existen actos que presentan una relación distinta respecto al orden jurídico, ante ciertos actos se encuentran cualificados jurídicamente, porque aunque sirven a la ejecución de normas jurídicas superiores, crean por su parte, derechos, ya sean para una pluralidad de casos, como ocurre con los Reglamentos, ya sea para un caso aislado, como ocurre con las resoluciones, disposiciones y con las Órdenes.

También hacemos notar que estos actos son, a la vez aplicadores y productores del derecho, habiendo otros actos que se limitan a ejecutar el derecho.

Hay una división entre estos actos administrativos y así tendremos: los actos administrativos meramente ejecutivos, los cuales solo aplican un precepto. Y los actos administrativos que a su vez son creadores del derecho y que son aquellos que al poner en ejecución un precepto superior, establecen otro precepto jurídico inferior del que resultan también obligaciones y derechos, ejemplo de estos son los Reglamentos que, - - - -

por un lado, aplican la Ley, pero por otro, crean derecho para un grupo más reducido de casos.

En sentido estricto sólo los actos jurídicos o establecidos de derecho, se consideran como meros actos administrativos. Es precisamente aquí entre los diversos tipos de actos administrativos donde hay que estudiar a los Reglamentos ya que según Merl (6) los Reglamentos administrativos o de "autoridad" son actos administrativos establecidos del derecho, con los cuales, según la expresión corriente, se crea derecho para una pluralidad de casos, se regula jurídicamente -- una pluralidad de casos".

En realidad como nos dice el autor citado no todo lo que se titula Reglamento le es en realidad, ni todo lo que es Reglamento suele llamarse así.

Si se quiere tener la seguridad de si un acto que lleva el título de Reglamento lo merece también científicamente, habrá que examinar si las metas conceptuales de Reglamento se hallan satisfechas en el caso en cuestión.

Por otro lado, disposiciones de indiscutible carácter de Reglamento suelen llevar otros nombres por ejemplo decretos, - instrucciones, comunicaciones, órdenes ejecutivas etc".

Esto es debido a una vacilación en la terminología que se aplica, bien por un desconocimiento, de la verdadera naturaleza jurídica del acto de que se trata o bien por cierta pre

vención ante la expresión Reglamento, ésto sobre todo en los regímenes monárquicos, en los que se guarda para el monarca la mayor cantidad de atribuciones.

Los Reglamentos suelen definirse, casi siempre, como actos del poder ejecutivo, pero entendido por él, unicamente a la administración.

Sin embargo en opinión de Merkl (7) "sería más adecuado comprender todos los actos generales de la ejecución como Reglamentos." En los Reglamentos encontramos tres notas características que les distinguen: son actos de la administración; se hallan vinculados en determinados tipos de órganos administrativos y, su naturaleza es general y abstracta.

Se les atribuye la cualidad de Leyes en sentido material a diferencia de los demás actos administrativos que en el mejor de los casos no llegan sino a simples preceptos jurídicos.

Los Reglamentos son los actos administrativos más importantes, su significación especial para la administración, se fundan en que constituyen una base amplísima para el resto de la administración que, de este modo, se desenvuelve en gran parte, no apoyándose inmediatamente en la ley, sino en los Reglamentos, que son los que, a su vez, se apoyan inmediatamente en las Leyes.

Así los Reglamentos, no constituyen unicamente una fuente jurídica emparentada con la ley, sino que también la completan y, al mismo tiempo, compiten con ella, pues no es posible de

terminar, de una manera general, el contenido y los límites de los Reglamentos. Si no es circunscribiendolos al ambito mismo de la Ley.

El derecho puede ser formulado indistintamente en forma de Ley o de Reglamento.

La función del Reglamento es la de restringir el arbitrio -- concedido por la Ley, condicionando el poder discrecional -- del Órgano llamado a aplicar la Ley.

Suelen presuponerse dos principios jurídicos positivos para poder hacer uso de la competencia Reglamentaria.

En primer lugar, no es de la competencia indistintamente de cualquier autoridad administrativa, cualquier clase de reglamento, sino que, por lo general, una autoridad puede aplicar Reglamentos dentro del campo asignado a su acción, como por ejemplo; las autoridades del trabajo podrán aplicar Reglamentos para la aplicación de Leyes político-sociales, pero no para leyes financieras, igualmente la Autoridad Hacendaria no podría aplicar leyes político sociales sino únicamente-- los Reglamentos que se refieran precisamente a las leyes financieras.

Los Reglamentos además, no pueden dictarse si no es basándose en leyes, o sea dentro del marco de las mismas. La autorización de los Reglamentos o mejor dicho, para la expedición de Reglamentos existen dos formas: la primera establecida en la constitución y que es la que priva en nuestro régimen, -- también llamada autorización general misma que esta dada al-

Presidente de la República en la fracción I del Artículo 89 - de nuestra Carta fundamental que explicaremos al hablar de la facultad del Presidente de la República, en el Capítulo correspondiente: y podemos decir que en nuestra Constitución, se hace otra diferenciación así la Fracción XXIII del Artículo 73 , hace otra diferenciación entre los reglamentos internos del Estado, que regulan la actividad interna de esas entidades y de los elementos que de ellos dependen refiriéndose esta fracción al Congreso de la Unión quien tiene facultad para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas o misiones de los presentes.

La Fracción II del Artículo 77 faculta a cada una de las cámaras para dictar su propio reglamento interno.

Estos reglamentos no tienen el carácter de Ley, pues no se dictan de acuerdo con el procedimiento que constitucionalmente se sigue para emitir una Ley.

Otro ejemplo lo tenemos en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, que regula las relaciones de servicio entre el órgano del Estado y sus empleados y Trabajadores. --- Así el artículo 87 de dicho Ordenamiento dice: "Las condiciones generales de trabajo se fijarán por los titulares de la dependencia respectiva, oyendo al sindicato correspondiente.

Entre otros tenemos los Reglamentos de Escalafón, establecidos en los diversos Organos del Estado. Que tienen como propósito regular los ascensos correspondiente.

Otros tipos de Reglamentos son: Los Reglamentos de las fuerzas Armadas del País, y, los Reglamentos autónomos expedidos por el poder Ejecutivo, previstos en los Artículos 10 y 21 de la Constitución.

Sin embargo, como dice Acosta Romero (8) "una correcta interpretación de estos preceptos nos lleva a la conclusión de que, al hablar de reglamentos, el constituyente propiamente se refiere a las Leyes Reglamentarias, expedidas por el Congreso de la Unión, que desarrollan una base o materia prevista en la Constitución y no propiamente de Reglamento".

En opinión de Gabino Fraga se están reconociendo en los Artículos 10 y 21 Constitucionales, la posibilidad de que los reglamentos de policía y gubernativos, se relacionen directamente con la Constitución, sin la intermediación de una Ley secundaria expedida por el congreso ordinario, y la misma Constitución, cosa que como dice Serra Rojas, no existe razón alguna para suponer que éstos, se deban apartar del sistema de la Constitución, es decir que no sean reglamentarios de una Ley, ni facultan a la autoridad administrativa para la expedición de los reglamentos gubernativos y de policía sin sujeción a una Ley.

Como se desprende de lo anterior, las facultades que otorga la Constitución a los poderes federales, son expresas y limitadas, según ha establecido la teoría en interpretación del Artículo 124 Constitucional y, en consecuencia, el presidente de la República de acuerdo con el Artículo 89 Fracción I

8.- Miguel Acosta Romero, Opus. Cit. Pág. 202

del propio ordenamiento, solo tiene facultad expresa para pro-
veer en la esfera Administrativa a la exacta observancia de --
las Leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no para
reglamentar la propia Constitución de donde se concluye que--
no puede haber reglamentos autónomos, pues no es lógico que --
el Presidente de la República, reglamentara directamente la --
Constitución, teniendo la facultad de iniciativa de Leyes, al
través de la cual puede obtener los mismos resultados, sin a-
cudir a los llamados reglamentos autónomos. Art. 71 Fracción-
I.

En la doctrina extranjera se habla de reglamentos de recesi-
dad, estudiados por Rafael Bielsa y Benjamín Villegas Basavil-
baso y que son aquellos dictados cuando existe una situación--
anormal, de grave deterioro de la paz pública o de alteración
del Orden público y el Poder Ejecutivo los emite precisamente
para hacer frente a esas situaciones especiales. Esto pasa --
generalmente en regímenes autoritarios.

En México de acuerdo con el Artículo 49 Constitucional, no po-
drán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corpora-
ción, ni depositarse el legislativo en un individuo, "salvo --
el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Uni-
ón, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29 de la misma ---
Constitución y en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el-
segundo párrafo del Artículo 131 se otorgarán facultades ex--
traordinarias para legislar. En dicho párrafo se señala que --
las facultades extraordinarias deberán ser ejercitadas por me-
dios de prevenciones generales o sea a través de normas gene-
rales, impersonales, abstractas, etc., que son las caracterís-
ticas de una Ley; además de que la práctica administrativa y
legislativa de nuestro país siempre ha señalado a estas disposi-

ciones con el nombre de Leyes de emergencia dictadas en uso de facultades extraordinarias, y creemos confirma este criterio -- el hecho de que el 11 de Julio de 1942 el poder ejecutivo expidió la "Ley de Prevenciones Generales", que se refiere a la -- suspensión de garantías individuales.

Hasta aquí hemos hablado de lo que son los reglamentos en general y los Reglamentos emanados de autoridad, sin embargo los -- más importantes para nosotros son los que hemos de clasificar, dentro de los reglamentos emanados de la autoridad, como Reglamentos Administrativos ya que son estos lo que vienen a Reglamentar las normas Politico-Sociales y en particular por ser materia del presente trabajo las normas del trabajo y de la Previsión Social, como son lo establecido en los reglamentos de -- Trabajo de Labores Insalubres y Peligrosas; para mujeres / me-
nores para la inspección de generadores de vapor y recipientes con salida a presión y los de Inspección del Trabajo o Higiene del Trabajo. Aún cuando el concepto de Reglamento administrativo es controvertido, ya que existen variadas y diversas opiniones que hacen un tanto cuanto difícil la tarea de encontrar un concepto preciso y uniforme, sin embargo, es posible advertir-
elementos más o menos comunes.

Para Meyer (9) se trata de un acto del Estado que tiene fuerza obligatoria y general que no es emitido en forma de Ley.

Merkl (10) opina que es una manifestación general formulada y-unilateral de voluntad del ejecutivo.

9.- Apud. A. Merkl P. 159 Opus Cit.

10.- A. Merkl. Op. Cit. P. 160.

Villegas Basavilbaso expresa (11) que el Reglamento es "una manifestación escrita y unilateral de voluntad del poder ejecutivo que crea estatutos generales, impersonales y objetivos".

Sayagues Laso (12) opina que el Reglamento puede definirse como "el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales".

Gabino Fraga (13) dice que "el Reglamento es una disposición legislativa expedida por el poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el poder legislativo".

Serra Rojas (14) nos dice que el Reglamento "Es el conjunto de normas obligatorias unilaterales, generales e impersonales y - espontáneamente expedidas por el Presidente de la República, - en virtud de facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del Ejercicio del Poder Ejecutivo, aplicables a todas las personas en general.

De este conjunto de definiciones se desprenden algunos elementos comunes al mismo y son los siguientes, según Acosta Romero: (15).

- 1.- Es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confiere la Constitución o la Ley.

11.- Apud, Acosta Romero Miguel. Opus Cit. Pág. 204

12.- Apud, Acosta Romero Miguel. Opus.Cit. Pág. 205

13.- Gabino Fraga. Der. Admo.Opus. Cit. Pág. 105

14.- Derecho Administrativo Andrés Serra Rojas. M.Porrúa
4a. Edición. Pág. 212.

15.- Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 205.

- 2.- Constituyen normas jurídicas generales, que las diferencian de los actos de la administración que producen efectos concretos ó individuales.
- 3.- Es la expresión de una actividad legislativa desde el punto de vista material de la administración, por los efectos que produce ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.
- 4.- El Reglamento se emite através de un procedimiento distinto al de la Ley expedida por el congreso.

Este procedimiento es más sencillo que el procedimiento, legislativo, toda vez que el único requisito que señala la constitución para la validez de los Reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, concretamente, el refrendo ministerial a que se refiere en su Artículo 92 que a la letra dice: - "todos los Reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deben estar firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos".

Este además, desde luego de que se haga la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, requisito de validez para los mismos de acuerdo con los Artículos 3o. y 4o. del Código Civil para el D.F.

El procedimiento de creación de un Reglamento es el siguiente: se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la Ley que se va a reglamentar, de acuerdo con el Artículo 20 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado este proyecto se someterá a la discusión de las autoridades superiores quienes a la vez le someten al Presidente de la República y si este lo aprueba lo firmará y será turnado al Secretario del Despacho encargado del ramo para los efectos del refrendo, haciéndose posteriormente la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Como se puede apreciar el Reglamento consta de menos etapas que la Ley pues como sabemos la misma consta de seis etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia, todas estas reguladas por los Artículos 71 y 72 Constitucionales y 3o. y 4o. del Código Civil para el D.F.

Acosta Romero (16) nos da una definición un poco más explícita o quizá más detallada de lo que es Reglamento y así nos dice que "Reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la Ley emanada del congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa".

El Reglamento se identifica con la Ley, por tener las mismas características de; constituir un acto legislativo, por crear modificar ó extinguir situaciones jurídicas generales.

Sin embargo ambos se separan en cuanto a su finalidad, pues la del reglamento es facilitar la aplicación de una Ley, detallándola, mientras que la Ley es la expresión de la Soberanía de la Nación en su aspecto interno.

Así podemos hacer la diferenciación entre Ley y Reglamento de la siguiente manera:

- 1.- La Ley es un acto legislativo, el reglamento un acto administrativo.
- 2.- La Ley tiene que ser expedida por el congreso mediante determinados procedimientos, el reglamento no es emitido con ese mismo procedimiento.
- 3.- La Ley tiene los llamados principios de primacía y reserva de la Ley, según lo estipula la Fracción F. del Artículo 72 de la Constitución, una Ley no puede ser modificada por un reglamento, y la reserva de la Ley, consiste en que conforme a la Constitución hay materias que sólo pueden ser reguladas por la Ley, por tanto, un reglamento no puede regular determinada clase de relaciones, así el reglamento tiene, como obligado antecedente a la Ley.

- 4.- No puede haber reglamento sin Ley y en cambio si puede existir la Ley sin que se le reglamente.
- 5.- La abrogación o derogación de una Ley, implica la abrogación o derogación de sus reglamentos, pero no a la inversa.

Los reglamentos son, el instrumento idoneo para que el Poder Ejecutivo, pueda aplicar la Ley ya que se encuentra en la mayor parte de los casos, en mayor proximidad con las realidades sociales.

Concluyendo, podemos decir que los elementos generales del Reglamento, de acuerdo a lo que nos dice Serra Rojas (17), son los siguientes:

- 1.- Es un conjunto de normas de derecho administrativo, que emanan del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad Administrativa, -- El reglamento cae en el ejercicio del poder discrecional de la administración.
- 2.- Esas normas tienen por objeto ejecutar las Leyes administrativas que expida el Congreso de la -- Unión, sin que el concepto "ejecución de las Leyes" se agote en la facultad reglamentaria, ni -- asumir la misma fuerza jurídica de la Ley, que es un acto típico de soberanía. Ante el silencio de una Ley Administrativa no cabe la función reglamentaria.

- 3.- El carácter impersonal y general del reglamento, que asume caracteres semejantes al de la Ley.
- 4.- El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la Ley y de la Constitución. La conformidad del reglamento con la Ley debe siempre mantenerse. El reglamento siempre esta subordinado a la Ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquélla.
- 5.- El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria.
- 6.- El reglamento no debe tener otros cargos, restricciones o modalidades, que los establecidos en la Ley y de conformidad con la Constitución.

11.- FUENTES.

Tenemos un concepto de lo que son los reglamentos de particulares y de autoridad, ahora hemos de analizar los orígenes o sea cuales son las fuentes, de estos reglamentos.

En el caso de los reglamentos de particulares, como lo señalamos al hablar de los mismos anteriormente, vimos que la única fuente de estos es la voluntad de las propias partes -- la que determina en última instancia la vida corporativa de -- la institución o corporación a que están dirigidos, sin más -- límites que los mismos derechos de los socios y ocasionalmente los derechos de terceros, desde luego que estas facultades de dictar sus propias normas, les son reconocidas por el derecho, a su vez las normas que regulan la vida corporativa de estos -- organismos están regulados por la Ley o bien están permitidos -- tácitamente por parte del orden jurídico.

Ahora bien para poder hablar de las normas que pueden ser establecidas dentro de los reglamentos emanados de autoridad, hemos de referirnos primeramente a las que son las -- fuentes generales del derecho ya que como a quedado asertado, -- los reglamentos no son sino normas derivadas de otras normas, -- son normas derivadas de la Ley y necesitan de la existencia de esta para tener vigencia. Es de ahí de donde parte la necesidad de conocer primeramente cuales son las fuentes del derecho, y de la Ley para así determinar cuales son las de los reglamentos y en especial de los que nos ocupan o sea los del trabajo -- y la previsión social.

Por ser demasiado amplio el estudio de Fuentes del Derecho y -
dado que el Reglamento es un acto Administrativo diremos que -
con la constatación corriente de que las fuentes jurídicas del
derecho administrativo, son las mismas fuentes generales del -
derecho, se convierte en ociosa toda explicación del problema-
de las fuentes jurídicas en relación con el derecho Administra-
tivo.

Así en lo que respecta al Reglamento, en casos seme-
jantes, la teoría general de las fuentes jurídicas pudiera es-
clarecer este sistema en tal forma que tuviera en cuenta la im-
portancia especial de determinada fuente para un dominio espe-
cial del derecho. Pero en la medida en que una teoría general-
del derecho no cumple con esta exigencia, no se podrá repro-
char a las disciplinas jurídicas especiales el que se ocupe, -
por su parte, del problema de las fuentes.

Como Fuentes del Derecho suele nombrarse en primer -
lugar la Ley, entendiéndose esta en sentido formal, a diferen-
cia de la Ley en sentido material; se habla de la Ley en senti-
do formal, como aquel acto formal característico y exclusivo -
del Estado, que ha recorrido la vía legislativa prescrita por-
la Constitución (18).

La Ley en sentido material es la (19) "disposición -
Jurídicamente obligatoria de una proposición jurídica" (Laban-
d). No posee el carácter de una fuente jurídica independiente,
sino que abarca el conjunto de todas ellas, ya que todo acto -
que figure como fuente jurídica puede ser designado, por lo -
mismo, como Ley en sentido material.

18.- Adolfo Merkl. Op. Cit. Pag. 135

19.- Apud. Adolfo Merkl. Op. Cit. Pág. 135.

Sólo la Ley formal puede ser fuente jurídica; mediante la significación jurídica de su contenido de Ley formal - se revela, al mismo tiempo, como ley material.

La costumbre, según la doctrina dominante admite que es una fuente del mismo rango que la Ley y que, dentro de la administración, desempeña un papel más importante que dentro de la justicia, porque, a lo jurisdiccional ni mucho menos al derecho estatuido, requiere en mayor extensión del derecho - consuetudinario.

Los representantes de esta doctrina, quienes no prescriben para la validez de la costumbre su admisión por la Ley, sino que, por el contrario, van tan lejos que llegan a declarar como ineficaz la exclusión expresa que haga la Ley respecto a la costumbre.

El fundamento para esta concepción es principalmente, que la costumbre se impone por sí misma, así que la recepción expresa por parte de la Ley es ociosa, y también que la costumbre no se preocupa de su exclusión expresa por la Ley, cambiando de hecho el derecho, por lo que la prohibición que hace la Ley es tan ineficaz como si pretendiera prohibir fenómenos naturales.

Los usos; encontramos la expresión usos en la teoría de las fuentes jurídicas con la misma significación que la costumbre, en parte y en parte como concepto distinto.

Aquí nos interesa en su sentido más próximo al de costumbre, en que suele entenderse como "aquella norma jurídica que se aplica constantemente dentro de un determinado cir-

culo de interesados en virtud del convencimiento de su obligatoriedad jurídica y bajo la previa aprobación, por lo menos tácita del poder legislativo. (20)

Con esta definición el uso se distingue de la costumbre por la autoridad que instituye la norma; es una costumbre - cualificada, donde la nota cualificativa la constituye los autores particulares de la norma.

Entre los tipos y subtipos de la costumbre suelen -- mencionar las practicas administrativas y las judiciales. Como practicas administrativas o judiciales puede designarse las reglas que se forman en la practica de las autoridades administrativas o de los tribunales mediante ejercicio constante.

Todas estas fuentes se refieren exclusivamente a lo - administrativo, es decir al aspecto formal de la administración enseguida nos referimos a las fuentes formales del derecho del trabajo, en las que algunas de las doctrinas actuales del derecho privado han sido el resultado de controversias de gran interés jurídico; una de ellas gira en torno de las fuentes formales del derecho y en especial en contra del dogma de la omnipotencia de la Ley y consecuentemente, en favor de la existencia de un derecho autónomo que no proviniera de ella.

Pero fué el derecho del trabajo, quien presentó un - conjunto de normas nuevas, creadas por procedimientos que se - desenvolvian al margen y aún en contra de la voluntad del Estado, normas que eran la secuela de la lucha de las clases sociales por el establecimiento y la modificación permanentes de las condiciones de trabajo en las empresas o ramas de la industria-

Así nacieron fuentes para el derecho, como fuentes jurídicas de clase.

En los manuales de introducción al estudio del Derecho; se encuentran varias clasificaciones de las fuentes formales del Derecho, pero nos referimos únicamente a las que se relacionan con nuestro estatuto.

1.- La Constitución y las fuentes formales Subconstitucionales; La constitución como principios, normás e instituciones que el pueblo adopta en ejercicio de su soberanía como fundamento y motor de su orden jurídico.

2.- Fuentes formales generales y particulares: esta segunda clasificación se enmarca dentro de la idea de las fuentes subconstitucionales.

Algunas formas de creación del Derecho se manifiestan en todas las especies y subespecies del Orden Jurídico: la Ley, la Jurisprudencia y la costumbre. Pero hay otros, productos sobre todo de las exigencias de los estatutos nuevos, así en el caso del Derecho Social, particularmente del Derecho del Trabajo, que no se presentan en las ramas clásicas; el Contrato y la Sentencia Colectivos.

3.- Fuentes formales estatales y autónomas.- Entendemos por Derecho Estatal las normás creadas -- por los órganos del Estado; y llamamos derecho autónomo.

a los producidos directamente por los hom-
bres o por sus agrupaciones, sin intervencion y
aún en contra de la voluntad del Estado.

4.- Fuentes de aplicación general y Particular: esta
última clasificación es particularmente importante
en el Derecho del trabajo.

Ciertas normas son de aplicación general a todos los trabajadores:

La declaración de derechos sociales, la Ley y la Ju-
risprudencia; la segunda de estas fuentes afirma expresamente
la idea en su artículo primero, en donde se lee que la Ley es
de Observancia general en toda la República y rige las relaciones
de trabajo comprendidas en el Artículo 123, apartado "A" ,
de la Constitución, pero existen otros, precisamente los que -
forman el Derecho del Trabajo autónomo: Los contratos colecti-
vos, los Contratos Ley, las costumbres y uso de empresa, cuya
vigencia se limita a empresas o ramas de la industria determi-
nadas.

a).- La Jerarquía de las fuentes formales en el derecho
de trabajo.

El término jerarquía de las normas en el orden jurí-
dico posee un sentido material y uno formal: el primero signi-
fica que el contenido de las normas debe guardar una cierta relacion
mientras que el segundo quiere decir que las normas deben
ser creadas siguiendo los procedimientos consignados en la
norma que regula su nacimiento, su vida y su muerte, la distincion
es fundamental para las disciplinas jurídicas.

La concepción piramidal de Kelsen, de las normas se--
expresa en los siguientes axiomas: (21)

"El contenido de las leyes expedidas por el poder ---
legislativo no puede contrariar ni restringir, ni ampliar el
contenido de las normas constitucionales; de la misma manera:

El contenido de los Reglamentos del poder ejecutivo -
no puede contrariar ni restringir, ni ampliar el contenido de
las leyes del poder legislativo, el contenido de una Ley o de
un reglamento que viole la triple limitación, carece de vali-
dez por lo cual los particulares no están obligados a obede--
cerlo y las autoridades no deben aplicarlo. Así se desprende
de los Artículos 41 y 133 Constitucionales.

El derecho del trabajo se limita por los dos primeros
términos, contrariar o restringir de los axiomas, por lo que
sus normas no pueden contravenir, ni restringir los benefici-
os que el pueblo otorga a los trabajadores en la declaración
de derechos sociales, pero como son beneficios mínimos, tesis
cuya verdad y justificación quedó ya demostrada, las fuentes-
formales subconstitucionales no solo pueden, sino tienen como
misión ampliar los beneficios de acuerdo con el ritmo de las-
transformaciones sociales, (como en el caso de los Reglamen-
t s) a fin de aproximarse cada vez más a los ideales de justi-
cia social, horrible tesis la de aquellos que piensan que el
artículo 123 marcó un máximo infranqueable al legislador, por
que ellos no quieren remontar al año de 1357, cuando en Fran-
cia se fijaron los salarios máximos en beneficios de los ----
arrendatarios de servicios.

21.- Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo
Editorial Porrúa Hnos. Mex. 1972, 2a. Edición Pág. 130.

Todos los escritores están de acuerdo en que la constitución es la norma suprema del orden jurídico nacional; y convienen también en que el plano segundo se forma con las - leyes del congreso de la Unión que emanan de ellas y con los tratados internacionales. Dos fuentes que poseen el mismo ran go.

La disputa surge alrededor del significado que debe otorgarse a la locución "Leyes que emanan de la Constitución".

Una primera tesis defendida por García Maynes y Gabi no Fraga (22) sostiene que son todas las leyes que pueden ser expedidas por el poder legislativo federal; en el orden jurídico Nacional comprenderían tres grados. La Constitución, las Leyes, los tratados y la Legislación de las Entidades Federa- tivas.

La Segunda tesis defendida por Mariano Coronado y - Luis Pérez Verdía (23) afirman que las leyes que emanan de la Constitución son: "Las reglamentarias, que desarrollan algún- precepto del Código Fundamental, lo que significa que las nór mas expedidas por el congreso de la Unión serían de dos espe- cies: "Leyes que emanan de la Constitución o Constitucionales como, son: Las Orgánicas, Las Reglamentarias, Las Sociales, y Leyes Federales Ordinaria, con lo que el orden de las normas- dado nuestro sistema sería el siguiente:

Primero.- Constitución.

Segundo.- Leyes Constitucionales y Tratados.

Tercero.- Leyes Federales Ordinarias.

En la inteligencia de que en este último, ninguno de los dos términos, Federal y Local, sería superior a otro, ya que sus contradicciones se traducirían en una contienda de com

22.- Apud. Mario de la Cueva Op. Cit. Pág. 131

23.- Apud. Mario de la Cueva Op. Cit. Pág. 131

potencia, según que la materia regulada correspondiera a la fe-
deración o a las entidades federativas.

Por lo que en ese sentido, habría que considerar ade-
más de las normas señaladas; las complementarias como son los
Reglamentos de los poderes ejecutivos Federales y Locales, los
municipales y las normas que deriven de ellos. Así mismo es -
necesario hacer el señalamiento y distinción entre las fuentes
formales primarias y las fuentes propiamente dichas, los prin-
cipios o criterios supletorios.

Hablando de las fuentes, principios o criterios su ---
pletorios; hablamos de la declaración de derechos Sociales, de
la Ley y de los tratados y es aquí donde hemos de hablar de -
los Reglamentos, partiendo de los estipulado en el artículo 89
Fracción I de la Constitución, que faculta al poder Ejecutivo-
para "Proveer en la esfera administrativa a la exacta observan-
cia de las Leyes". (24)

No podemos analizar la pluralidad de problemas a que-
ha dado origen esta disposición, pero si diremos que parece -
fuera de duda, que el Reglamento no puede concebirse como un -
acto creador de derecho nuevo, por lo tanto, no puede introdu-
cir beneficios para los trabajadores que no estén previstos en
la Ley que reglamenta, pero si puede precisar la manera como -
deben cumplirse las leyes a efecto de que realicen plenamente-
sus finalidades. En este sentido, el Reglamento, como diría -
León Duguit, establece situaciones jurídicas generales, a las-
que deben respetar los hombres y hacer cumplir las autoridades.

24.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Edit. Libros Económicos, Méx. 1975.

La idea de la justicia social preside constantemente, todas las instituciones de la Legislación Laboral.

La jurisprudencia como fuente de Derecho.- Dentro de la clasificación de las normas jurídicas tenemos que éstas se clasifican de acuerdo a las exigencias de orden práctico o a necesidades sistemáticas, así debemos atender su presente postulado agrupando las normas de derecho desde el punto de vista al sistema al que pertenecen: de su fuente; de su ámbito especial; de validez; de su jerarquía; de sus sanciones; de su cualidad; de sus relaciones de complementación y desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares.

La jurisprudencia técnica tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hayan en vigor en una época y lugar determinados y el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación.

La jurisprudencia técnica a su vez puede dividirse en dos ramas una denominada sistemática jurídica, otra llamada técnica o Doctrina de la aplicación del Derecho.

Podemos decir que la jurisprudencia técnica como sistemática jurisdiccional tiene por objeto exponer de manera ordenada y coherente las disposiciones consuetudinarias, jurisprudenciales y legales, que integran cada sistema jurídico. La tarea de sistematización no termina al ser agrupadas las reglas de derecho en disciplinas especiales. Debe continuar en cada una de ellas, de acuerdo con un criterio de índole material dividiéndose en varias partes y cada una de estas así mismo posee un sistema. Se forma agrupando las reglas jurídicas en Instituciones.

La Jurisprudencia se inspira en el propósito de obtener una interpretación uniforme del Derecho en los casos que la realidad presenta a los jueces.

Para Rafael de Pina (25), la función de la jurisprudencia no es la de crear derecho, sino la de interpretar el formulado por el legislador, y en esto tiene cierta similitud con el Reglamento pues como decíamos anteriormente, éste, no va a crear derecho nuevo, pero si nos puede precisar la manera como deben cumplirse las leyes que reglamenta.

La Ley de amparo en sus artículos 193, 193 bis y 195-bis. Define a la jurisprudencia obligatoria, como el criterio sustentado en cinco ejecutorias del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no interrumpidas por otra en contrario. Esta definición, no niega el carácter de jurisprudencia al criterio de interpretación del derecho mantenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con anterioridad al momento en que reúne el número de desentencias que sustenten el criterio uniforme que llega a imponerse como obligatoria para las salas que le componen, tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito, Tribunales de los Estados, Distrito Federal y Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La potestad de sentar jurisprudencia corresponde en México a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales Superiores de las Entidades Federativas y al Tribunal Superior de JUSTICIA DEL Distrito Federal.

La jurisprudencia en el Derecho del Trabajo, está señalada en el Artículo 17 de la actual Ley Federal del Trabajo que dice, que a falta de disposición expresa de la Constitución en esta Ley, en sus Reglamentos, o en los tratados a que se re-

fiera el Artículo 6o. se tomará en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales de Derecho, los principios generales de Justicia Social que derivan del Artículo 123 Constitucional, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

José Dávalos Morales (26) sostiene que la jurisprudencia deberá aplicarse cuando otorgue los mayores beneficios a la clase trabajadora y aclare y precise el alcance de los textos legales.

Además, Máximo Laroy nos señala como fuente del derecho del trabajo "El Derecho Consuetudinario Obrero" y la "equidad".

Mario de la Cueva nos señala; los contratos Colectivos, los contratos Ley y la Sentencia Colectiva, como fuentes del Derecho del Trabajo. (27)

En este caso igualmente trascenderían a los Reglamentos de trabajo y Previsión Social como fuentes del Derecho del Trabajo ya que como una vez más apuntamos, los Reglamentos son la aplicación de las leyes en su forma material.

Dicho de otra manera, si el Derecho consuetudinario Obrero, la equidad, los Contratos Colectivos, los Contratos Ley y la Sentencia Colectiva, van a ser fuentes del Derecho del Trabajo, lógicamente podrán ser fuente de las normas contenidas en los Reglamentos de Trabajo y Previsión Social, Aunque de lo estudiado hasta aquí podemos decir que la única fuente directa de los Reglamentos es la facultad que tiene el Presidente de la Re-

26.- José Dávalos Morales. Apuntes del 1er Curso de Derecho del Trabajo, C.V. notas del alumno. Méx. 1971.

27.- Mario de la Cueva; Der. Méx. del Trab. Edit. Porrúa, S.A. I.I. 4a. Edición, Méx. 1964. Pág. 381, 383, 384. y sgt.

pública para Regular las leyes expedidas por el Congreso de la Unión de acuerdo a lo Estipulado por el Artículo 89 Fracción - I de la Constitución. Refiriéndose a la facultad Reglamentaria del mismo, pues como la señala el propio ordenamiento, corresponde al Presidente de la República promulgar y ejecutar las - Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la es fera Administrativa a su exacta observancia.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer, que todas las fuentes generales del Derecho y las fuentes del Derecho del trabajo, vienen a ser fuentes del Contenido de las normas contenidas en los Reglamentos de Trabajo y Previsión Social.

III.- FACULTAD REGLAMENTARIA.

Como a quedado demostrado, el Reglamento es un acto materialmente legislativo, por lo que es necesario buscar el fundamento legal para que un poder distinto del legislativo -- ejerza la función legislativa.

Hemos dicho ya que el regimen de separación de poderes implica que todas las funciones de un mismo carácter esten destinadas a un determinado órgano y que cuando haya una excepción a ese régimen, debe justificarse expresamente por un texto de la Constitución, a lo cual podemos agregar que, en las cartas Constitucionales anteriores a la de 1857 si se otorga de manera expresa esa justificación a la delegación de la facultad Reglamentaria del Ejecutivo, en cambio la carta liberal de 1857 suprimió tal facultad, sin explicación alguna; -- por lo que se refiere a la Constitución vigente, en la fracción I del Artículo 89 en su parte final concede al ejecutivo la facultad Reglamentaria, cuando habla de que tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", pues se considera que es indispensable en todo régimen político y de derecho.

Algunos autores han considerado que en realidad ese texto que faculta al ejecutivo para legislar no es indispensable -- porque el Poder Ejecutivo tiene la facultad Reglamentaria por un simple acto de delegación hecha en su favor por el Poder -- Legislativo.

Sin embargo según nos señala Gabino Fraga (28), "esa tesis es inexacta, dado que dentro de la práctica Constitucional - de nuestro país, es cierto que el ejecutivo a veces expide disposiciones de carácter general por virtud de delegación de facultades legislativas; pero en este caso se trata de facultades delegadas, y no de la facultad Reglamentaria que es una función normal que al Poder Ejecutivo le confiere directamente la Constitución".

Hemos de aclarar que aún cuando a pesar de haberse suprimido expresamente la clara y terminante facultad Reglamentaria - de las anteriores constituciones, dicha facultad en la Constitución de 1857 fracción I del Artículo 85, así como en la Constitución de 1917 en su Artículo 89 Fracción I, consideran que el Ejecutivo continúa gozando de dicha facultad Reglamentaria, pues no se encuentra razón alguna, en los antecedentes históricos de ellas que pueda indicar que la intención del constituyente haya sido distinta de la de los legisladores precedentes.

Por otra parte, en otros preceptos se habla de los reglamentos, como es en los artículos 88 de la Constitución de 57 y - en el 92 de la de 1917, porque en sus textos si se habla de la expresión "Reglamentos" aunque no se hable de la facultad de expedirlos, parece ser necesaria para justificar la excepción al principio de separación de Poderes.

En la doctrina la mayoría de los autores sostienen que - el término "proveer", que gramaticalmente significa, poner los - medios adecuados para llegar a un fin; se encuentra la facultad Reglamentaria. Además tratándose de una acción imprescindible de todo régimen jurídico como ya habíamos dicho, la jurisprudencia ha justificado tal interpretación. Como ejemplos transcribimos -

las siguientes tesis señaladas por Acosta Romero y Serra Rojas.

"Reglamentos facultad del Presidente de la República para expedirlos. El artículo 49 Constitucional establece que": El — Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en — Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (29)

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un — individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29 — (casos de invasión, perturbación grave de la paz) en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 10, — 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Es notorio por otra parte, que dentro de las facultades — del Congreso de la Unión señaladas en el Artículo 73 de la misma Constitución, sólo limitativamente en casos determinados y precisos, fracciones (XIII y XV) ese H. Cuerpo ejerce las de reqlamentar; y el Artículo 89 Fracción I, impone al ejecutivo la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso" — proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia — de una disposición legislativa". Fernández Hernández Francisco — P. 2241 Segunda Sala, 29 de Septiembre de 1955, 5 votos, Tomo — CXXV.

Reglamentos facultad para expedirlos. La facultad reqlamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente porque se la otorgó el artículo 89 fracción I de la — Constitución; Barragán Zaldivar Fernando P. 3893, Tomo LXXIV, 11 de Noviembre de 1942.

Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condene un precepto Constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una Ley expedida por el poder legislativo, ésto obliga a considerar tal disposición desde un punto de vista legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de la misma Ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen Constitucional, sólo tiene facultades para legislar el poder legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder. Sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en persona alguna o Entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación, por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado, encarga a la de economía, la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subierta los principios Constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que, con-

forme a la Constitución, sólo corresponde al titular del Poder Ejecutivo: decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, las Secretarías de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la Unidad del Poder; es olvidar que dentro del régimen Constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el Ejercicio de las facultades Ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo ministerial tiene, de acuerdo con el artículo 92 Constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a las Secretarías de Estado mayores facultades ejecutivas, ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden". Tesis 890 Pág. 1645. (30)

La Facultad Reglamentaria es propiamente de carácter legislativo, por lo que se considera una de las excepciones al principio de la separación de Poderes; a pesar de que el reglamento ocupa un lugar secundario respecto a las leyes, ya que es a éstas necesariamente a las que se refiere.

No obstante que Tena Ramírez no concuerda con la interpretación gramatical dada por Fraga, pues como dice, no se usó el infinitivo del verbo proveer sino el gerundio "Proveyendo" concluye que es preferible aceptar que se empleó erróneamente el gerundio en lugar del infinitivo "Proveyendo; y termina por decir que "La importancia de la facultad reglamentaria y la necesidad de considerarla en un régimen Constitucional ya no se discute.

Acosta Romero nos dice que la existencia de la facultad reglamentaria forma parte integrante de la estructura jurídica del Poder Ejecutivo, la cual lleva a la conclusión de que no puede considerarse separada de las notas esenciales de la Administración.

En lo que la gran mayoría de autores están de acuerdo, es que, en dicha fracción se encuentran tres facultades: la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión la de ejecutarlas, y la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

CAPITULO SEGUNDO

LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL

I.- Antecedentes históricos en México. II .- Los Reglamentos ad-
ministrativos del trabajo y la Previsión Social: a).- La actuali-
zación de algunos de estos reglamentos; b).- Reglamentos de-
Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo; c).- Reglamento-
de Higiene de Trabajo. d).- Reglamento de Labores Peligrosas e
Insalubres para Mujeres y Menores; e).- Reglamento para la Ins-
pección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Pre-
visión. III.- Reformas y adiciones que se proponen.

I.- Antecedentes Históricos en México.

Durante el régimen de Porfirio Díaz se impusieron en México -
los principios de liberalismo económico, que impedían la in-
tervención del Estado en las relaciones obrero-patronal. Los -
empresarios aprovecharon la abstención de las autoridades para
despojar al obrero de sus más elementales derechos. A princi-
pios del Siglo XX, había operarios que trabajan doce horas día-
rias y costureras que laboraban once horas para pagar un sala-
rio de dos o tres reales. Los niños empezaban a trabajar desde
los primeros años, y no existía el descanso dominical para la
mayor parte de los obreros.

Los obreros procuraron defenderse mediante las huelgas, que es-
tallaron fundamentalmente por el aumento de jornada de trabajo
la disminución de los salarios, los despidos injustifica-

dos y la discriminación en favor de los trabajadores extranjeros, quienes percibían mejores salarios que los nacionales, El régimen porfirista cooperó normalmente con los patrones en contra de los huelguistas y en ocasiones, como en Cananea y Río - Blanco, llegó al extremo de masacrar a los trabajadores para - obligarlos a reanudar sus labores. Las huelgas, pues, no produjeron mayores beneficios al proletariado durante el régimen — del general Díaz.

Por otra parte, los obreros aprovecharon la libertad de asociación para fundar sociedades cooperativas y mutualistas, que tenían por objeto proteger a los trabajadores en contra de ciertos tipos de infortunios. Según González Navarro, su fracaso — era inevitable: los propios trabajadores no podían mermer más sus salarios, ni tenían suficiente conciencia de clase, ni capacidad para organizarse de manera consistente.

Los sindicatos que se fundaron a finales del siglo XIX y en la primera década del siglo XX, no pudieron tampoco transformar — la realidad social mexicana, y los trabajadores vivieron hasta finales del Porfiriato dentro de un sistema que los condenaba a la pobreza, la ignorancia y la injusticia, y que los abandonaba en la miseria en caso de presentarse algún riesgo profesional. Entre los propios funcionarios del régimen porfirista — hubo quienes se percataron del profundo problema que entrañaba la condición paupérrima de los trabajadores. José Vicente — Villada y Bernardo Reyes, gobernadores de los Estados de Méxi — co y Nuevo León, respectivamente, consiguieron la aprobación — de sendas leyes, en las cuales se procuraba proporcionar al — trabajador y a su familia una protección mínima en caso de accidentes del trabajo; Rodolfo Reyes presentó al Secretario de-

fomento un proyecto de Ley Minera, en cuyo capítulo IX, se reglamentaban las prestaciones correspondientes a los riesgos-profesionales.

Estas inquietudes consituyeron una excepción dentro del Porfirato, pues el viejo dictador se aferró a los principios políticos y sociales, que le proporcionaron grandes éxitos en los primeros años de su gobierno. En efecto, hacia 1880, México necesitaba una gran inversión de capitales para reestructurar la vida económica del país, la cual se había estancado por las guerras y revoluciones, que afligieron a la nación durante buena parte del siglo XIX.

Para conseguir sus propósitos, Porfirio Díaz ofreció al inversionista una serie de garantías, que consistían fundamentalmente en un orden férreo en materia política, y en el aliciente de encontrar una mano de obra extraordinariamente barata y forzosamente sumisa. Los "científicos" justificaron la explotación del trabajador con fundamento en las teorías darwinianas que hablaban de la supervivencia del más fuerte.

Por otra parte, el pueblo, cansado de la guerra y la miseria, aceptó fácilmente las condiciones de trabajo impuestas por la dictadura, y México se lanzó por la ruta de un progresismo inhumano, que si bien fué capaz de crear riqueza fue refractario a una distribución equitativa del ingreso nacional.

Durante 25 años el régimen porfirista disfrutó de un éxito aparente. Pero, hacia 1905 comenzaron a manifestarse síntomas de inquietud y rebeldía, tanto en el campo como en las ciudades.-

Los funcionarios más perspicaces del régimen, como el general Reyes, cayeron en la cuenta de que era preciso reformar el sistema para evitar la revolución, pero fueron incapaces de imponer su opinión al viejo dictador, quien prefirió el camino de la represión sangrienta para poder perpetuarse en el poder. Los sucesos de Cananea y de Nño Blanco pusieron de manifiesto el desprecio de Díaz hacia las demandas de los trabajadores, y revelaron a la opinión pública la dependencia del régimen, el cual se hallaba sujeto a los inversionistas, casi todos de origen extranjero.

En estas circunstancias, la revolución era sólo un problema de tipo. Los intelectuales y los políticos de oposición comenzaron a elaborar proyectos, para substituir el régimen de opresión impuesto por los "científicos", quienes tomaban las decisiones bajo la sombra de Porfirio Díaz.

En 1906, después de una intentona fracasada de derribar a la dictadura, los dirigentes del Partido Liberal dieron a conocer en el destierro su programa de gobierno, en el cual se asentaba un conjunto de reivindicaciones en favor de los trabajadores. Francisco I. Madero, en su campaña como candidato, ofreció a los trabajadores procurar la aprobación de una serie de leyes, que los protegerían en el caso de acontecer algún riesgo profesional.

Al triunfo de la Revolución de 1910, Madero encargó a Federico González Garza y a Abraham González la elaboración de un proyecto de la ley que mejorara la situación de los trabajadores y expidió un REGLAMENTO DE POLICIA MINERIA Y SEGURIDAD DEL TRABAJO EN LAS MINAS.

Por su parte, los diputados Frida y Alcérreca presentaron en la Cámara Baja un proyecto de ley sobre accidentes del trabajo, y algunos gobernadores, como Venustiano Carranza, consiguieron la aprobación de medidas en favor de los trabajadores.

Existió, pues, en el régimen de Madero la voluntad de terminar el sistema de explotación de las fábricas y de los talleres; pero la falta de tiempo impidió a los maderistas convertir en realidad sus generosos proyectos.

Antes de la Constitución de 1917, y como se aprecia de todo lo anterior, ya inquietaban al legislador las cuestiones referentes a las condiciones de trabajo, de seguridad y de previsión Social, constancia de lo mismo es el hecho de que como nos señala Jorge Sayeg Helu "Ante la imposibilidad de hacerse obedecer por el villismo, que en un principio lo apoyó, el General Eulalio Gutiérrez hubo de trasladarse a San Luis Potosí y a Querétaro, y finalmente, abandonar el Poder CONVENCIONISTA que detentará, y que comensaba, así, a distinguirse, y nombrado el General Roque González Garza, primero, y el Licenciado Francisco Lagos-Cházaro en segundo término, para remplazarlo al frente del Gobierno convencionista, llegaría a hacerse más manifiesta, todavía, la autoridad que Villa ejercía sobre dicha asamblea deliberante. Dado empero, las derrotas sufridas por la división del Norte, no tardaría aquella en sucumbir ante los más puros principios Zapatistas, que le llevarían, en consecuencia, a la expedición de una Ley Agraria primeramente, y en seguida, a la elaboración de todo un programa de Reforma Político-Social, que — hubiera de realizar antes de desmoronarse totalmente". (31)

En la Reforma Político-Social, que la soberana convención Revolucionaria aprobó el 18 de Abril de 1916 sobresalen por su —

31.- Jorge Sayeg Helu, El Constitucionalismo Social Mexicano, - T. III, Pág. 204. Edit. Cultura Ciencia y Política, A.C. Méx. 1970.

trascendencia social las normas apuntadas en dicho programa, - que incluso habrían de formar parte de la legislación Revolu- cionaria, ya que atacan problemas tan agudos como el que en - cuestión nos ocupa, o sea lo referente a la reglamentación de las disposiciones que garanticen la higiene, la seguridad y la previsión Social, y que, quedaban plasmados en el artículo 6o. del mencionado programa que a la letra dice: "prevenir de la - miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una edu- cación moralizadora, leyes sobre accidentes de trabajo y pen- siones de retiro, reglamentación de las horas de labor, dispo- siciones que garanticen la higiene y la seguridad en los taller- res, fábricas y minas, y en general por medio de una legisla- ción que haga menos cruel la explotación del proletariado".

Como se desprende de lo anterior, se hablaba ya de leyes sobre accidentes de trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de horas de labor, de seguridad en los talleres, fábricas, y mi- nas, pero sin llegar a legislar específicamente sobre cada ma- teria.

El mismo autor nos señala cuales fueron los principios genera- les que sirvieron, para que más adelante, se reglamentara cada una de las materias a que se hacía mención ya en nuestra Ley - fundamental. La cual al hablarnos del trabajo y de la Previ - sión Social, bajo cuyo rubro aparece el justamente célebre - Artículo 123, y en el cual se consagran una serie de normas ti- tulares en materia de legislación obrera, mismas que quedarán- comprendidas en el título sexto de la misma. Varias son las - disposiciones que contiene el referido precepto; y aunque su- texto original no iba más allá de las treinta fracciones que, - muy someramente, trataremos de examinar a continuación, tuvo - una serie de reformas posteriores, siempre dentro del propio -

espíritu que lo animó, y que habrían de irlo complementando y encuadrando dentro de las correspondientes épocas en que le ha tocado presidir el desenvolvimiento de las relaciones obrero-patronales.

Nuestra Ley Federal del Trabajo, tiene su origen en el Artículo-123 Constitucional según sabemos. Ahora bien como nos señala Jorge Sayeg Helú se pueden distinguir once grupos diferentes de clases sociales o grupos sociales de trabajadores, aunque dentro de la unidad misma que supone el ordenamiento constitucional de referencia, y que no responde a otra cosa, fundamentalmente, que a la idea de que son los grupos sociales más débiles los que requieren protección; los que históricamente han vivido oprimidos; y si en su artículo 27 nuestra carta magna de 1917 otorga garantías al campesinado, aquí se encaminará a darlos al obrero; - - siendo de hacerse notar que el texto original del precepto constitucional que nos ocupa hubo de establecer la competencia tanto del Congreso de la Unión, cuanto de las legislaturas locales, o la concurrencia de ambas, para la expedición de leyes sobre el trabajo, que desde entonces habrían de ajustarse a la naturaleza tutelar, imperativa e irrenunciable de las bases que para ello se establecían: sin embargo nos hemos de referir, únicamente a cinco de ellos que por ser los de más importancia para el tema que tratamos, han de darnos las bases para la reglamentación que ha la fecha existe sobre trabajo y previsión social y que concretamente son los siguientes:

PRIMERO.- Mujeres y Menores.- Protección a la mujer y al niño, prohibición a ambos para trabajar en ciertos casos - - (menos de doce años y labores insalubres y peligrosas); pro - -

tección especial a la mujer durante el embarazo.

SEGUNDO.- Protección a la salud y a la vida de la familia del trabajador.- Varias son las fracciones del artículo que comentamos, en los que constitucionalmente se exigen ciertas obligaciones a cargo de las empresas con el objeto de que el trabajador y su familia vivan en lugares higiénicos y cómodos, y en lugares donde haya escuelas, hospitales y otros servicios Públicos; es decir, se procura a aquéllos el derecho a los servicios necesarios a la comunidad (siempre que la empresa se encuentre situada fuera de los centros de población, y ocupe un número elevado de trabajadores, observándose en cualquier caso los preceptos legales sobre higiene y salubridad, - así como las medidas adecuadas para prevenir accidentes). Bajo propósitos semejantes, es que la fracción XXVIII establece que el patrimonio de familia no podrá venderse ni gravarse, a fin de defenderla aún contra la voluntad del obrero, y que la fracción XXX declare de utilidad pública a las cooperativas que tengan por objeto la Construcción de casas para ser adquiridas por los trabajadores.

TERCERO.- Derecho de Asociación Profesional.- La formación de sindicatos obreros como instrumentos de lucha, es una de las principales garantías sociales que consagran nuestro texto máximo; se basa en el conocido principio de que la unión hace la fuerza y su fin es equilibrar los dos factores esenciales de la producción; capital y trabajo, pues el derecho de coaligarse en defensa de sus respectivos intereses es reconocido por la Ley tanto a trabajadores cuanto a empresarios; muy en cuenta fué tomado para ello, sin embargo, el hecho histórico incontrovertible de que individualmente considerados los trabajadores nada podrían frente a la fuerza que el capital representaba.

CUARTO.- Irrenunciabilidad de los derechos obreros. - Cuando en contravención a los principios esenciales que garantizan la dignidad del trabajador, pudieran llegar a estipularse determinadas condiciones de trabajo, éstas serían consideradas nulas, y de ninguna manera obligarían a los contratados, aún cuando se expresaren en el contrato, ello lo señala la Fracción XXVII en su apartado h, que dice "todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de Protección y auxilio a los trabajadores serán nulas".

QUINTO.- Seguridad Social.- Fué en efecto consagrado el derecho a la Seguridad Social desde 1917, como una garantía más del trabajador, mediante el establecimiento de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos.

II.- Los Reglamentos Administrativos del Trabajo y la Previsión Social.

Dado lo extenso que resultaría hacer un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los reglamentos que sobre Trabajo y Previsión Social existen, sería necesario elaborar una obra completa por cada uno de los mismos, cosa que desde luego no sería posible en un trabajo como el que realizamos, por lo cual aún cuando sea en forma somera hablaremos de los que ya han sido reformados y actualizados, y trataremos en forma un poco más profunda los que pese a la necesidad urgente de reformar, adicionar y actualizar, no lo han sido, ya por negligencia, ya por falta de organización en las autoridades competentes, y que, dadas las necesidades del mundo actual, resultan inoperantes, obsoletos e inadecuados, siendo en su mayoría fundados en la antigua ley laboral, de lo que se podrá apreciar su falta de actualización, ya que fueron elaborados de acuerdo a una época y circunstancias diversas a las que hoy día se vi-

ven. Por lo mismo consideramos que es urgente una restructuración de estos, que esté acorde con las necesidades del momento.

A.- La actualización de algunos de estos Reglamentos.

Una vez expresado lo anterior comenzaremos nuestra exposición acerca de los Reglamentos Administrativos haciendo referencia como ya dijimos a los ya reformados, aún cuando estas reformas no cubran las necesidades que requieren dichos ordenamientos, para posteriormente referirnos a los que, como ya dijimos requieren de una actualización urgente.

El Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las minas,- Reformado y actualizado durante el régimen del Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, y cuyos orígenes se remontan al 24 de Octubre de 1912 en que fué expedido por el Jefe de la Revolución Don Francisco I. Madero el llamado "Reglamento de Policía minera y Seguridad en los trabajos de las minas ", - mismo que tuvo entre nosotros como finalidades, el hacer que se cumplieran las disposiciones de la Ley, pero más que vigilar el cumplimiento de la misma, ejercita una función de inspección del trabajo, con lo que quienes velaban por el cumplimiento del mismo, ejercían funciones de inspectores del trabajo, pues cuidaban de la seguridad de los trabajadores, inspeccionando las condiciones bajo las cuales se desempeñaban de la Ley, aún cuando de manera indirecta así lo hicieron. Como decíamos, este Reglamento fué abrogado por el Reglamento de Seguridad en los trabajos de las minas, expedido el 24 de Enero de 1967 y que es el que a la fecha se aplica.

El Reglamento de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, expedido el 20 de Noviembre de 1937 por el --

Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, que desde luego fué expedido en defensa del capitalismo, poniendo a todas luces por encima de la Ley un Reglamento administrativo. - Estuvo vigente hasta que en fecha posterior fue expedido por el Presidente de la República Adolfo Ruiz Cortínez, otro Reglamento que abrogaba al anterior publicado el 22 de Diciembre de 1953. Lo que hace notar que el reglamento de referencia perseguía dos objetivos fundamentalmente: uno someter a disposiciones especiales a los trabajadores de estas Instituciones, y Segundo, impedir que los trabajadores de los Bancos y demás Instituciones se asociaran en sindicatos y llevarán a cabo huelgas en contra de los mismos o de cualquier otra Institución de Crédito. Quedando abrogado por la Ley Federal del Trabajo de 1970.

Posteriormente resurge en forma Inconstitucional dicho Reglamento, mediante la expedición que del mismo hace el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez con fecha 13 de Julio de 1972, en que se reforma y adiciona el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares de fechas anteriores, aún cuando, como nos dice Trueba Urbina, (32) "Todos los Reglamentos que se han expedido para las Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares, - son y han sido Inconstitucionales en todas sus disposiciones, - pues son contrarias a los derechos Sociales del Trabajo".

Esto lo podemos constatar con lo que al respecto nos dicen autores como Andrés Serra Rojas, quien nos señala (33): "que un reglamento es Inconstitucional cuando, contrafa algún mandato de la Constitución, o que en general, no se apoya en un texto legal y que" si bien es verdad que el acto de la expedición de

32.- Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Admo. del Trabajo 1a. Edición, Pág. 431, Edit. Porrúa, Méx. 1973.

33.- Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 200.

un reglamento, se basa en la Fracción I del Artículo 89 Constitucional, ello no quiere decir que los reglamentos que se expidan, no deberán señarse a la Constitución Federal", y menos -- aún que las autoridades administrativas, deban aplicar una Ley inconstitucional, porque de acuerdo con el principio de la su premaxia de la Constitución, ésta debe prevalecer sobre cualquier ordenamiento, por tanto en el caso de numerosos reglamentos y es el caso del Reglamento de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en el que se atacan libertades fundamentales, como el derecho de asociación, la libertad de pensamiento y el régimen de la propiedad, en cuyo caso dichos reglamentos no deberían ser aplicados, pues cuando estos contienen restricciones, limitaciones, cargas, modalidades y aún -- perjuicios a los derechos del particular. Si se apoyacen en la Constitución y en la Ley, el reglamento estaría en lo justo al establecerlas, pero si no tienen ese apoyo son francamente inconstitucionales, pues además, como dice el autor citado" debemos hacer notar que la Noción de Interés Público, desempeña un papel muy importante para precisar el alcance de los reglamentos.

Trueba Urbina(34) nos hace ver que "En un régimen capitalista como el nuestro, se explica que un reglamento Administrativo - modifique las leyes expedidas por el poder legislativo y que - por razones de orden político tenga más fuerza el reglamento - que la propia Ley, porque el reglamento, es la presencia activa del presidente de la República en las relaciones que regula y en las cuales se aplica en la forma prevista en el mismo.

Toda vez que como dice el mismo autor "No se necesita perspicacia, ni ningún don, ni siquiera cultura, para afirmar que los Bancos, constituyen Instituciones superiores a las empresas -

privadas y del Estado, porque a través del dinero manejan diariamente las actividades económicas del país, en préstamos, -- cambios y solución de apremiantes problemas para los necesitados de este gran instrumento que le da vida a la vida misma, -- de aquí emana el gran poder del dinero, porque indudablemente es más poderoso el banquero que el Industrial o el funcionario Público (35)

Así el decreto del Presidente de la República, que da nueva vida al reglamento de los trabajadores de las instituciones de -- Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicado en el Diario Oficial del 14 de Julio de 1972, contiene un conjunto de disposiciones que indudablemente benefician y mejoran económicamente la situación de los empleados de dichas Instituciones, por lo que debe aplicarse la disposición que más favorezca al trabajador. De aquí resulta que frente a la inquietud de los bancos se han beneficiado en forma estimable a los empleados de -- dichas Instituciones, pero; el derecho de asociación profesional y de huelga y otros de carácter social, deben estar en plena vigencia.

B.- REGLAMENTO DE MEDIDAS PREVENTIVAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO

En 1857 el Constituyente confundió los problemas de Libertad de Industria e intervencionismo de Estado y por evitar la intromisión Estatal en las Industrias o empresas particulares se frenó la Constitucionalización del Derecho Laboral.

No obstante lo anterior y a pesar de respetarse ampliamente el principio de la libertad individual de trabajo, -- se pensó que se hacía indispensable legislar en materia de accidentes y así fué como en 1904 en el Estado de México, Don -- José Vicente Villada, inspirado en la Ley de Leopoldo II de -- Belgica, expi -

dio la primera Ley, que al decir del maestro de la Cueva, prescribía en su artículo tercero que: "cuando con motivo del trabajo que se encargue a los trabajadores asalariados.... sufran éstos, algún accidente de trabajo que les cause la muerte o una lesión o enfermedad que les impida trabajar, la empresa o negociación que reciba sus servicios estará obligada a pagar, sin perjuicio del salario que se debiera devengar por causa del -- trabajo una cantidad....., igualmente; se presume que el accidente, sobrevino con motivo del trabajo a que el obrero se consagraba, mientras no se pruebe lo contrario".

Dos años después Bernardo Reyes en Nuevo León expidió una Ley más completa e importante en materia de accidentes laborales que sirvió de base a otras legislaciones estatales dentro de las que podemos citar la de Gustavo Espinosa Mireles de Coahuila.

Así tenemos que el origen de este Reglamento, se remonta a su expedición de fecha 23 de Noviembre de 1934, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Noviembre - del mismo año, y entrando en vigor 30 días después de su publicación.

El Reglamento de medidas preventivas de accidentes de trabajo vino a establecer en forma detallada la manera de cumplir con lo ordenado en la Fracción XV del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y Arts. 28, 102, 111, 114, 122 y 125 y - demás relativos de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Esos artículos se refieren en términos generales, a la obligación de los patrones de conservar en sus establecimientos los preceptos legales sobre medidas adecuadas para prevenir- -

accidentes en el uso de máquinas, instrumentos y materiales de trabajo que garanticen la salud y la vida de sus trabajadores; la obligación de los trabajadores de observar las medidas de higiene y seguridad; la obligación de permitir la inspección de sus instalaciones y maquinaria; las sanciones a que se hacen acreedores los patronos si no observan las medidas ordenadas -- por las leyes y los reglamentos, etc.

Los artículos mencionados excepto la Fracción XV del apartado "A" del artículo 123 Constitucional que no ha cambiado, - tiene su correspondencia en los Artículos 47, 51, 132 Fracción XVII, 134 Fracción II, 135, 423 Fracción VI, 166 y 878 Fracc. V y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo en vigor.

En cuanto a la elaboración del reglamento en cuestión, se desconocen cuales fueron las comisiones e instituciones que intervinieron, solamente se tiene conocimiento que fué elaborado por una comisión interna del departamento del trabajo cuyo titular era J. de D. Bojorquez.

En relación a las formalidades que se siguieron para su elaboración, por tratarse de un reglamento administrativo, fué promulgado por el Presidente de la República Abelardo L. Rodrí guez y refrendado por el jefe del departamento de trabajo y - por el subsecretario de Gobernación y publicado en el Diario oficial de la Federación.

A).- Aplicación.

La aplicación directa de este reglamento compete a - las autoridades federales en las industrias o empresas que de- conformidad con los artículos 358, 359, 360, y 361 (523, 527 y

528 de la Ley Federal del Trabajo en vigor) competen a las mismas y a las autoridades locales en las industrias o empresas - de su jurisdicción (Art. 529 de la Ley Federal del Trabajo en vigor), por lo que se refiere a la Secretaría del Trabajo y -- Previsión Social, esta a través de la Dirección General de inspección federal del trabajo, vigila el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento de medidas preventivas de accidentes de trabajo.

Por otra parte, compete a la Dirección General de inspección del trabajo, de la misma Secretaría, la vigilancia de las comisiones a las que se refiere el Art. 29 del propio reglamento y el Art. 324 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 (509 de la Ley en vigor así como del título onceavo, Capítulo V del -- mismo ordenamiento) y cuyo funcionamiento reúne el capítulo II del reglamento de medidas preventivas de accidentes de trabajo.

Actualmente la Dirección General de asuntos jurídicos de la Secretaría del Trabajo tiene encomendada la imposición de sanciones que correspondan por la inobservancia de las medidas ordenadas en el reglamento, cosa que anteriormente correspondía según el Art. 568 del propio reglamento al jefe del Departamento Central en su jurisdicción, correspondiendo actualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacer efectivas esas sanciones.

En cuanto a la aplicación indirecta del Reglamento, y por disposición expresa del artículo 35 Fracción "C" 563 y 564 respectivamente las comisiones de seguridad, trabajadores y patrones, están obligados de manera especial a vigilar la fiel observancia del mismo.

b)./ Evaluación.

Problemas detectados en el análisis.

El principal problema detectado consistió en que, en virtud del tiempo transcurrido desde la expedición del Reglamento de referencia, no fué posible obtener información acerca de su creación y si en ella intervinieron comisiones o si contaron con algún tipo de asesoría.

Así, vemos que no obstante lo señalado por el Artículo 6o. del propio ordenamiento, el que a la letra dice; Art. - 6o.- "Serán obligatorias todas las disposiciones preventivas de accidentes que se dicten a consecuencia de las modificaciones a que dieron lugar los progresos de la ciencia y de los - procedimientos de trabajo y fabricación".

En la actualidad resulta inoperante el mencionado Reglamento, toda vez que dado el avance tecnológico que se ha experimentado en el campo de la producción y la reforma y creación de normas relacionadas con el trabajo, entre las que desde luego se cuenta principalmente la expedición de la nueva Ley Federal, ha provocado que las disposiciones de este reglamento sean obsoletas, por lo que se requiere la actualización, o mejor dicho, la elaboración de un nuevo Reglamento que este acorde con las condiciones de trabajo y de las normas en vigor.

Precisamente derivado de la expedición de la nueva Ley Federal de Trabajo surge el problema de si el citado reglamento se encuentra vigente o no, con todas las consecuencias legales que ello implica. Este problema se origina en el artículo 2o. transitorio de la Ley, a raíz del cual ha sido impugnada la vigencia de todos los reglamentos expedidos en rele-

ción con la misma y la legalidad de los actos de la Secretaría - del trabajo en la aplicación de los Reglamentos.

Podemos señalar al respecto que las autoridades encarga- das de vigilar el cumplimiento del mismo, en esta caso la Direc- ción General de Inspección del Trabajo, aplican el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo, fundamentando su - acción en el Artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo (artículo 16 de la antigua Ley de 31), y no en el Reglamento mencionado co- mo debía ser,.

El Art. 17 a la Letra dice:

"A falta de disposición expresa de la Constitución, en esta Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refie- re el Artículo 6o., se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales de justicia Social que derivan del Artículo 123 de la Constitución, la juris- prudencia, la costumbre y la equidad".

Sin embargo como nos señala Alberto Trueba Urbina (36) en el comentario, la cual nos adherimos, que hace del Art. 16 de la Ley de 1931, al referirse al resumen que hace el mismo texto, "con especificación de nuevas fuentes de derecho del Trabajo sus- tantivo y procesal". "Pero los nuevos conceptos que a su vez cons- tituyen nuevas fuentes de derecho, requieren precisar su sentido y alcance. ¿Cuáles son los principios generales de justicia so- cial? La justicia social, según se deriva la iniciativa de esta Ley, se concreta a la protección, tutela y mejoramiento de las - condiciones económicas de los trabajadores, a fin de que éstos - puedan compartir los beneficios de las riquezas naturales, de la civilización y de la cultura; pero este concepto de justicia so- cial del legislador ordinario es restringido, pues no se ajusta

al ideario del artículo 123 constitucional que impone como parte de la justicia social la reivindicación de los derechos del proletariado.

Por lo que respecta a la equidad, ésta siempre debe interpretarse de acuerdo con la idea aristotélica: superar a la justicia y mejorar a la justicia, y si se mejora la justicia, sin duda que allí encontraremos un principio reivindicatorio en favor del proletariado, que confirma la teoría jurídica del artículo 123 de la Constitución. Destacamos en cuanto a su trascendencia la supresión del derecho común como fuente supletoria del derecho sustantivo y procesal del trabajo. En consecuencia, no son aplicables las leyes civiles o mercantiles ni los códigos procesales civiles, federales o locales, en razón de la autonomía de la legislación laboral.

Por lo que respecta a la aplicación de este Reglamento - queremos hacer notar que se considerará al mismo como vigente, aún - cuando las autoridades que en última instancia resolverían sobre la vigencia de este reglamento no tienen un concepto unificado, pues existen tesis contradictorias según ejecutorias aisladas que erie--rran criterios contradictorios.

Deseamos, con el fin de no hacer demasiado ardua la exposición y dado que en algunos aspectos este reglamento tiene mucha - conexidad con el Reglamento de Higiene del Trabajo, dejaremos algunos puntos pendientes para analizarlos conjuntamente con el reglamento mencionado en último término.

C.- REGlamento DE HIGIENE DEL TRABAJO.

ORIGEN.

Este Reglamento fue expedido el 18 de Octubre de 1945 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Febrero de 1946, entrando en vigor el día de su publicación.

El Reglamento de Higiene del Trabajo vino a establecer en forma detallada la manera de cumplir con lo ordenado en la Fracción XV del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y en los artículos 109, Fracciones. IV, V y XVII, 113 Fracción XII, 157, 197, Fracc. II, 212 y 675 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en vigor en la fecha de creación del Reglamento.

Esos artículos se refieren, en términos generales, a la obligación de los patrones de observar, tanto en sus instalaciones y maquinarias, como la organización del trabajo, las medidas de higiene y seguridad que garantizan la salud y la vida de sus trabajadores; - la obligación de los trabajadores de observar las medidas de higiene y seguridad; las sanciones que se hacen acreedores los patrones, - etc. Los Artículos mencionados, excepto la Fracc. XV del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional que no ha cambiado, tienen su correspondencia en los artículos 132, Fracc. V, XVI, XVIII, XIX y XXVII, 134, Fracc. II, 166 y 878, Fracc. V y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo en vigor.

En cuanto a la elaboración del Reglamento en cuestión, al igual que del anterior se desconocen cuáles fueron las comisiones e Instituciones que intervinieron, y solamente se tiene conocimiento de que fue elaborado por una comisión interna del Departamento del -

Trabajo y Previsión Social, cuyo Titular era el Lic. Francisco Trujillo Gurría. La relación a las formalidades que se siguieron para su creación, por tratarse de un Reglamento administrativo, fue promulgado por el Presidente de la República Manuel Avila Camacho, y refrendado por los Secretarios del Trabajo y Previsión Social y de Salubridad y Asistencia Pública en el Diario Oficial de la Federación.

APLICACION

La aplicación directa de este Reglamento compete a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública y a las autoridades de las Entidades Federativas.

Por lo que se refiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ésta, a través de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, vigila el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento de higiene mediante la inspección Federal.

Por otra parte, compete a la Dirección General de Medidas y Seguridad en el Trabajo de la misma Secretaría, la vigilancia de las Comisiones a que se refiere el artículo 10 del propio Reglamento y el Artículo 324 de la Ley del Trabajo de 1931 (509 de la Ley en Vigor), cuyo funcionamiento regula el Capítulo Segundo del Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de trabajo.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo tienen encomendada la imposición de sanciones que corresponden por la inobservancia de las medidas ordenadas en el Reglamento, y corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

en hacer efectivos esas sanciones.

Respecto a la competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y a la de las autoridades locales, el Reglamento en cuestión no señala claramente cuáles son las facultades de estas autoridades en la aplicación del mismo. Este punto se tratará de aclarar en el Capítulo correspondiente a la Evaluación del Reglamento.

En cuanto a la aplicación indirecta del reglamento, y por disposición expresa de su artículo 5o., están obligados de manera especial a vigilar la fiel observancia del mismo los trabajadores del sindicato de la empresa, el patrón o su representante, las Comisiones de Seguridad e Higiene, el médico de la negociación y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

EVALUACION

Problemas detectados en el análisis.

Aquí como en el anterior Reglamento podemos apreciar que el principal problema detectado consisten en que, en virtud del tiempo transcurrido desde la expedición del Reglamento de referencia, no fue posible obtener información acerca de su creación y si en ella intervinieron comisiones o si contaron con algún tipo de asesoría.

Crítica del instrumento

En primer lugar, se debe mencionar que la redacción del Artículo primero, relativo a las autoridades que deben aplicar el Reglamento, es confusa, ya que da competencia a la Secretaría del

Trabajo y Previsión Social en las empresas de Jurisdicción Federal, pero tratándose de empresas locales no queda claro si compete su aplicación a las autoridades locales o la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública ya que el Artículo citado textualmente dice:

ARTICULO 1.-"El presente reglamento es de observancia general en toda la República y su aplicación corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en las empresas de jurisdicción Federal y a la Secretaría de Salubridad y Asistencia en las industrias que no sean de la jurisdicción de la primera y en las entidades donde ejerza funciones de autoridad sanitaria local directamente o por coordinación con las autoridades locales y a las autoridades locales respectivas en los demás casos".

Por otra parte y como ya decíamos al referirnos al Reglamento de Medidas Preventivas de accidentes de trabajo, por el avance tecnológico, la reforma y creación de normas relacionadas con el trabajo, han provocado que las disposiciones de este reglamento como las de otros, sean obsoletas y requieran la elaboración de nuevos reglamentos, y que derivado precisamente de la expedición de la nueva Ley Federal del Trabajo surja el problema de si el citado reglamento se encuentra o no vigente, con todas las consecuencias legales que ello implica.

Este problema se originó como ya decíamos al referirnos al Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo, en el Artículo 2o. transitorio de la Ley a raíz del cuál ha sido impugnada la vigencia de todos los reglamentos expedidos en relación con la misma y la legalidad de los actos de la Secretaría del Trabajo en la aplicación de los Reglamentos.

Al respecto, y aquí podríamos repetir lo dicho en cuanto al Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo, podmos señalar que las autoridades encargadas de su vigilancia, - que en este caso es la Dirección Federal del Trabajo, aplica-- el Reglamento de Higiene del Trabajo en toda su extensión, pe- ro fundamentando su acción en el Art. 17 de la Ley Federal del Trabajo y no en el reglamento mencionado, por lo que es el mismo caso del Reglamento anteriormente analizado. (ver pág. 76 y sgts).

En cuanto a las autoridades encargadas de resolver en última - instancia sobre la vigencia de este Reglamento, existen ejecu- torias aisladas con criterios contradictorios. Anexamos como - ejemplos el amparo 2013/71 del Segundo Distrito de Guadalajara promovido por Bonetera la India, S.A., de fecha 1o. de Agosto- de 1972 y la Ejecutoria pronunciada por el Primer Tribunal Co- legiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el To- ca DA-527/74 del juicio promovido por Compañías Operadoras de- Teatros. Rediseño.

Amparo 2013/72 del Juzgado Segundo de Distrito de Guadalajara: Jesús Flores apoderado de Bonetera la India, S.A., 1o. de Agos- to de 1972.

Transcribe informe justificado de la Dirección Jurídica que in- voa la siguiente ejecutoria de la H. Corte.-Sala Segunda. --- Amparo 6294/42 de Fernando Barragán Zaldivar:

"Por lo que podemos apreciar que no se deriva de ninguna Dele- gación Legislativa sino que la tiene directamente, porque se- la otorga el citado artículo 89 Fracción I Constitucional, -- pues en esta norma jurídica se encuentran tres facultades, a- saber: la de promulgar las leyes que expide el Congreso de la Unión, la de ejecutarla y la de proveer en la esfera adminis-

trativa a su exacta observancia. A primera vista se advierte la distinción que separa y evita se confundan la primer y la tercera de las facultades expuestas.

La Segunda facultad o sea la de ejecutar las leyes consiste en la realización de los Actos materiales o jurídicos que implican. En consecuencia, la tercera facultad debe ser distinta de esa, pues de significar la misma atribución hubiera sido inútil y redundante consignarla.

Definidos los conceptos de promulgación y ejecución, la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes no puede significar sino la realización de un acto que facilita la ejecución, pero que no es la ejecución misma. Para que las Leyes tengan una exacta observancia, es indispensable que se desarrollen sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados. Las disposiciones que detallan los elementos que la Ley contiene deben tener el mismo carácter de generalidad de ésta, pues la "Exacta observancia" de las Leyes no puede referirse a un sólo caso, sino a todos los que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución que se refiere a la aplicación concreta de la Ley a un caso especial. Es pues, evidente, que la tercera facultad se contrae a la potestad de expedir reglamentos, ésto es, de aquellas disposiciones indispensables para que la Ley pueda ser exactamente observada. Además de la Interpretación gramatical que se acaba de exponer, los antecedentes legislativos apoyan la misma conclusión.

Los antecedentes legislativos son precisamente el artículo 16 en su Fracción XIV, del acta constitutiva del 31 de enero de 1824, el 110 de la Constitución Federal de 4 de Octubre del mismo

año, el 17 Fracción I de las Leyes Constitucionales de 29 de --
Diciembre de 1838, por último, el 85 en su Fracción IV, de --
las bases orgánicas de 12 de Julio de 1843, que atribuyen al --
Presidente de la República, expresamente, la facultad de expedir Reglamentos.

Por ende, la función reglamentaria del Ejecutivo, es ajeno e --
independiente de la legislativa del Congreso de la Unión y por --
ello, la Ley Federal de Trabajo que entró en vigor el 1o. de --
Mayo de 1970, no puede tener la consecuencia legal de abrogar --
el Reglamento de referencia. Este, de acuerdo con la tesis --
transcrita, tiene las mismas características materiales que la --
Ley, y contiene disposiciones generales, abstractas e imperso- --
nales, aún cuando el órgano que las emitió sea meramente admi- --
nistrativo.

En la Secretaría del Trabajo y Previsión Social existe una co- --
misión de Asuntos legislativos, en el que participan todos los --
Directores Generales de la Secretaría. Esta Comisión es la en- --
cargada de revisar y poner al día los Reglamentos que aplica--
la Secretaría y tiene en estudio varios Reglamentos, entre los --
que se encuentra el Reglamento Interior de Trabajo, el Regla--
mento de Inspección Federal del Trabajo y el de Higiene del --
Trabajo, entre otros.

En relación al Reglamento de Higiene en el Trabajo se tiene --
conocimiento que ya existe un proyecto, pero no fué posible ob- --
tener una copia o informarse acerca de su contenido, a pesar--
de las gestiones que se hicieron al respecto.

D.- Reglamento de labores peligrosas e insalubres para mujeres y menores.

Antecedentes.

Leemos, en el dictamen de la comisión de Constitución, en el último párrafo en el cual pretende fundarse el Artículo 5o. - del proyecto de Constitución y que se refiere a las normas del trabajo.

"..... La libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad". (37)

"La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial.- Queda prohibido el trabajo nocturno en las Industrias a los niños y a las mujeres, se establece como obligatorio el descanso hebdemonario".

Parece ser que esta última adición, según lo declare textualmente la referida comisión de Constitución, fué tomada de una iniciativa que sobre el particular le hubieron presentado los Diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio H. Gongora.

Todo lo anterior no se vino a regular sino hasta la expedición del Reglamento de Labores Peligrosas e Insalubres para mujeres y menores; él cual vino a establecer en forma detallada la manera de cumplir con lo ordenado en la fracción XV del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y en los Artículos 83, 108, 109 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en vigor en la fecha de creación del Reglamento.

37.- Jorge Sayg Helú. Op. Cit. Pág. 294.

Este Reglamento fué expedido el día 31 de Julio de 1934, publicándose en el Diario Oficial de 11 de Agosto de 1934 y por disposición de su Artículo 3o. transitorio, entró en vigor el día siguiente de su Publicación en el Diario Oficial.

Los Artículos referentes a las labores peligrosas e insalubres que se estipulaban en la Ley de 1931 en sus artículos 108 y -- 109; son concordantes con lo estipulado en el artículo 167 de la Actual Ley Federal del Trabajo, el que a la letra dice:

ARTICULO 167.- "Son labores peligrosas e insalubres las que, -- por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, -- químicas y biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utilice son capaces de actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer en -- estado de gestación, o del producto.

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que -- quedan comprendidos en la definición anterior.

Aplicación.

La aplicación directa de este reglamento compete específicamente al departamento de Protección al Trabajo de mujeres y menores dependientes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en asuntos que correspondan a la jurisdicción Federal de las cuales en seguida haremos una enumeración, o bien a la Dirección General del Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal o de la entidad Federativa en que esté ubicada la Empresa.

Corresponden a la Jurisdicción Federal las siguientes Empresas.

- I.- Industria Minera y de Hidrocarburos.
- II.- Industria Petroquímica.
- III.- Industria Metalúrgica y Siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, su beneficio y fundición, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.
- IV.- Industria Eléctrica.
- V.- Industria Textil.
- VI.- Industria Cinematográfica.
- VII.- Industria Mulera.
- VIII.- Industria Azucarera.
- IX.- Industria del Cemento.
- X.- Industria Ferrocarrilera.
- XI.- Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.
- XII.- Empresas que actúe en virtud de un contrato o concesión federal y las que sean conexas.
- XIII.- Empresas que ejecuten trabajos en zonas Federales y a --
guas territoriales.

Asimismo las sanciones serán aplicadas por el Jefe del Departamento del Trabajo, por los Gobernadores de los Estados y por el Jefe del Departamento General, en sus jurisdicciones según lo estipulaba el Artículo 29 del Propio Ordenamiento.

Actualmente es la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo quien impone las sanciones, y es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien se encarga de hacer efectivas esas sanciones, encargándose de la Vigilancia o sea del cumplimiento de este reglamento, la dirección general de Inspección del Trabajo.

En este Reglamento al igual que en los anteriores, se coincide en los mismos problemas para efectuar la evaluación del mismo, en virtud del tiempo transcurrido desde la fecha de su expedición, por lo cual en cuanto a su elaboración, se desconocen -- cuales fueron las comisiones e Instituciones que intervinieron en ella y solamente se tiene conocimiento que fué elaborado -- por una comisión interna del Departamento del Trabajo cuyo titular era J. de D. Bojurquez.

A efecto de poder analizar como se viene haciendo, conjuntamente aún cuando en forma diferida, lo correspondiente a las condiciones de Trabajo y Seguridad que debe guardarse con respecto a la prestación de Servicios que presten tanto mujeres como menores, hemos de hablar en primer término de lo que corresponde a las mujeres, para después señalar lo que en igual forma-- debe guardarse con respecto a los menores.

En primer término tenemos que la Ley Federal del Trabajo establece que las mujeres disfruten de los mismos Derechos y tengan las mismas obligaciones que los hombres y se consignan en ellas ciertas

modalidades que tienen como propósito fundamental la protección de la maternidad, prohibiendo:

I.- Labores peligrosas e insalubres:

II.- Trabajo Nocturno Industrial, y

III.- En los establecimientos Comerciales después de las diez de la noche.

Así la propia Ley considera como labores peligrosas para las mujeres:

a).- El engrasado, limpieza y reparación de maquinaria u organismos en movimiento.

b).- Cualquier trabajo con sierras automáticas, circulares o de cinta, cizallas, cuchillos, cortantes, martinetes y demás aparatos mecánicos particularmente peligrosos.

c).- La fabricación de explosivos, fulminantes, sustancias inflamables, metales, alcalinos y otros semejantes.

Y como labores insalubres, la mujer no puede desempeñar las que ofrezcan peligro de envenenamiento por el manejo de sustancias tóxicas como:

a).- Trabajos de pintura Industrial en las que se utilicen la cerusa, el sulfato de plomo o cualquier otro producto que contenga dichos pigmentos.

b).- Toda operación en cuya ejecución se desprendan gases o vapores deletéreos o emanaciones o polvos nocivos.

c).- Toda operación que produzca por cualquier motivo humedad continua.

Además, las mujeres no prestarán servicio extraordinario. En caso de violación a esta disposición prohibitiva, las horas extraordinarias se pagarán con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de jornada.

Como lo señala el propio ordenamiento, las mujeres tendrán los siguientes derechos:

- 1.- Durante el período del embarazo no podrán desempeñar trabajos peligrosos para su salud o la de su hijo, tales como las que produzcan trepidación o exijan esfuerzo físico considerable; levantar, tirar o empujar grandes pesos, o permanecer de pie largo tiempo.
- 2.- Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto;
- 3.- Los períodos de descanso a que se refiere la Fracción anterior se prorrogarán por el tiempo necesario en caso de que se encuentren imposibilitadas para trabajar a causa del embarazo o del parto.
- 4.- En el período de lactancia tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en el lugar adecuado e higiénico que designe la empresa;
- 5.- Durante los períodos de descanso a que se refiere la Fracción Segunda, percibirán su salario íntegro. En los casos

de prórroga mencionados en la Fracción Tercera, tendrán de recho al cincuenta por ciento de su salario por un período no mayor de sesenta días.

6.- Al regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto, y,

7.- A que se computen en su antigüedad los períodos pre-y-post-natales.

En los establecimientos en que trabajan mujeres, el patrón debe mantener un número suficiente de asientos o sillas a disposición de las mujeres y madres trabajadoras.

DE LOS MENORES.

Queda prohibido la utilización del trabajo de los menores de 14 años y de los mayores de esta edad y menores de 16 que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los Estudios y el trabajo.

Los mayores de 14 y menores de 16 años necesitan autorización de sus padres o tutores a falta de ellos, del Sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la autoridad Política.

Los mayores de 14 y menores de 16 años deberán presentar un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la inspección del trabajo. Sin el requisito del Certificado, ningún patrón podrá utilizar los servicios de estos adolescentes.

La jornada del Trabajo de los menores de 14 años a 16 años no podrá exceder de seis horas diarias y deberá dividirse en períodos máximos de 3 horas.

Entre los distintos períodos de la jornada disfrutarán de reposos de una hora por lo menos.

Esta prohibida la utilización del trabajo de menores de 16 años, en:

a).- Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato,

b).- Trabajos susceptibles de afectar su moralidad y sus buenas costumbres.

c).- Trabajos ambulantes, salvo autorización especial de la inspección del trabajo.

d).- Trabajos subterráneos ó submarinos.

e).- Labores peligrosas ó insalubres,

f).- Trabajos superiores a sus fuerzas o los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal.

g).- Establecimientos Industriales después de las diez de la noche.

h).- Todos los demás que determinen las Leyes.

Las mismas prohibiciones en lo que se refiere a labores peligrosas o insalubres para las mujeres, son aplicados en el caso de los menores.

Los menores trabajadores pueden percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que les correspondan.

Los menores de 14 a 16 años disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas de 18 días laborables, por lo menos.

Los patrones que tengan a su servicio menores entre 14 y 16 años, están obligados a:

- I).- Proporcionar a la Inspección del Trabajo los informes que se les solicite, respecto de los menores trabajadores a su servicio.
- II).- Llevar un registro que contenga nombre, edad, fecha de nacimiento, domicilio, ocupación específica, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo de los menores contratados.
- III).- Exigir la presentación de los certificados médicos que acrediten su buena salud y que están aptos para el trabajo que se les encomienda.
- IV).- Organizar el trabajo a fin de que los menores dispongan del tiempo necesario para asistir a escuelas primarias o de capacitación profesional.

Los mayores de 16 años pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones establecidas en la Ley.

En 1974 se propuso la abrogación del artículo 161 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, el cual prohíbe el trabajo extraordinario de mujeres y menores, que desde luego no se aplica en la práctica ya que las mujeres siguen trabajando tiempo extra,

por su propio beneficio, a fin de obtener el pago del 200% más del salario que corresponda a las horas de jornada ordinaria.

En 1974 se propuso dicha otrogación, dejándose su vigencia hasta febrero de 1975.

Por lo que respecta a los menores de doce años, que actualmente se encuentran laborando, nos dice el Dr. Nestor de Buen lo siguiente: "el problema que hubiera podido resultar para los menores de catorce años que actualmente se encuentran laborando, ha sido resuelto en forma sencillísima y digna de alabanza, o sea, mediante una disposición transitoria que determina que podrán seguir trabajando, (o laborando) pero sujetos a la vigilancia y protección especial de la Inspección del Trabajo".

En concreto, estimamos que la reforma en este aspecto es benéfica y que sus resultados se proyectarán en un futuro no muy lejano, pues si bien es cierto que nuestra realidad parece chocar con las aspiraciones del legislador, también lo es que, el Derecho del Trabajo no debe concretarse con regular realidades, sino que debe buscar superarlos en beneficio de la clase que protege, de ahí la necesidad de actualizar el Reglamento de labores peligrosas e insalubres para mujeres y menores.

Nos referimos al Reglamento para la Inspección de generadores de Vapor y recipientes sujetos a presión, en forma muy somera, ya que dicho reglamento solo será aplicable en lo que no se oponga a la legislación del trabajo y de la previsión Social vigente y en la medida en que este aporte beneficios a los trabajadores según lo expresa Trueba Urbina (38) al referirse al mismo, a cuyo criterio nos adherimos.

38.- Alberto Trueba Urbina . Op. Cit. Pág. 311

E).- Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión.

El Reglamento para la Inspección de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión fué expedido el día 13 de Agosto de 1926, publicandose el día 27 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el día siguiente de su publicación.

Este Reglamento vino a derogar al Reglamento de Inspección de Calderas de vapor del 15 de Agosto de 1926, así como todas las demás disposiciones, acuerdos o circulares que habia sobre la materia, vieniendo a establecer en forma detallada la manera de cumplir con lo ordenado en la Fracción XV del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y Fracciones IV y V del Artículo 114 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la cual se encontraba en vigor en la fecha de creación del Reglamento.

Esos artículos de la Ley Federal del Trabajo se refieren en términos generales, a la obligación de los patrones de cumplir con las disposiciones de las normas de trabajo y seguridad, -- aplicables a sus empresas o establecimientos, con el fin de evitar perjuicios al trabajador, organizando el trabajo, de modo que se garantice la salud y la vida de los mismos, la obligación de los trabajadores de observar las medidas preventivas e higienicas que se establezcan para la seguridad y protección de los trabajadores; así como para los patrones la obligación de permitir la Inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo deben practicar en sus establecimientos para cerciorarse del cumplimiento de las normas de trabajo; las sanciones a que se hacen acreedores tanto propietarios como Inspectores -- etc.

Los artículos mencionados, excepto la Fracción XV del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional que no ha cambiado, tienen su correspondencia en los Artículos 132 Fracciones I, XVI, y XXIV, 134 Fracciones I y II y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo en vigor.

En cuanto a la elaboración del Reglamento en cuestión, al igual que en todos los anteriores se desconocen cuales fueron las comisiones e Instituciones, que intervinieron y solamente se tiene conocimiento de que fué elaborado por una comisión interna del Departamento del Trabajo, cuyo titular era Genaro V. Vázquez. Fué promulgado este Reglamento por el Presidente de la República Lázaro Cárdenas y refrendado por el Jefe del Departamento del Trabajo publicandose en el Diario Oficial de la Federación.

Corresponde la aplicación de éste Reglamento a la Dirección General de Previsión Social, la que vigilará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el mismo.

Con el anterior Reglamento concluimos este breve análisis de los Reglamentos del Trabajo y Previsión Social, no sin aclarar que aún cuando existen otros Reglamentos que son de vital importancia - para la Seguridad y bienestar de los Trabajadores, -- estos requieren de un estudio pormenorizado, además de que se encuentran más o menos actualizados algunos y que aún cuando requieran de modificaciones, éstas, desde luego, no son de la magnitud de las que requieren los Reglamentos que hemos analizado en páginas anteriores y de los que volvemos a repetir es urgente que se actualicen de acuerdo a la Nueva Ley Federal del Trabajo; a los avances tecnológicos que se van alcanzando día a día; así como a las necesidades actuales que en materia-

de Prevención y Seguridad Social se requieren. Por lo que continuando con nuestra exposición pasaremos a exponer cual es la Función Social de dichos Reglamentos de Trabajo y Previsión Social y de la facultad Reglamentaria que corresponde al Presidente de la República, en el siguiente capítulo.

III.- Reformas y Adiciones que se proponen.

- 1.- Acelerar la reestructuración administrativa y funcional -- de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a fin de -- que sea elaborado el Reglamento Interior de dicha Secretaria ya que con base en él, se define la función de cada -- Dirección y que se expida además todos los reglamentos necesarios para llevar a cabo la política laboral.
- 2.- Que dentro de esa reestructuración administrativa y funcional se establezca formalmente un sistema de comunicación -- y cooperación entre las dependencias, a fin de que el reglamento sea elaborado y puesto en práctica en forma conjunta por las dependencias involucradas.
- 3.- Que el monto de las sanciones sea establecido en forma móvil las relaciones con los incrementos que sufran los salarios mínimos de cada zona económica. Por otra parte, -- que sean reintegradas a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, para que se establezcan un sistema de calificación de méritos al personal
- 4.- Esto es en razón de que otros reglamentos que aplica la Dirección de Inspección establecen el cobro de derechos -- por la realización de Inspecciones.

CAPITULO TERCERO

FUNCIÓN SOCIAL DE LOS REGLAMENTOS DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

I.- Teoría Social del Reglamento. II.- Facultad Reglamentaria Social del Presidente de la República. III.- Aplicación de los Reglamentos.

I.- Teoría Social del Reglamento.

Atendiendo a la naturaleza propia de los Reglamentos locales, sabemos son actos Administrativos, y a fin de posteriormente definir su función Social, habremos de señalar primeramente algunos antecedentes en los que se manifiesta ya, - la inquietud por regular la protección a que mercedamente se iban haciendo acreedores los Trabajadores.

Tenemos que en la Ley de 6 de Enero de 1915, en la que se establecía la dotación de tierras o restitución de las mismas en su caso, y en la que poco más adelante, estos cardinales - principios habrían de ser elevados a la categoría de Constitucionales en el Artículo 27 de la Carta de Querétaro; así mismo sucedía con otros de los muchos proyectos que integraban - las labores de la sección de legislación social de la Secretaría de Instrucción Pública, como lo eran la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Accidentes; Ley para fijar el salario mínimo; Ley Obrera de prestación de servicios, etc. Todo esto - en lo que se refiere a materia Social.

Así mismo el convenio que el 17 de Febrero de 1915 que - hubo de celebrar la Revolución constitucionalista con la casa del Obrero Mundial, y por medio del cuál los obreros afiliados a ésta se adherían a aquella, con objeto de intensificar-

sus ideales, en lo que afecta a las reformas sociales y toda vez que: como establecía su principio Revolucionario según manifiesta Alvaro Obregón. (39)

"El Gobierno constitucionalista reitera su resolución, expresada por decreto de 13 de Diciembre del año próximo pasado de mejorar, por medio de leyes apropiadas, la condición de los trabajadores, expidiendo durante la lucha todas las Leyes que sean necesarias para cumplir aquella resolución".

Y es que los trabajadores de México palpaban ya, los frutos que empezaban a dar la Revolución pues desde entonces no solamente se discutían planes de campaña militar, sino proyectos bien meditados sobre reformas a todas sus leyes, a fin de crear en el país un concepto nuevo de justicia social.

Por otro lado, como se aprecia en el Decreto de Obregón, el cual es ratificado por Carranza y en el que manifiesta expresamente:

"Que en uso de las amplias facultades de que estoy investido, conforme al Artículo 2o. del Decreto del 12 de Diciembre de 1914; y teniendo en consideración: que para hacer más intensa y fructuosa la campaña que en defensa del principio de legalidad y de los ideales nacionales, encarnado en la Revolución constitucionalista, está haciendo el Sr. Alvaro Obregón en el interior de la República, fué ampliamente autorizado por esta Jefatura no solamente para dictar las medidas relacionadas con las operaciones militares que tiene a su cargo, sino también para expedir las demás que tuvieran por fin, el bienestar y mejoramiento de las clases menesterosas, a quienes es debido hacer llegar desde luego los beneficios de la Revolución.(40)

39.- Folleto Editado por la Com.Nal. Electoral de P.R.I. , sobre la Conferencia sustentada por el General Alvaro Obregón el 8 de agosto de 1927, en Morelia, Mich.

40.- Ib idem.

En este Decreto y a falta de una Ley, como el mismo lo indica, se establecen un salario mínimo así como un límite para la jornada diaria de trabajo, así como también se establecían las sanciones a que se hacían acreedores quienes no cumplieren con tales disposiciones.

Ahora bien ésto es solamente un ejemplo a cerca de la Legislación Social que se trataba de estatuir en beneficio de las clases menesterosas en nuestro país, y que desde luego es base de la creación o elaboración de lo que posteriormente serían los Reglamentos de Trabajo y Previsión Social.

A fin de hacer un análisis a cerca de la función Social que en especial inyectan los Reglamentos a la vida social de nuestra comunidad, es necesario hacer referencia a lo que los mismos son como actos emanados de la Administración ya que es la Administración la que directamente puede emitir dichos reglamentos.

Así encontramos que existen varias clasificaciones en cuanto a los actos administrativos según los diversos puntos de vista.

En primer término tenemos a los actos jurídicos y los meros actos. Como ejemplos de actos jurídicos tenemos a las ordenanzas, reglamentos, disposiciones, resoluciones, contratos de todo tipo, en los cuales el estado sea contratante.

Como meros actos tenemos la enseñanza oficial, la gestión económica con todas sus realizaciones técnicas, las gestiones materiales en el campo de la administración autoritaria, el ejercicio de la coacción policiaca. Sin embargo no hay manera de poner de acuerdo esta clasificación con el principio de legalidad toda vez que se parte de la existencia de actos admi--

administrativos del estado que jurídicamente son irrelevantes. Pero aquí existe una contradicción pues un acto que ha realizado el estado requiere previamente, de la existencia de una forma jurídica cualquiera, basta con que sea una norma de competencia que haya procurado una posibilidad de atribución. Luego entonces no hay acto administrativo que pueda ser considerado como mero acto, sin significación jurídica.

El Reglamento lo podemos clasificar como un acto administrativo con trascendencia jurídica, es decir es un acto que — siendo cualificado, que sirviendo para la ejecución de normas jurídicas superiores, crea por su parte derechos, es al mismo tiempo aplicador y productor del Derecho. Es un acto administrativo a su vez creador del Derecho., es decir el Reglamento por un lado, aplica la Ley, pero por otro, crea derecho, es además un acto formal por encontrarse vinculado jurídicamente a una forma. Esta sujeto a una norma de derecho procesal.

Así los Reglamentos son actos administrativos establecidos del Derecho, con los cuales, según la expresión corriente, se crea derecho para una pluralidad de casos, se regula jurídicamente una pluralidad de casos.

De esto resulta que los reglamentos son los actos administrativos más importantes. Su significación especial para la administración se funda en que constituyen una base amplísima para el resto de la administración que, de este modo, se desenvuelve, en gran parte, no apoyándose en la Ley inmediatamente, sino en los reglamentos, que son los que, a su vez, se apoyan inmediatamente en las leyes.

Precisamente derivado de esta importancia que tienen los Reglamentos en la aplicación de las leyes, es que resulta su —

importancia Social ya que implícitamente lleva por consecuencia un fondo de protección Social.

Naturalmente existe una tendencia a reservar la mayor cantidad posible de asuntos que se sustraen a la codecisión o decisión única de la representación popular, viniendo a formar parte de las atribuciones del Presidente de la República, sin embargo los reglamentos en sí mismos, no dependen de las formas de estado, puesto que representan un programa técnico jurídico en la producción del derecho, una necesidad técnico jurídica de nuestro tiempo, que actualiza la división del trabajo en la producción del Derecho y se halla a tono con la época de división del trabajo en la vida social.

La función del Reglamento, es la de restringir el arbitrio concedido por la Ley, condicionado el poder discrecional del órgano llamado a aplicarla.

Podríamos afirmar que es en esta forma, como cumple el reglamento con su función social, ya que sólo restringiendo precisamente ese arbitrio concedido por la Ley, al órgano encargado de aplicarla, condicionando al mismo, es como se puede dar una cierta garantía al sujeto pasivo de los mismos, de que al aplicarse estos, se realizará dicha aplicación con sujeción a dicho condicionamiento o restricción establecidos.

En México corresponde de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de nuestra carta magna al Presidente de la República "Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes". Pero la función que aquí ejerce, al proveer en la esfera administrativa, dictando reglamentos, están destinados a regular o a tutelar el trabajo humano, de manera que éste no sufra menoscabo o deterioro alguno en su ejercicio, enc

mendándose a la vez a las propias autoridades administrativas, vigilar la observancia de las leyes y el cumplimiento de las mismas en las relaciones entre trabajadores y patrones, estableciéndose al efecto sanciones a las violaciones de las normas de trabajo y previsión social, evitando así perjuicios o tal vez daños irreparables a los trabajadores, como lo son la pérdida de la propia vida, la cual jamás se podrá compensar con el pago de una indemnización.

Desde luego, tanto los reglamentos laborales como de Previsión Social son de la misma naturaleza, lo cual esta latente en el contenido del texto del Art. 123 Constitucional, como función protectora y redentora de los trabajadores. De lo que resulta que la naturaleza social de las disposiciones de nuestra carta constitucional del trabajo, no sólo obliguen al poder legislativo a inspirarse en las mismas para dictar las reglamentaciones correspondientes, sino al propio poder Ejecutivo que en la especie, su facultad reglamentaria no es de carácter público, sino Social, por lo que dichos reglamentos sólo deberán contener normas tutelares de los derechos, de la salud y de la vida de los trabajadores, cuidando de que en los casos de muerte, los beneficiarios económicos de los mismos; reciban las indemnizaciones correspondientes.

Por lo que, tanto en las reglamentaciones del trabajo minero, como de vías de comunicación, en los trabajos en que se usan generadores de vapor o recipientes sujetos a presión, etc. en las que no sólo se tutela la actividad del trabajador, sino que se imponen a los patrones las obligaciones para evitar riesgos en las labores, tipificándose por tanto, las sanciones a que se hacen acreedores por incumplimiento; así mismo en los

Reglamentos administrativos de previsión social se contienen -
nórmis de higiene y preventivas de accidentes de trabajo, tan-
to en los centros de trabajo como en toda actividad que por la
naturaleza propia del trabajo pueda originar riesgos para quien
presta el servicio.

El objeto de las sanciones que establecen los mismos re-
glamentos, es el mantenimiento de las nórmis que en las rela-
ciones de trabajo, y el cumplimiento de las leyes protectoras-
del mismo y de previsión social debe existir, tanto por parte-
de los trabajadores, como de los patrones.

En otras palabras el Reglamento viene a regular los deta-
lles de aplicación de la Ley, procurándose que el Reglamento -
no establezca principios que puedan afectar los Derechos de --
los Administrados.

Por último diremos que una garantía más para los Adminis-
trados es la de que todo Reglamento deberá estar precedido --
por una Ley, así podemos decir que si bien es verdad que el ac-
to de la expedición de un Reglamento, se basa en la Fracción I
del Artículo 89 Constitucional, ello no quiere decir, que los-
Reglamentos que se expidan no deberán señirse a la Constituci-
ón Federal, lo que desde luego viene a garantizar que la expe-
dición de Reglamentos se haga de acuerdo a dicho ordenamiento,
evitando así ataques a las libertades fundamentales, como lo -
son el Derecho de Asociación, la libertad de pensamiento y el
Régimen de la Propiedad. La noción de interés Público desempe-
ña un papel muy importante para precisar el alcance de los Re-
glamentos.

II.- Facultad Reglamentaria Social del Presidente de la República.

En su obra teoría General de Derecho Administrativo Adolfo - Merkl, nos dice que "En la monarquía, el portador supremo de la competencia para dictar ordenanzas y al mismo tiempo, detentador de la competencia administrativa suprema, es el monarca.
(41)

Ahora bien ésta facultad reglamentaria la encontramos originalmente derivada de dos principios Jurídico-Positivos según nos indica el mismo Autor; pues no compete indistintamente a cualquier autoridad administrativa cualquier clase de ordenanza.

En México la mayoría de autores, están de acuerdo en que son varias las razones, por las que la teoría constitucional confía la facultad Reglamentaria al poder Ejecutivo, ya que la - Fracción I del Artículo 89 de la Constitución, concede al ejecutivo la facultad reglamentaria, cuando habla de que tiene - la facultad de promulgar y ejecutar las leyes, "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Constancia de lo anterior es el hecho de que en las constituciones anteriores a la de 1857 se le otorgó de manera expresa la facultad de dictar reglamentos al Ejecutivo, más adelante haremos referencia a dichas constituciones, en orden cronológico a fin de reafirmar el hecho de que ya en estas se otorgaba la facultad reglamentaria, de manera expresa, al Presidente de la República, haciendo notar que no sucedió lo mismo -- con la Constitución de 1857, la que suprime tal facultad; sin

mediar ninguna explicación, por lo que hace a la Constitución-Vigente, en la Fracción I y en las frases que se han separado, existe tal posibilidad, ya que es indispensable en todo régimen político y de Derecho, Contar con dicha facultad.

Por otro lado encontramos que en otros preceptos Constitucionales se habla de los Reglamentos, es el caso del Artículo 92 -- que aunque no habla directamente de la facultad de expedirlos-- si hace mención a éstos.

En el campo doctrinal se sostiene que el término proveer, que gramaticalmente significa poner los medios adecuados para llegar a un fin, se encuentra la facultad Reglamentaria. Además -- tratándose de una acción imprescindible en todo Régimen Jurídico, la jurisprudencia ha justificado tal interpretación, constancia de lo mismo son las jurisprudencias que nos menciona Serra Rojas en su obra. (42)

El mismo Autor al hablarnos del poder Reglamentario, nos dice que son varias las razones por las que la teoría Constitucional confía la facultad Reglamentaria al Poder Ejecutivo. Esto es, si consideramos el aumento demográfico, el desarrollo de las ciudades, los progresos de la ciencia técnicas y artes, -- los que mantienen en una incesante evolución a la Sociedad, misma que demanda una intervención directa del poder político, el que mantiene una constante e inmediata relación con las necesidades sociales, y debido a que Políticamente y por la composición misma del Poder Legislativo este no puede descender al detalle de la Ley y toda vez que el Poder Ejecutivo está en contacto directo con la realidad, y el que apremiado constantemente por los problemas del Estado, será quien pueda resolver más directamente los mismos con ayuda de los Reglamentos, ésto es-

haciendo uso de la facultad Reglamentaria, ya que si la Ley establece el principio General, el Reglamento cuida otros aspectos más detallados, más específicos, aún cuando claro ésta es a éstas, necesariamente a las que se refiere.

Montesquieu, consideraba al Poder Ejecutivo en un principio de una manera unitaria, dividiendolo posteriormente en poder Político o de Gobierno y en Poder Administrativo, aún cuando, no sea posible desligar esas funciones, pues entendemos que si el Gobierno procura la realización de los fines del Estado, la Administración se encamina directamente a realizarlos. Pero en realidad, no se trata de una distinción esencial que permita dividir tajantemente al Ejecutivo en Poder Político y Poder Administrativo. Es la misma función del Estado, simplemente considerada desde distintos puntos de vista, y entonces simplemente hay una diferencia de grado; el Poder político, o de Gobierno, fija los lineamientos fundamentales de la acción del Estado, su orientación General, y el Poder Administrativo, como una faceta de ese mismo Poder Ejecutivo, se encargará de la realización práctica de ese programa formulado.

Ahora bien, al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo se encuentra un funcionario que recibe el nombre de Presidente de la República cuya actividad fundamental es la de administrar, la cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la Ley y en otras se desborda ésta, adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión. Sin embargo estimamos que, administrativamente, su función es mucho más amplia, pues las decisiones más trascendentales, en todas las ramas de la administración dependen de él, los nombramientos del poder Judicial, también dependen de él, materialmente legisla en el ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 71, 89 Fracción I y 131 de la Constitución.

Como podemos apreciar se incluye dentro de estas facultades lo señalado en la Fracción I del Artículo 89 Constitucional o sea la facultad Reglamentaria del Presidente de la República, que es la potestad discrecional que se reconoce al poder ejecutivo para expedir Reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En los Estados de la Federación la facultad es del Gobernador y Reglamenta las Leyes locales.

El Reglamento es una de tantas medidas a través de las cuales el Presidente de la República Ejecuta y provee en la esfera Administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En efecto, la ejecución de las mismas es una facultad y el proveer a su exacta observancia es otra, ambas se pueden lograr a través de una serie de actos administrativos, como pueden ser: órdenes, acuerdos, decretos, circulares, memoranda, oficios, decisiones, resoluciones e inclusive actos materiales cuya finalidad es, precisamente la apuntada, "ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes", que el Reglamento constituye como ya hemos dicho un medio de los muchos con que cuenta el ejecutivo para llevar a cabo las facultades a que se refiere la Fracción I del Artículo 89 Constitucional. Como ya asentábamos al referirnos a las mismas en nuestro capítulo primero.

Como ya decíamos aún cuando en esta Fracción no se mencionan expresamente las facultades del ejecutivo para dictar Reglamentos, en el Artículo 92 del mismo ordenamiento se implica esta facultad toda vez que este último prescribe que: "Todos los reglamentos Decretos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Por otro lado para poder dictar reglamentos, el Presidente de la República deberá cuidar que los mismos, se sujeten a las -- restricciones, que para los mismos existen, las cuáles consisten en:

- 1.- Obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu.
- 2.- Imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir por un Reglamento la libertad de los ciudadanos, si el Legislador no ha planteado, a lo menos, el principio de tal determinación.
- 3.- Imposibilidad de tocar materias o de tomar ciertas disposiciones reservadas para el Legislador sea por la Constitución, sea por la Ley, sea por una costumbre reconocida por la Jurisprudencia.

En México la facultad Reglamentaria estaba reconocida por las constituciones anteriores a la de 1857, la que como ya decíamos al principio de nuestra exposición, sin ninguna explicación suprime la expresión tácita de tal facultad.

Tenemos que en la Constitución Española de Cadiz de 18 de Marzo de 1812, publicada en México en Septiembre del mismo año, y la cual tuvo una vigencia muy limitada, el Artículo 171 Fracción II señalaba las prerrogativas del Monarca y le otorga la facultad de expedir reglamentos.

En el Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana o Constitución de Apatzingan de 22 de Octubre de 1814, Se faculta al Congreso General para aprobar ciertos Reglamentos.-

Su artículo 170 establecía: "Se sujetará el supremo Gobierno a las Leyes y Reglamentos que adoptará o sancionará el Congreso".

En el Acta Constitutiva de 31 de Enero de 1824, en su Artículo XIV se dispone: "son atribuciones del Ejecutivo: dar Decretos y Ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales....."

También la Fracción II de Artículo 110 de la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824 establece: "las atribuciones del Presidente de la República son las que siguen: II.- Dar Reglamentos, Decretos y Ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales".

Las siete leyes Constitucionales de 30 de Diciembre de 1936 establecen: Fracción I, Artículo 17 Ley 4a.: "son atribuciones del Presidente de la República: 1.- Dar todos los decretos y órdenes que converjan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y Leyes, y, de acuerdo con el consejo, los Reglamentos para el cumplimiento de estas".

En el proyecto de Reformas de 1840, en su Artículo 93 Fracción II apreciamos lo siguiente: "dar, interpretar, derogar, con sugerencia a las mismas, todos los Decretos y Ordenes que convengan para la mejor administración Pública y dictar, los Reglamentos para el cumplimiento de las Leyes y Decretos".

Del artículo 87 Fracción IV de las bases orgánicas de 12 de Junio de 1843 se desprende que corresponde al Presidente de la República: "Fracción IV.- Expedir Ordenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las Leyes sin alterarlas ni modificarlas".

En el primer proyecto de Constitución de 26 de Agosto de 1842, en la Fracción II del Artículo 95, se fijó: "expedir con sugestión a las leyes, las Ordenes y Decretos que juzgue conveniente para la mejor administración pública en los ramos de su incumbencia y dar, con acuerdo del consejo, los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las Leyes y Decretos". En el mismo ordenamiento en la Fracción II del Artículo 60 se establece: "dar con sugestión a las leyes, órdenes, decretos y Reglamentos para el mejor cumplimiento de las Leyes Generales".

En el Voto particular de la minoría de la Comisión fué lo que se estableció en el Artículo señalado en último término, siendo el segundo proyecto de Constitución igual al de la minoría.

La Comisión presidida por Don Ponciano Arriaga, estableció en el Artículo 66 Fracción II del Proyecto de Constitución de 1856, que entre las facultades del Presidente estaban las de: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. El señor Bartachano replica que en la Ley Constitucional es conveniente enumerar de la manera más explícita las facultades del Ejecutivo.

El Artículo 85 Fracción I de la Constitución de 1857, es igual al Artículo 86 Fracción II del proyecto de la Comisión de Constitución y también es igual al Artículo 89 Fracción I de la Constitución de 1917.

En cuanto a algunas Constituciones Extranjeras más o menos en los mismos términos, se determina la potestad Reglamentaria del Ejecutivo y como ejemplos tenemos las siguientes disposiciones, apuntadas por Acosta Romero (43)

La Constitución de la República Francesa de 1958 prescribe en su Artículo 21:

"El Primer Ministro dirige la acción del Gobierno. Es responsable de la defensa Nacional. Cuida de la ejecución de las Leyes sin perjuicio de las disposiciones del Artículo 13, ejerce la potestad Reglamentaria y efectúa los nombramientos para los -- empleados Civiles y Militares.

Otra disposición es la contenida en el Artículo 87 de la Constitución de la República Italiana de 1948 el que señala:

"El Presidente de la República es el Jefe del Estado y representa la Unidad Nacional. Promulgará las leyes y emará decretos con fuerza de Ley y Reglamentos".

Para ahondar en los ejemplos que estamos dando en cuanto a las disposiciones que regulan la facultad Reglamentaria transcribimos lo que la Constitución Brasileña de 1967, establece en su Artículo 83 Fracción II, el que a la letra dice:

"Compete privativamente al Presidente:..... II.- Sancionar, y hacer publicar las leyes, expedir decretos y reglamentos para su fiel ejecución".

Consideramos que los antecedentes ya mencionados, anulados a las jurisprudencias que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las que nos hablan los Administrativistas Serra Rojas, Cabino Fraga y Acosta Romero, consideramos queda establecida la existencia de la facultad Reglamentaria del Presidente de la República. Toda vez que como nos dice Serra Rojas (44) "es hoy en día el precedente y no el texto-

el que justifica en nuestro Derecho la Facultad Reglamentaria, ya que la fracción I del Artículo 89 Constitucional, comprende la Facultad de expedir Reglamentos, circulares, ordenes, y todas las explicaciones y arreglos que converjan o sean necesarios para la observancia de la Ley; pero ella a de ser exacta, es decir que de ninguna manera el ejecutivo tiene poder para alterar o cambiar en nada, el precepto de la Ley.

De lo que resulta que se le han encomendado al ejecutivo, actividades sociales encaminadas a la protección, tutela y redención de los obreros y campesinos, de los económicamente débiles, concretamente de la clase obrera, ya que en los regímenes capitalistas la división de clases es evidente. Por lo que se han dictado en favor de estas clases necesitadas leyes y reglamentos de protección y asistencia con el fin de hacer una aplicación rigurosa de las normas de trabajo y de la previsión Social.

Los Administrativistas como hemos visto, entienden por administrar o por función administrativa, no sólo aplicar la Ley, sino perseguir un propósito de servicio Público y de interés general, que determine la esencia de la actividad del Estado.

A Mayor abundamiento, como sabemos, se otorgan facultades a los Tribunales Federales en el Juicio de Amparo, para suplir las quejas deficientes de los trabajadores. Además de que en las relaciones laborales no sólo se aplican las normas del Artículo 123 y las Leyes de trabajo expedidas por el Congreso de la Unión sino también los Reglamentos del Poder Ejecutivo, presencia de la Administración Pública en el Campo Social en cuyo caso la actividad que realiza es también Social.

III.- Aplicación de los Reglamentos.

Sabemos que toda norma jurídica es un imperativo, pues es una regla de conducta cuya observancia se encuentra garantizada por el Estado. Los doctrinarios sostienen, que la característica de todo orden jurídico es la coacción y no es porque invariablemente todas las normas se lleven a cabo ejerciendo la coercibilidad, o se hagan efectivas por medio de ésta, sino que generalmente los individuos cumplen voluntariamente con ellas. La razón de la coercibilidad es el hecho de que toda violación al orden jurídico sea susceptible de ser reparada, directa o indirectamente, por medio del poder coactivo del Estado, pues si no fuera así, estas normas no pasarían de ser preceptos morales o convencionalismos sociales. Es por eso que la naturaleza imperativa del Derecho del Trabajo se hace sentir en la misión que desempeñan las normas laborales en la vida general de los hombres, produciendo eventos particulares en la formación del contenido de la relación de trabajo.

La naturaleza imperativa del Derecho de Trabajo es consecuencia de su propia naturaleza y de sus propósitos, por lo que podemos decir que el Derecho del Trabajo no se ha limitado a declarar la nulidad de las cláusulas que contravengan sus disposiciones, sino que ha reservado a la autoridad, la facultad de vigilar la exacta observancia de las normas de protección a los trabajadores, es el caso de los reglamentos de Trabajo y Previsión Social.

El cumplimiento de éstos Reglamentos, como de todas las normas del Derecho del Trabajo, no pueden quedar al arbitrio de los interesados ya que no se trata de Derechos que los Trabajadores puedan o no ejercitar, sino disposiciones con valor social o sea, Reglas generales de vida cuya observancia se estima por

el Estado como indispensable para el progreso social. De ahí que si bien es cierto que las Reglas del Derecho de Trabajo redundan en beneficio y protección de la persona física, en este caso el trabajador, no como un derecho del individuo, si no como una necesidad de que la población del Estado se fortifique y se coloque en aptitud de contribuir al engrandecimiento del país.

Atento a lo anterior, el Estado organiza la inspección del Trabajo y dá competencia a las autoridades para obligar a los patrones, mediante la imposición de sanciones, al cumplimiento de las normas.

El Artículo 876 de la Ley Federal del Trabajo establece que las violaciones a las normas de trabajo cometidas por los Trabajadores o los patrones se sancionarán de conformidad con las disposiciones de este título, independientemente de la responsabilidad en que incurren por el incumplimiento de sus obligaciones, lo que quiere decir que las violaciones de las Leyes del Trabajo, de lugar a dos órdenes de responsabilidades: la reparación del daño que se hubiera causado al trabajador y la sanción administrativa, como reparación del daño Social.

La sanción administrativa consistirá en las multas que al efecto señala el Título 16 de la Ley, la cual además apunta en su artículo 886, que las violaciones a las normas de trabajo no previstas en este capítulo o en alguna otra disposición de esta Ley, se sancionarán con multa de \$100.00 a \$10,000.00 tomando en consideración la gravedad de la falta y las circunstancias del caso, sin embargo señala así mismo que cuando la multa se aplique a un trabajador, esta no podrá exceder al importe señalado en el último párrafo del Artículo 21 Constitucional.

Por otro lado el Artículo 887 del mismo ordenamiento nos señala quienes son competentes para imponer dichas multas y al efecto nos dice que: las sanciones se impondrán por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores -- de los Estados y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

De tal manera el Artículo 888 nos dice: la autoridad después de oír al interesado, impondrá la sanción correspondiente. -- Siendo recurrible la solución que se dé en estos casos, sólo en la vía de amparo.

Existen teorías acerca de que las infracciones cometidas por los patrones a las normas de Derecho Laboral fuesen elevadas a la categoría de delitos, pero esto en última instancia según algunos autores pudiese presentarse a abusos, por lo que en todo caso correspondería al Congreso de la Unión, fijar las sanciones por las violaciones a estas normas, ya fuesen de carácter Penal o Administrativo.

Por otro lado el mismo autor cree posible que pueda formarse una rama del Derecho Administrativo que estudie y defina las infracciones Administrativas, tomando en cuenta que estas infracciones son ilícitos, pero que de ninguna manera llegan a configurarse como delitos toda vez que dichas infracciones -- desde luego son consecuencias de conductas ilícitas pero no son perfectamente típicas, incluso pueden ser culpables, y antijurídicas pero en lo que respecta a la punibilidad, es difícil encontrarles este requisito. Ya que si bien es cierto que hay delitos previstos en las Leyes Administrativas, también es cierto que las infracciones tienen una graduación y su cono-- cimiento y resolución no están sometidos a la autoridad judi--

cial; en éste caso la autoridad administrativa es la que califica la sanción, la que lleva a cabo el procedimiento, aporta las pruebas y a su vez resuelve.

En cuanto a los Reglamentos Acosta Romero (45) considera que los Reglamentos de Policía y Gubernativos estarán sancionados por el Poder Administrativo y los que no sean Gubernativo y de Policía estarán sancionados por la Autoridad Judicial quien habrá de resolver sobre el castigo de las infracciones a estos Reglamentos.

Concluyendo, podemos decir que como lo señalan los diversos reglamentos que en materia de Trabajo y Previsión Social rigen en el país, serán obligatorias las disposiciones que contienen en el territorio de la República y corresponderá su aplicación a las autoridades Federales en las Industrias o empresas que correspondan al orden Federal, como lo señala la propia Ley Federal del Trabajo en los Artículos que ya hemos mencionado con anterioridad y corresponderá a las autoridades locales su aplicación en los que respecta a las Industrias o Empresas que correspondan a su Jurisdicción.

CONCLUSIONES

- 1.- Como primer conclusión señalaremos que los primeros Reglamentos en Materia Laboral se dictaron hasta principios del presente siglo, aún cuando ya a finales del siglo anterior se establecían algunas normas que servirían de base para la elaboración de estos Reglamentos.
- 2.- Fué debido a las inquietudes de algunos Revolucionarios y a las propias necesidades que sufrían los trabajadores que se instó para que se legislase en materia laboral y como consecuencia, se elaborasen los primeros Reglamentos.
- 3.- No ha sido sino hasta los últimos sexenios en que ha renacido la inquietud por reformar, adicionar y actualizar los Reglamentos que estaban vigentes hasta hace unas décadas para que se renovasen dichas inquietudes.
- 4.- La aplicación de los mencionados Reglamentos compete actualmente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a los Gobernadores de los Estados y al Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- 5.- Compete así mismo a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, imponer las sanciones establecidas en los diversos Reglamentos y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el hacerlas efectivas.
- 6.- Corresponde a la Dirección General de Inspección del Trabajo vigilar el cumplimiento de éstos Reglamentos.

- 7.- Comentábamos al referirnos a las Reformas y Adiciones que se proponían para la actualización de éstos Reglamentos y a fin de que los mismos tengan una aplicabilidad efectiva, que será necesario.
- 8.- Una reestructuración Administrativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 9.- Una mayor comunicación y cooperación entre las diversas Dependencias a fin de que los Reglamentos sean elaborados y puestos en práctica en forma conjunta.
- 10.- Que el monto de las sanciones sea establecido en forma móvil en relación con los incrementos que sufran los salarios mínimos de que goza cada zona económica.
- 11.- Que estos Reglamentos de Trabajo y Previsión Social requieren con carácter de urgente una mayor actualización, pues independientemente de que no están acordes con la nueva Ley Federal del Trabajo, los mismos resultan obsoletos e inoperantes dado los avances tecnológicos y el ritmo acelerado con que hay en día se vive.
- 12.- Desde luego que estos Reglamentos en principio tenían un fondo de protección Social, pero como ya hemos dicho resultan inoperantes en la actualidad.
- 13.- Se concluye por último que es de la competencia exclusiva e indelegable del Presidente de la República la Facultad Reglamentaria según lo estipula la Fracción I del Artículo 89 Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Textos Universitarios, 1a. Edición. México 1973.
- Cavazos Flores Baltazar. Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada, Editorial Jus. S.A. 1a. Edición, - - México, 1975.
- Dávalos Morales José. Apuntes mimeográficos del primer curso de Derecho - del Trabajo. C.U. Méx. - 1971.
- De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. 4a. Edición Tomo I, México 1964.
- De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial - Porrúa, S.A. 2a. Edición, México, 1972.
- De Pina Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. VOL. I, 3a. Edición - México 1963.

- Fraga Gabino. Derecho Administrativo, 8a. -
Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México 1960.
- García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del - -
Derecho. Editorial Porrúa, S.A.
13a. Edición. México 1965.
- Merkel Adolfo. Teoría General del Derecho - --
Administrativo. Editorial Nacio
nal. México 1975.
- Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Pax-México. Librería
Carlos Cesarman, S.A. 1a. Edi -
ción, México 1972.
- Moreno Daniel. El Congreso Constituyente de - -
1916-1917 Publicado por la - -
Universidad Nacional Autónoma -
de México. 1a. Edición México -
1967.
- Sayeg Heló Jorge El Constitucionalismo Social -
Mexicano. Tomo III. Editorial -
Cultura y Ciencia Política A.C.
México 1974.
- Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. 4a. - -
Edición. Librería Manuel Porrúa,
S.A. México 1968.

Trueba Urbina Alberto.

Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo 1. Editorial - -
Porrúa, S.A. 1a. Edición. México
1973.

Trueba Urbina Alberto.

Nueva Ley Federal del Trabajo -
Reformada Editorial Porrúa, S.A.-
16a. Edición México 1972.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial -
Libros Económicos. México 1975.

Código Civil. Editorial Porrúa, S.A. México 1974.

Ley General de Sociedades Mercantiles. Editorial Porrúa, S.A. Méxi
co 1971.

Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo. Publi-
cado en el D.O. de 29 de Noviembre de 1934.

Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y recipien-
tes sujetos a presión. Publicado en el D.O. de 27 de Agosto de --
1936.

OTRAS FUENTES

El trabajo de Mujeres y Menores texto Preparado por el Departamen-
to de Protección al Trabajo de Mujeres y Menores. Cuadernos del -
Trabajador Dir. Gral. de Prev. Soc. Secretaría del Trabajo y Pre-
visión Social.

Reglamento Interior de Trabajo. General Foods de México, S.A. - -
México 1964.

Folleto Editado por la Comisión Nacional Electoral del Partido - -
Revolucionario Institucional, sobre la conferencia sustentada por-
el General Alvaro Obregón.

INDICE GENERAL

	Pág.
Cap. I.- Los Reglamentos en General.....	1
1.- Concepto de Reglamento.....	2
a).- Reglamentos de particulares.....	3
b).- Reglamentos de Autoridad.....	29
2.- Fuentes.....	45
3.- Facultad Reglamentaria.....	58
Cap. II.- Los Reglamentos Administrativos del	
Trabajo y la Previsión Social.....	64
1.- Antecedentes Históricos en México.....	64
2.- Los Reglamentos Administrativos del	
Trabajo y la Previsión Social.....	72
a).- La Actualización de algunos de	
estos Reglamentos.....	73
b).- Reglamentos de Medidas Preventivas	
de Accidentes de trabajo.....	76
c).- Reglamento de Higiene del Trabajo.....	83
d).- Reglamento de Labores peligrosas e	
Insalubres para mujeres y menores.....	90
e).- Reglamento para la Inspección de	
Generadores de Vapor y Recipientes	
sujetos a presión.....	100
3.- Reformas y adiciones que se proponen.....	102
Cap. III.- Función Social de Los Reglamentos de	
Trabajo y Previsión Social.....	103
1.- Teoría Social del Reglamento.....	103
2.- Facultad Reglamentaria Social del	
Presidente de la República.....	110
3.- Aplicación de los Reglamentos.....	119
Conclusiones.....	123
Bibliografía.....	125