

NUEVAS TENDENCIAS EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO

SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA

El arrendamiento de servicios como un acuerdo libre de voluntades iguales fue la más grande mentira del derecho civil del siglo pasado. Rápidamente demostró la realidad que los empresarios no descendían de sus pedestales a la discusión de las cláusulas de los contratos. Nació entonces lo que denominó la doctrina el reglamento de fábrica, que contenía las condiciones de trabajo fijadas unilateralmente por el empresario, o las que los obreros podían adherir o rechazar, mas no discutir.

DR. MARIO DE LA CUEVA

I

EL REGLAMENTO EN EL MARCO DEL DERECHO DEL TRABAJO

Materia de viejas discusiones ha sido en México la naturaleza jurídica del Reglamento Interior de Trabajo, porque en tanto el legislador lo ha dotado de un carácter normativo a fin de establecer los elementos reguladores de la conducta patronal en los centros de trabajo, los empresarios han defendido la facultad de imponer tales normas como un privilegio natural en la dirección de sus negocios. No conciben, a pesar de haber sido superados criterios civilistas y de haberse impuesto en nuestra legislación laboral un sentido eminentemente democrático, que si bien es

cierto el hecho de que la administración técnica y comercial ha sido respetada como un privilegio de empresa, dicho privilegio no puede extenderse a las condiciones que deben prevalecer en la prestación del servicio ni al trato humano y respetuoso que deba darse a los trabajadores. Consideran, por otra parte, que entre nosotros el régimen reglamentario sólo constituye una reiteración de varios aspectos del contrato de trabajo o de la Ley, por lo que lejos de prestar una utilidad práctica como institución autónoma, ha venido representando un freno a la expansión natural de los negocios y un valladar a los principios de equidad que deben regir las relaciones obrero-patronales.

Estas objeciones no son recientes; se presentaron desde antes de ser promulgada la Ley Federal del Trabajo de 1931, ya que, como explicaremos más adelante, el Reglamento Interior de Trabajo no constituyó una novedad, pues varias leyes de los Estados de la República lo incluyeron entre los capítulos concernientes a la materia laboral y le otorgaron una concepción diferente a la que desde principios del siglo priva en algunos países europeos y en los Estados Unidos de Norteamérica, en los que se le concebía como "la base de un contrato más o menos tácito, entre el patrono quien es quien lo formula, y el trabajador, que lo acepta, por virtud de su ingreso a la empresa";¹ o como un contrato de adhesión con cláusulas debidamente estructuradas en beneficio de ambas partes, unas de ellas de carácter obligatorio e inderogables, otras obligatorias pero derogables y cláusulas facultativas dirigidas a regular la conducta que debían seguir los trabajadores.

El legislador mexicano aceptó, de acuerdo con la doctrina, que el Reglamento Interior de Trabajo es el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patronos en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento, pero modificó sus características para quitarle su raigambre privatista y darle una orientación distinta a la que contenía el contrato de trabajo, destinándolo a la regulación de las actividades de la empresa o esta-

¹ Mario de la Cueva. *Derecho mexicano del trabajo*, t. II, México, 1949, pp. 734 y ss.

blecimiento, con la finalidad de lograr el mejor desempeño y la máxima utilización de la mano de obra.² A ello lo ha constreñido, ya que si en sus orígenes e inicial desenvolvimiento fue elaborado por el patrón y contenía las normas para la ejecución de las labores, así como las condiciones generales de trabajo, quedando la persona que ingresaba a una empresa, obligada al acatamiento de unas y otras sin ninguna expresión de voluntad, reflejo del antiguo poder empresarial; en la actualidad le ha sido quitado todo carácter unilateral para convertirlo en un instrumento que únicamente establezca medidas para el eficaz cumplimiento de las disposiciones legales y de las cláusulas contractuales.³

Nadie discute en nuestros días las circunstancias de que el poder que se reservaba para sí el empresario haya pasado al Estado, quien hoy impone las normas a que han de sujetarse las categorías profesionales para la prestación de servicios en las distintas ramas y actividades de la producción. Existen variantes en cuanto a la forma en que el poder público ha creado un ordenamiento para las relaciones laborales, pero en el fondo los sistemas jurídicos han coincidido en la necesidad de esta intervención estatal con el propósito de lograr, cada vez en mayor grado, la democratización del derecho.

Tanto las sociedades capitalistas como las socialistas aceptan la injerencia del Estado en la ordenación y contenido de los reglamentos interiores de trabajo y es así como lo mismo en Alemania, España o los países escandinavos, que en Yugoslavia, la URSS o Rumania, la gestión administrativa es compartida mediante obligaciones recíprocas que fijan patronos y trabajadores para una eficaz relación de trabajo.⁴ Los sistemas se apoyan en distintos

² El maestro J. de Jesús Castorena opina al respecto que mientras el reglamento incluye las medidas a observar en la ejecución de las labores, el contrato absorbe las medidas por las que se rigen las relaciones de las partes derivadas de la prestación de servicios. *Manual de derecho obrero*, México, 1959, p. 201.

³ Juan Menéndez Pidal. *Derecho social español*, v. 1, Madrid, 1952, pp. 66 y 67.

⁴ Stanislav Grozdanic. "Yugoslav Worker's self Management". *Revista Yugoslav Law*, vol. 5, núm. 3, sep-dic. 1979, pp. 27-37

fundamentos pero la finalidad va dirigida hacia el mismo objetivo común: no dejar a la voluntad del empleador el manejo del personal, sino establecer entre él y el trabajador una responsabilidad compartida derivada de un interés mutuo. Es así como la moderna legislación francesa, por ejemplo, acepta contra criterios anteriores que sustentó por largo tiempo, que pueden ser concluidos acuerdos concernientes a uno o varios establecimientos determinados, entre un empleador o asociación de empleadores, por una parte y los representantes del personal de dicho establecimiento o establecimientos, por la otra, con el objeto de adaptar a las condiciones específicas de los mismos, las disposiciones de los convenios colectivos nacionales, regionales o locales, previendo nuevas disposiciones que faciliten el desempeño de los trabajadores.⁵ Estos acuerdos de empresa, como se les ha denominado, existen también en Inglaterra y en Alemania Occidental, producto de gestiones cojuntas que a juicio de sus gobiernos, aseguran la paz social.

II

ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Decíamos que para el derecho mexicano del trabajo el tratamiento otorgado al reglamento interior no constituye una novedad, porque a raíz de la regulación que impuso el artículo 123 de la Constitución General de la República, en el cual al inicio de su aplicación se otorgó plena libertad a los Estados para legislar sobre la materia laboral, varios de ellos incluyeron sendos capítulos para imponer normas sobre este particular. Examinemos algunos.

La Ley del Trabajo del Estado de Aguascalientes, bajo el rubro "Del Reglamento Interior" estableció que "en los almacenes, tiendas, fábricas, talleres, haciendas de campo, en los campamentos de trabajadores y en cualquier lugar de trabajo a donde concurran de cinco empleados o trabajadores en adelante, habrá un reglamento que detallará el régimen a que se sujetarán los patronos y obreros du-

⁵ Journal Oficiales. Ley 50-250 de fecha 11 febrero 1950.

rante la prestación de los servicios". Estos reglamentos debían ser formados por representantes de los patronos y de los trabajadores y sólo en el caso de que dichas representaciones no pudieran ponerse de acuerdo en algunas de sus disposiciones, intervendría la Junta de Conciliación y Arbitraje para resolver las cuestiones en conflicto.

El reglamento debía contener: horas de entrada y salida de los trabajadores; descansos para "las comidas"; forma de entrega de los materiales para el desempeño del trabajo; los nombres de las personas que ocupasen las jefaturas de los talleres o departamentos, de los administradores de campo, de los sobrestantes de obras, de los jefes de escritorio, pagadores y demás empleados superiores; las facultades del personal de dirección y vigilancia; días y lugares de pago; las instrucciones para la limpieza de la maquinaria y aparatos o para el aseo de los locales; prescripciones sobre orden, seguridad, higiene y moralidad en los talleres; recursos concedidos a los obreros en caso de dificultades o diferencias en las relaciones con el personal; las penas y correcciones que podían imponerse por infracciones al reglamento; y reglas sobre la disciplina, orden y regulación de los trabajos a que se dedicará cada persona o grupo de trabajadores. Se tenía por nula toda disposición que fuera opuesta a lo estipulado en los contratos de trabajo o contraria a las prescripciones imperativas o prohibitivas de la ley.

A cualquier trabajador, antes de firmar un contrato para ingresar al servicio, debía dársele a conocer el reglamento de trabajo aprobado y puesto en vigor, a fin de que con posterioridad no alegara ignorancia. Tampoco podía aplicársele una sanción si no le era comunicada previamente la infracción en que hubiera incurrido; y notificada ésta tenía tres días para oponerse a la sanción que le fuese impuesta. De no aceptarse las observaciones que en descargo de su conducta hiciera el trabajador, podía ocurrir ante el Departamento de Trabajo para que fuera esta dependencia "quien resolviera en justicia". Al reglamento debía dársele publicidad; fijarlo en lugar visible del esta-

blecimiento y de ser posible, entregar un ejemplar al trabajador que lo solicitare (arts. 190 a 199).

La Ley del Trabajo del Estado de Durango denominó al capítulo respectivo "Del Reglamento de Taller" y lo impuso en forma obligatoria en almacenes, tiendas, fábricas, talleres, minas, haciendas de campo y en cualquier lugar de trabajo donde concurrieran diez o más trabajadores. Fijó algunas normas similares al anterior y agregó otras: una correspondiente al salario que debía pagarse conforme a tarifa, o en fracciones, cuando la remuneración dependiera de comprobaciones respecto del peso, número, medidas o calidad de los productos. Otra relativa al castigo que se imponía por embriaguez habitual o escandalosa del trabajador; y amplió las previsiones para evitar accidentes y para prestar auxilio a otros trabajadores que resultaran víctimas de un desastre (arts. 72 a 77).

La Ley del Trabajo del Estado de Guanajuato sólo reglamentó el trabajo en las minas y plantas de beneficio, con disposiciones limitadas sobre horas de entrada y salida, periodos de descanso durante la jornada, entrega de materiales y utensilios e indicaciones para evitar accidentes. Se incluyó la obligación patronal de dar a conocer el importe de salarios mínimos que debían pagarse por categoría de trabajo, pero no se estableció la existencia de un acuerdo, como en las leyes ya citadas, para imponer las normas reglamentarias, sino que su imposición se dejó como facultad de la autoridad laboral (arts. 94 a 96).

En la Ley del Trabajo del Estado de Oaxaca el capítulo correspondiente se denominó "Reglamento del Taller y de las Fábricas" y en su articulado se expresó únicamente que el mismo estaría en vigor en cada negociación agrícola, fabril o minera "bajo determinadas bases a las que deben sujetarse el patrono y los trabajadores en el desempeño de las labores". Las reglas fueron similares a las de la legislación de Aguascalientes, agregándose un artículo para establecer que "las violaciones cometidas por los trabajadores, por el patrono o por sus representantes, serán denunciadas por escrito ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para que previa comprobación de la vio-

lación, se imponga la pena respectiva". Lo nuevo en esta ley fue que la comisión que debía formular el reglamento, integrada por tres representantes de los trabajadores y tres de los patronos, debía someter su contenido a la previa aprobación de la Junta correspondiente en cada municipio, sin cuyo requisito no podría ser puesto en vigor (arts. 161 a 167).

La Ley del Trabajo del Estado de Puebla denominó "Reglamento de Talleres" al que formulara una comisión de tres representantes de los patronos y tres de los trabajadores, pero nombrados por el sindicato, si éstos estuviesen organizados en tal forma; con la diferencia respecto de las otras legislaciones de que, si no existía agrupación obrera, sería la mayoría de los trabajadores empleados, la "que los nombrase en forma precisa y clara". "Contenía además una disposición por la cual, de no redactarse el reglamento, se impondría al patrono una multa de cinco a trescientos pesos o el arresto que procediere". Asimismo se incluyó un artículo en el que se dijo que "la supresión o modificación de los reglamentos se sujetará en todo a lo dispuesto para su discusión y aprobación" (arts. 158-169).

Las legislaciones de los Estados de Jalisco, Nuevo León y Veracruz sólo contienen artículos en los que se dijo que la formación del Reglamento Interior de Trabajo "quedaba a cargo de comisiones de representantes de los patronos y de los trabajadores, quienes debían someter sus decisiones a las Juntas de Conciliación y Arbitraje para su aprobación antes de ser puestos en vigor". De no cumplir con este requisito el reglamento carecía de validez y los trabajadores, tanto los que ya laborasen como los de nuevo ingreso, no estaban obligados a cumplimentar cualquier norma de trabajo que pretendiera imponérseles.⁶

Los demás Estados no incluyeron en sus legislaciones ninguna disposición o capítulo especial sobre reglamentos de trabajo, sino que en la descripción de las obligaciones inherentes a los trabajadores, se incluyó la de "respetar

⁶ Artículo 47 de la Ley del Trabajo del Estado de Jalisco; artículo 56 de la Ley del Trabajo del Estado de Nuevo León; artículo 41 de la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz.

y cumplir el que estuviese vigente en cada fábrica o taller”, teniendo por presupuesta su existencia. Esto es, en dichas leyes quedó facultado el patrono para imponer las reglas a que debía sujetarse el trabajo en cuanto a lo que su actividad concreta se refiriese.⁷

Esta diversidad de criterios desapareció con la Ley Federal del Trabajo el año de 1931, al resultar necesaria una reglamentación uniforme, sobre todo en aquellos casos de actividades cuyo ámbito de aplicación, en la década de los años veinte, lo era todo el país, como ocurría con el trabajo ferrocarrilero, el minero o el textil, pues el distinto trato que cada Estado dio a las reclamaciones que presentaban los trabajadores de las empresas que controlaban dichas actividades, provocó conflictos de competencia y de jurisdicción, que dieron origen, aparte de otros planteamientos obreros, a las primeras huelgas nacionales, que por los años de 1925 a 1927 fueron de grave preocupación para el gobierno federal.

III

EL REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO EN LAS LEYES FEDERALES

El año de 1929, siendo presidente de la República el licenciado Emilio Portes Gil, a iniciativa de él y por conducto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, fue presentado un proyecto de Código Federal del Trabajo, en cuya exposición de motivos el propio señor presidente expresó con claridad el problema que se presentaba en nuestro país con una legislación dispersa y autónoma en cada entidad federativa. Expuso en su iniciativa que

resulta urgente y se siente en forma palpable la necesidad de una ley del trabajo nacional que defina de una vez por todas los

⁷ Leyes locales del trabajo: Estado de Coahuila (art. 29); Estado de Colima (art. 18); Estado de Chiapas (art. 59); Estado de Chihuahua (art. 45); Estado de Michoacán (art. 72); Estado de Nayarit (art. 35); Estado de Querétaro (art. 72); Estado de Sinaloa (art. 58); Estado de Sonora (art. 58); Estado de Tamaulipas (art. 46) y Estado de Zacatecas (art. 79).

derechos de los trabajadores y de los patronos, al igual que el papel y funcionamiento coordinador que corresponde al Estado; porque la estabilidad de la producción y el conocimiento de las condiciones de trabajo en México constituyen garantías que necesitan el capital nacional y extranjero.

Propuso por esta razón al H. Congreso de la Unión una “reforma constitucional previa, para la posible federalización de las leyes estatales del Trabajo que permitan la elaboración, con carácter urgente, de una Ley Nacional del Trabajo”.⁸

Abundó en razonamientos para explicar por qué, a pesar de las atingentes resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje de los Estados, no había sido posible la satisfacción de muchas exigencias obreras, por falta de una clasificación sistemática y lógica de disposiciones generales y obligatorias, correspondientes a una misma materia y a una misma unidad doctrinaria y filosófica. Tal situación, conforme su criterio, impedía dar a cada artículo o mandamiento contenido en sus legislaciones el mismo efecto e igual aplicación tratándose de conflictos similares regulados por ellas. Y agregó:

Si el propósito del constituyente de Querétaro fue establecer bases sobre las que pudieran legislar tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados, fundadas en las necesidades de cada región, a tal facultad no se le interpretó con la debida propiedad, ya que si algunos Estados elaboraron leyes que respondían a ese anhelo, la mayor parte sólo copiaron leyes extranjeras producto de teorías inadaptables a nuestro medio y ajenas a lo prescrito en el artículo 123 constitucional.

Acéptense estos breves razonamientos como explicación del motivo que llevó a la Comisión redactora de nuestra primera ley federal del trabajo, a incluir un capítulo completo sobre el reglamento interior, del cual carecen varias legislaciones internacionales sobre la materia. Si a lo anterior se toma en consideración que a pesar de la oposición

⁸ Proyecto de Código Federal del Trabajo, edición oficial, México, 1929, pp. IX a XI.

que esta inclusión trajo en numerosos grupos de trabajadores y de patronos, se le dotó de autonomía jurídica, se comprenderá la necesidad de haberlo impuesto formando parte de nuestro código laboral, con el agradable resultado de que con el tiempo, la institución se ha enriquecido y mejorado.

El artículo 101 de la ley de 1931 definió al Reglamento Interior de Trabajo como el “conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patronos en el desarrollo de las labores de una negociación”. Y en un párrafo posterior se dispuso que el reglamento debía formularse de acuerdo con lo previsto en los contratos colectivos, o en su defecto, por una comisión mixta de representantes de los trabajadores y del patrono, excluyéndose las reglas de orden técnico y administrativo formuladas directamente por las empresas, para la ejecución de los trabajos que dentro de ella se realizaren.

Se aceptaron como normas reglamentarias algunas a las que ya hemos hecho referencia en las legislaciones de los Estados: el horario de labores; los periodos de descanso durante las jornadas para tomar alimentos o aquellos a los que obliga la intensidad del trabajo a desarrollar; la fijación estricta de los días y horas destinados a la limpieza de la maquinaria, aparatos, talleres y locales; indicaciones para evitar riesgos profesionales; determinación de labores insalubres que no podían desempeñar las mujeres y los menores de dieciséis años; días y lugares de pago; tiempo y forma en que los trabajadores deberían someterse a exámenes médicos periódicos; disposiciones disciplinarias y forma de aplicarlas.

Lo señalado en último término ha sido importante en nuestra legislación, por haberse limitado a los patronos, desde entonces, la facultad para imponer sanciones al trabajador que incurriese en faltas de disciplina en el centro de trabajo, pues cualquier castigo sólo puede tener lugar entre nosotros, cuando en una investigación administrativa se compruebe la falta. La investigación será previa a cualquier determinación que se adopte y en su desahogo podrán participar delegados sindicales y a falta de éstos, podrá

actuar en nombre del trabajador afectado, un representante suyo. De comprobarse la infracción en que haya incurrido, podrá suspenderse al trabajador sin pago de salario, hasta por un periodo de ocho días máximo (no incluidos los días de descanso) pero no podrán aplicarse sanciones pecuniarias ni hacerse anotaciones en sus expedientes personales.

Como disposiciones adicionales se tuvo por no puesta cualquier regla contraria a las leyes de orden público; a los reglamentos de policía, de seguridad y salubridad; o al contrato de trabajo. Se obligó al depósito del reglamento en la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente y se permitió la revisión de sus normas, para el caso de contravenirse algún precepto de la propia ley.

Las disposiciones legales que contenían el catálogo anterior permanecieron inalterables durante los casi cuarenta años de vigencia que tuvo la ley de 1931. Al presentarse por el presidente Gustavo Díaz Ordaz, el año de 1968, la iniciativa para una nueva ley federal del trabajo, en el capítulo xxxv de la misma dijo el señor presidente que

el reglamento se compone de normas complementarias de los contratos colectivos y de los contratos-ley y tiene como finalidad crear las normas para el desarrollo de los trabajos de una empresa o establecimiento. Por esta razón el artículo 422 recoge una disposición de la Ley Federal del Trabajo vigente, según la cual, no son materia del reglamento las normas de orden técnico o administrativo que formulen directamente las empresas para la ejecución de los trabajos. El proyecto establece que el reglamento se formará mediante acuerdo de los trabajadores y del patrón y una vez formulado se depositará ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda. No producirán ningún efecto las disposiciones contrarias a la ley, a sus reglamentos, a los contratos colectivos y a los contratos-ley. Los patrones y los trabajadores podrán solicitar en cualquier tiempo se subsanen las deficiencias o se revise el reglamento.⁹

Fueron aceptadas en lo general las normas existentes y ello puede constatarse en el articulado actual. No se fijó,

⁹ Iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo, edición oficial, México, 1968, p. 19.

sin embargo, ninguna obligación a trabajadores y patronos, para celebrarlo, tal como lo disponía la ley de 1931. La explicación nos la ofrece el doctor De la Cueva, quien actuó como presidente de la Comisión redactora de la nueva Ley, al decirnos, que siguiéndose la ruta marcada en muchas otras cuestiones, se prefirió dar al reglamento un sentido profundamente democrático, haciendo del mismo un conjunto de garantías destinadas a precisar únicamente los deberes de los trabajadores, a fin de evitar un arbitrio innecesario o exagerado en la dirección de los trabajos.¹⁰

La idea es congruente al texto actual y se ajusta a los principios jurídicos que norman la legislación vigente. En la anterior el reglamento debía redactarse conforme a lo previsto en los contratos colectivos y sólo a falta de tal previsión, lo formularía una comisión mixta de representantes de los trabajadores y el patrón. El artículo respectivo fue suprimido y en el 424 de la Ley actual se dice:

En la formación del reglamento se observarán las normas siguientes: I. Se formulará por una comisión mixta de representantes de los trabajadores y el patrón. II. Si las partes se ponen de acuerdo, cualquiera de ellas, dentro de los ocho días siguientes a su firma, lo depositará ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. III. No producirán ningún efecto las disposiciones contrarias a la Ley, sus reglamentos, a los contratos colectivos de trabajo y a los contratos-ley. IV. Los trabajadores o el patrón, en cualquier tiempo, podrán solicitar de la Junta se subsanen las omisiones del reglamento o se revisen sus disposiciones contrarias a esta Ley y demás normas de trabajo.

Queda expuesto en lo general el sistema mexicano para implantar el Reglamento Interior de Trabajo, pero los procedimientos para ponerlo en vigor varían según las legislaciones de cada país y son un reflejo de la estructura social y económica que predomina. Así por ejemplo, en América Latina sólo algunas leyes del trabajo han reglamentado la institución y se ha permitido a las empresas imponer las condiciones para el desempeño de los servicios al igual

¹⁰ Mario de la Cueva. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, t. II, México, 1972, p. 493.

que un estricto control interno. En la URSS, en Yugoslavia y en las democracias populares, los reglamentos se establecen mediante consulta con los sindicatos. En Estados Unidos o Inglaterra se fijan normas generales en cada negociación sin existir propiamente una legislación.

Sólo donde la determinación de las condiciones de trabajo se efectúa conjuntamente por los representantes de los empleadores y de los trabajadores, explica la Oficina Internacional del Trabajo, es probable que los reglamentos interiores se establezcan a través de procedimientos legislativos, pues aquellos países en donde constituyen una característica común de la vida de las empresas, o se respetan determinados regímenes de propiedad de los medios de producción, es atribución patronal exclusiva el reglamento interior.¹¹

Entre nosotros, concluimos, el reglamento debe ser resultado de un debate colectivo dentro de la empresa, que permite su formación con base en la igualdad jurídica que debe existir entre trabajadores y patronos.

IV

OTRAS FORMAS REGLAMENTARIAS NACIONALES

En México se han separado en dos conjuntos de disposiciones las que regulan el trabajo en general y las que corresponden a la actividad de los servidores del Estado o empleados públicos. Desde la preparación del primer Código del Trabajo en el proyecto Portes Gil, al que ya hicimos alusión, se dedicó un capítulo a lo que en dicho proyecto se denominó "Estado Patrón", por considerarse que no resultaba posible aplicar a los gobiernos federales, estatales o municipales, los mismos derechos y obligaciones consignados en el artículo 123, en el cual la única referencia a tales servidores se hizo en la fracción XVIII al expresarse en ella, que en caso de guerra, cuando los trabajadores pertenezcan a establecimientos y servicios que dependan

¹¹ *Revista Internacional del Trabajo*. "Los Reglamentos Interiores", vol. LXII, núm. 3, septiembre 1960, pp. 305 y ss.

del gobierno, las huelgas que pretendieran llevar a cabo serían declaradas ilícitas y serían restringidos los derechos inherentes.

La vida y funciones del Estado —se dijo— no pueden suspenderse por motivo alguno; los tribunales deben estar siempre expeditos para impartir justicia. La Constitución concede al Ejecutivo la facultad para nombrar y remover libremente al personal que de él depende; el Congreso tiene asimismo la facultad de crear y suprimir empleos públicos de la Federación; la propia Constitución confiere a la administración de justicia federal facultad para nombrar y remover libremente a su personal, y los gobernadores de los Estados y los municipios tienen iguales facultades. Por todos estos casos el constituyente mismo no quiso hacer extensivas las disposiciones del artículo 123 a los trabajadores del Estado.¹²

Se pensó por ello expedir una Ley del Servicio Civil que regulara la relación del Estado con sus trabajadores y cuando se promulgó la Ley Federal del Trabajo en 1931, quedó fijado en el artículo segundo de tal ordenamiento que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan” y si bien es cierto que en la Federación dejó de regir este principio a partir del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en muchas de las entidades federativas subsisten aún esas leyes del servicio civil.

El año de 1938 y durante el régimen del general Lázaro Cárdenas se pensó que en materia federal no sería suficiente un ordenamiento del servicio civil, dada la complejidad que ya tenía entonces el gobierno de la Federación, sino una ley de mayores alcances la que garantizara a sus trabajadores, además de sus derechos individuales los derechos colectivos que ya les habían sido reconocidos.¹³ Sólo que una ley de tal índole suponía la existencia de varios elementos que le dieran *sustratum*: la existencia de un tribunal autónomo y responsable que co-

¹² Proyecto de Código Federal del Trabajo, *ob. cit.*, pp. XII y XIV.

¹³ Varios autores: *México, cincuenta años de Revolución*, “El Movimiento Burocrático”, por Rómulo Sánchez Mireles. México, 1961, pp. 292 y 293.

nociera de los conflictos y violaciones que surgieran al aplicarse a los servidores públicos; el derecho de éstos a organizarse sindicalmente y al uso de recursos individuales y colectivos para la defensa de sus derechos; y el establecimiento de condiciones especiales de trabajo que no disminuyeran los beneficios que la Constitución otorgaba a los demás trabajadores. Apoyándose en estos postulados se promulgó en ese año el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en el que fueron incluidas las normas del servicio administrativo burocrático.

En el capítulo que fue denominado "De la Organización Colectiva de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" quedó incluido un conjunto de disposiciones dedicado a fijar las condiciones generales del trabajo burocrático (arts. 63 a 65), las cuales no se podrían imponer en forma autónoma por los titulares de las dependencias oficiales, sino oyendo a los representantes sindicales y con el concurso del mayor número de opiniones de los propios empleados. De esta manera y mediante acuerdo podría determinarse: I. La intensidad y calidad del trabajo a desarrollar dentro de cada dependencia; II. Cuáles previsiones o normas debían seguirse para evitar riesgos profesionales; III. Las fechas y condiciones en que los trabajadores debían someterse a exámenes médicos y periódicos para tener un conocimiento lo más exacto posible de su estado de salud, y IV. Las demás reglas que resultaran convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo. Para el caso de que algunos grupos de trabajadores objetaran el acuerdo respectivo, por no haberse sujetado los representantes sindicales al sentir mayoritario, podían éstos recurrir libremente al Tribunal de Arbitraje, a efecto de que fuese este órgano jurisdiccional quien resolviese en definitiva cualquier conflicto o controversia que surgiera.

Puede verse repetido el sistema democrático que ha imperado en este tipo de instituciones jurídicas entre nosotros, porque la consulta que se impuso a las partes, independientemente de su congruencia con las características de

organización del Estado mexicano, otorgó plena legitimación al acto jurídico que debía surgir del expresado acuerdo, pues la propia administración pública se impuso a sí misma un límite en su facultad disciplinaria. Lo que surgió del catálogo de condiciones de trabajo fue un verdadero reglamento interior para cada dependencia gubernamental, ya que fuera de las características especiales que fueron incluidas, sus principios jurídicos ostentan la misma naturaleza y la práctica así lo demostró.

Varias tesis se sustentaron por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que confirman este criterio, pero examinemos algunas de ellas en aras de la brevedad.

La carencia de condiciones generales de trabajo en una unidad burocrática no priva a los titulares del derecho que les asiste para estipular horas de entrada y salida a sus empleados, ni para sancionar las faltas de puntualidad o asistencia de éstos a sus labores.¹⁴

Las condiciones generales de trabajo celebradas entre los titulares de una dependencia gubernamental y el sindicato respectivo, durante el régimen, continúan vigentes hasta en tanto se celebre un nuevo convenio que abroge o derogue al anterior.¹⁵

El artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión establece exhaustivamente lo que deben contener las condiciones generales de trabajo, entre cuyas funciones no se encuentra la facultad de los titulares de las dependencias burocráticas para reglamentar dicho Estatuto y menos aún, para fijar la interpretación de los conceptos legales contenidos en el mismo. La interpretación conceptual de una ley sólo puede llevarse a cabo mediante un acto jurisprudencial efectuado por los tribunales competentes y fijado en último extremo, también en forma jurisprudencial, en los términos del Título Cuarto de la Ley de Amparo; o bien a través de un acto legislativo que contenga la reglamentación de la ley, llevado a cabo por el Congreso de la Unión o el Presidente de la República, en uso de las facultades que les confieren los artículos 73 fracción XXX y 9 fracción I de la Constitución Federal, respectivamente. En tal consideración, cuando en un reglamento de condiciones de trabajo exista una interpretación conceptual de las disposiciones estatutarias contra-

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, t. CVII, p. 344.

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, t. XC, p. 32.

dictoria de la interpretación jurisprudencial que de dichos conceptos haya efectuado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal de Arbitraje está obligado a aplicar la jurisprudencia definida y no las condiciones de trabajo.¹⁶

El año de 1959 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión sufrió una radical transformación al convertirse en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como consecuencia de haber sido adicionado el artículo 123 constitucional con un nuevo apartado, denominado "B" para distinguirlo del redactado por el constituyente y destinado al trabajo en general, el cual quedó catalogado como apartado "A". En el referido apartado "B" el gobierno federal fijó las normas para regular las relaciones laborales con sus trabajadores, con base en un sistema legal adaptado a la actividad propia de las diversas oficinas de la administración pública, incluidos los organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicios públicos. La ley se promulgó el 28 de diciembre de ese año siendo presidente de la República el licenciado Adolfo López Mateos, a quien se debe haber elevado el trabajo burocrático a garantía constitucional.

Pocos nuevos principios en materia de condiciones generales de trabajo se incluyeron en la ley. A decir verdad, fueron modificados algunos importantes como podrá apreciarse del examen que se haga del capítulo respectivo. En el artículo 87 se dejó al titular de las dependencias gubernamentales la facultad de fijar las condiciones aludidas, "tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste"; su revisión podrá hacerse cada tres años y en cuanto al contenido del reglamento, se agregó que "las labores insalubres y peligrosas no pueden ser desempeñadas por menores ni por trabajadoras embarazadas". Un cambio notable fue la supresión del derecho de los empleados para oponerse en lo particular al regla-

¹⁶ Amparo directo promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el secretario de Hacienda y Crédito Público, número 3988/55. Resuelto el 2 de abril de 1956.

mento, dejando en exclusiva esa facultad a las agrupaciones sindicales. Son ahora éstas quienes intervienen en la formación del reglamento de trabajo, pero únicamente para que sea tomada en cuenta su opinión y no para discutir las normas que se impongan. De existir inconformidades serán los representantes sindicales y ya no los empleados quienes puedan acudir al Tribunal de Arbitraje, en demanda de una correcta interpretación, de la modificación o supresión de una disposición reglamentaria. No siendo propósito de este análisis la crítica de tales cambios, dejemos apuntado solamente la existencia de este otro tipo de reglamento interior de trabajo.

V

GRADUAL TRANSFORMACIÓN DEL REGLAMENTO INTERIOR

Se ha dicho que la formación de las grandes empresas es lo que ha provocado el cambio de las relaciones entre el patrono y sus trabajadores. Uno de los motivos de este cambio es que al patrono le resulta imposible conocer a las personas que trabajan para él, ya que son otros empleados los que se entienden con su contratación y con la vigilancia de las actividades que se les encomiendan. El dueño del taller, expone Pérez Botija, ya no

pudo vigilar la actividad de sus empleados y sólo se dedicó a formular una serie de órdenes para que fuesen cumplidas por aquéllos. Las observaciones verbales del maestro se convierten en una serie de reglas escritas que señalan los deberes y las obligaciones de los operarios, al par que determinan la disciplina del trabajo dentro de la explotación.¹⁷

El reglamento constituyó por mucho tiempo lo que hoy son las convenciones colectivas de trabajo para la empresa moderna y difería en la circunstancia de que, si tuvo como origen un acto unilateral del patrono como varias veces

¹⁷ Eugenio Pérez Botija, *Curso de derecho del trabajo*, sexta edición, Madrid, 1954, p. 195.

hemos repetido, las convenciones fueron el producto de un acuerdo de voluntades de éste con las asociaciones representativas de la profesión. Además, si atendemos a lo expuesto hasta el momento, encontramos que el propio empleador ha encontrado en los reglamentos interiores una defensa contra actos de indisciplina de los trabajadores, contra las faltas injustificadas al trabajo, contra el comportamiento indebido de ellos dentro del taller, pero sobre todo, ha permitido una cabal previsión contra los riesgos profesionales, ya que han sido impuestas a través de sus normas, medidas para evitar accidentes o enfermedades y para evitar responsabilidades provenientes de los infortunios que pudieran acaecer.

Por otra parte, como lo expresan Durant y Jaussaud,

la fijación de reglas suprime la indeterminación del poder disciplinario o del derecho de dirección y da al personal las garantías inherentes a las reglas de carácter general contenidas en los contratos colectivos. El Reglamento permite adaptar al establecimiento las distintas prescripciones legales sobre reglamentación del trabajo, al mismo tiempo que facilita la acción de control del Estado para el cumplimiento de las normas de trabajo.¹⁸

La pretensión de los trabajadores de ser llamados a colaborar en la elaboración del reglamento interior ha cobrado por ello actualidad y esta colaboración es hoy efectiva en muchas legislaciones, sin olvidar desde luego, que debido al cambio de la actitud patronal al admitir cierta intervención de los trabajadores en algunos aspectos de la dirección empresarial, ha sido posible la imposición reglamentaria como un elemento de paz y justicia social.

El reglamento interior tiene que ser considerado como una regla general y permanente que si bien es cierto no deriva de una delegación estatal, que es lo distintivo suyo frente al reglamento administrativo que imponen los órganos del Estado, representa en cualquier forma un código de conducta, que todo grupo, trátase de una sociedad po-

¹⁸ Paul Durand y R. Jaussaud, *Traité du Droit du Travail*, t. I, París, 1947, p. 115.

lítica o de una sociedad profesional, debe darse para no caer en la anarquía.

Toda institución —agregan Durand y Jaussaud— engendra espontáneamente su propio derecho. De la misma manera que las convenciones legalmente celebradas hacen las veces de ley para quienes las estipulan, de igual manera en las instituciones legalmente formuladas, las reglas que se crean valen como leyes para los miembros de la institución. El jefe de la empresa es el legislador natural de la entidad profesional, porque tiene como función la coordinación de los elementos y asegurar el bien común del grupo. El trabajador se somete a esta ley por voluntad propia, por el hecho de ingresar al establecimiento y adherirse al orden establecido; aunque tal fenómeno no pueda referirse al contrato, cuya figura jurídica no puede quedar legitimada por la autoridad del reglamento interno de trabajo.¹⁹

El reglamento interior es por tanto no sólo un acuerdo de empresa, un conjunto de normas objetivas que fijan el régimen de trabajo en un establecimiento, con independencia de los contratos colectivos o individuales que hayan sido celebrados. Las leyes obligan a la redacción del reglamento y así lo aceptan la doctrina moderna y varias legislaciones como después apuntaremos. Y es que en nuestra época, según lo considera Mario L. Deveali, podemos hablar de la

despersonalización del empleador, porque en el momento actual muchas instituciones del derecho laboral prescinden casi por completo de la persona del empleador (física o ideal, nacional o extranjera, de derecho privado o de derecho público), para tomar en cuenta exclusivamente la naturaleza de la actividad que se realiza en cada unidad productiva. El fenómeno es parecido al que toma en cuenta la relación de trabajo como *situación de hecho* más que la existencia y el contenido del contrato de trabajo, que *constituye la fuente jurídica de la misma*.²⁰

Ahora bien, el acuerdo de empresa puede revestir un carácter normativo en relación a los trabajadores que per-

¹⁹ Paul Durand y R. Jaussaud, *ob. cit.*, p. 117.

²⁰ Mario L. Deveali, *Lineamientos de derecho del trabajo*, Buenos Aires, 1956, p. 270.

tenecen a ella, o puede solamente surtir efecto en un plano interno del trabajo. Si el reglamento adquiere carácter normativo, su contenido podrá integrar una convención particular y propia de la empresa, sin perjuicio de las normas de carácter nacional; porque de la misma manera que la ley no excluye disposiciones particulares para regular determinadas situaciones, tampoco los estatutos profesionales o convenios de índole normativa impiden que se concreten a una empresa o establecimiento, para beneficio de los trabajadores o para llenar vacíos en las condiciones generales de un contrato colectivo. En resumen, el reglamento forma parte del contrato de trabajo, pero no como cláusulas consentidas sino por la necesidad de la realización de las labores que se imponen; su razón de ser se encuentra en el hecho de que, no agotando el contrato colectivo todas las materias de la relación obrero-patronal, a su ordenamiento normativo compete, por decirlo así, el *status* del trabajador dentro de la negociación a la que sirve.

VI

LEGISLACIÓN COMPARADA

En la actualidad muchas legislaciones no sólo autorizan la formación del reglamento interior de trabajo, sino obligan a ello y en la mayoría de los casos, con intervención de los trabajadores o de sus representantes. En Francia, por ejemplo, aun cuando no se han establecido disposiciones específicas al respecto, la Corte de Casación ha resuelto que la declaración unilateral del empleador es insuficiente para dar valor al reglamento, el cual debe fundarse en un cambio de consentimientos, creador de obligaciones recíprocas.²¹

En Alemania el reglamento interior de trabajo es obligatorio para las empresas, quedando excluidos los talleres pequeños; el empresario puede formular un proyecto y someterlo al consejo de empresa para que sus representantes y los obreros lleguen a un acuerdo respecto de su con-

²¹ Paul Durand y R. Jaussaud, *ob. cit.*, t. I, p. 119.

tenido. Aceptado por el consejo se somete al examen de la autoridad laboral a efecto de que haga la revisión de las normas impuestas y si lo encuentra ajustado a la ley y al orden público, lo apruebe y se ponga en vigor. En caso de que las partes no llegaren a ponerse de acuerdo, cualquiera de ellas puede acudir a los organismos de conciliación para que sean éstos quienes fijen las reglas que habrá de contener.²²

La ley española anterior a las actuales reformas de la legislación del trabajo, obligaba asimismo a redactar reglamentos que debían contener las peculiaridades del régimen interior de las explotaciones, empresas o fábricas, consignando disposiciones precisas acerca de la jornada, salario, exigencia del trabajo, tratamiento de los locales, orden que debía guardarse en ellos, entrega y manejo de los materiales, los instrumentos y las máquinas, prescripciones de seguridad e higiene, correcciones disciplinarias y todas aquellas disposiciones que pudieran ser útiles para la marcha y prosperidad de la negociación.²³

El Código del Trabajo de Italia establece que un reglamento interior no puede ser puesto en vigor dentro de una negociación sino después de haber sido sometido a la opinión del comité de empresa, o en su defecto, a la opinión de los delegados del personal. Lo anterior sólo representa una simple consulta, ya que son las convenciones colectivas las que fijan las condiciones aplicables a los contratos individuales, mismas que restringen la facultad del patrono para incluir determinadas normas reglamentarias que se estimen contrarias a las buenas relaciones que deben existir en el desarrollo de las actividades fabriles.²⁴

En Bélgica los consejos de empresa redactan los reglamentos internos; estos consejos están integrados por los jefes de talleres y un cierto número de representantes del

²² *Revista Internacional del Trabajo*. Artículo citado, véase nota núm. 11.

²³ Juan D. Pozzo. *Derecho del trabajo*, t. 1, Buenos Aires, 1951, pp. 398 y 399.

²⁴ Rafaele de Luca Tamaio. "Il Campo di Applicazioni dell' articolo 18 e del titolo III dello Statuto dei Lavoratori". *Rivista Trimestrale de Diritto e Procedura Civile*, correspondiente al mes de marzo de 1976, año XXX, núm. 1, pp. 103 y ss.

personal (Ley de 20 de septiembre de 1948). En Noruega y en Suecia, el patrono o sus representantes, en unión de cinco trabajadores seleccionados por sus compañeros, deben redactar los reglamentos internos que correspondan a cada taller o especialidad; de existir desacuerdo entre las partes se hará intervenir a un inspector del trabajo, quien determinará las normas que se ajusten a los intereses de ambas; aprobado en esta forma el reglamento se envía para su registro a las autoridades laborales, cuyo departamento de protección al trabajo les otorga una revisión más para ajustarlo a las disposiciones legales. En Japón el patrono debe pedir la opinión del sindicato al cual estén afiliados sus trabajadores antes de proceder a la formación del reglamento interno; si los trabajadores aceptan las reglas propuestas, después de alguna discusión que se haga de su contenido, el instrumento aprobado por los interesados se envía a la oficina administrativa del trabajo, junto con las opiniones vertidas, para que dicha oficina haga su análisis cualitativo y legal y le otorgue la aprobación definitiva.²⁵

Con relación a la América Latina encontramos las siguientes soluciones: Argentina no regula en forma especial el reglamento interior de trabajo. La Ley 14.250, como nos dice Cabanellas, que estableció los convenios colectivos desde 1947, no previó la regulación laboral en relación a los trabajadores de un determinado establecimiento o empresa, que pudieran llenar en algunos casos los vacíos dejados por la convención colectiva. De acuerdo con la citada ley los convenios de empresa no producen efectos normativos por carecer de especial obligatoriedad, pues la que ostentan procede de los convenios amparados por la legislación común; son acuerdos complementarios cuyas disposiciones no se podrán aplicar en perjuicio de los trabajadores ni en oposición con los beneficios otorgados a éstos por una convención de carácter general.²⁶

²⁵ *Revista Internacional del Trabajo*, Artículo citado, véase nota 11.

²⁶ Guillermo Cabanellas, *Derecho de los conflictos laborales*, Buenos Aires, 1966, p. 31.

Guillermo Cabanellas, *Derecho normativo laboral*, Buenos Aires, 1966, pp. 124 a 127.

Por otra parte, tampoco se ha requerido en este país una reglamentación sobre el particular, ya que han sido elevados a categorías jurídicas especiales muchos estatutos profesionales mediante los cuales el Estado reglamenta el trabajo con relación a cada profesión u oficio. En algunos se contemplan todos los aspectos del trabajo: jornada, descansos, salarios, condiciones de ingreso, causas de despido, indemnizaciones en caso de supresión de puestos, etcétera; en otros casos se hace únicamente referencia a algunos aspectos de la relación de trabajo, no tratándose de un verdadero estatuto sino de una reglamentación parcial de la actividad en una profesión u oficio.²⁷

El Código de Trabajo chileno impone al empresario la obligación de redactar reglamentos internos de orden, disciplina, higiene y seguridad en las tareas que se realicen en su negocio. Estos reglamentos son enviados a la Dirección General del trabajo para su revisión y aprobación en caso de encontrarlos ajustados al contenido general de las disposiciones laborales. En Colombia una serie de artículos de su Código del Trabajo comprenden el conjunto de normas disciplinarias que han de ser observadas en las empresas. El artículo 105 únicamente da la definición del reglamento interno como "el conjunto de normas que determinan las condiciones a que deben sujetarse el patrono y sus trabajadores en la prestación del servicio", y tres artículos más establecen los principios a los cuales tendrán que ajustarse. El Código del Trabajo de Costa Rica señala que "el reglamento debe ser elaborado por el patrono de acuerdo con las leyes, decretos, convenciones y contratos vigentes, con el objeto de precisar las condiciones obligatorias a que deben sujetarse aquél y sus trabajadores con motivo de la ejecución o prestación concreta del trabajo" (art. 66). Honduras contiene una disposición similar a la de Colombia (art. 87 de su Código del Trabajo) en tanto que la definición de la legislación panameña es idéntica a la de Costa Rica (art. 63). El Salvador y la República Dominicana han tomado también de la legisla-

²⁷ Jerónimo Remorino. *La nueva legislación social argentina*, Buenos Aires, 1955, p. 222.

ción de Colombia las disposiciones concernientes al reglamento, como puede verse en el Decreto número 158/49 de la primera nación mencionada y el título denominado "De la Regulación Privada de las Condiciones del Contrato de Trabajo" del Código del Trabajo de la segunda.²⁸

Respecto a los países socialistas, el Código del Trabajo de Yugoslavia determina que las entidades económicas de mayor importancia pueden establecer el reglamento interior de trabajo si el consejo de trabajadores así lo acuerda (art. 345); estos reglamentos deben redactarse por el consejo sindical comunal y por una subcomisión nombrada para ello por el consejo de productores (art. 346); el consejo de administración es quien prepara el proyecto de reglamento, al cual debe dársele la publicidad conveniente para que los trabajadores hagan alguna observación o se opongan a cualquiera de sus disposiciones; recibidas estas objeciones, se remite dicho proyecto al consejo de trabajadores junto con las indicaciones necesarias y las observaciones que hubieren sido formuladas (art. 347). El éxito de esta legislación ha sido resultado de una larga experiencia, fruto de las características nacionales y sociales en que este país se desenvuelve, así como de un conjunto de ideas progresistas y de aspiraciones que han surgido en los propios trabajadores para mejorar sus condiciones de vida.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas ha admitido los reglamentos interiores de trabajo como una forma consensual para reforzar la disciplina, fundada en el sentido de responsabilidad de los ciudadanos hacia el trabajo y para garantizar que éste, debidamente organizado y sin riesgos, permita una utilización plena de la jornada de trabajo y un cabal racional aumento de la productividad y de la calidad de la producción.²⁹

Estados Unidos carece de estos reglamentos como ya

²⁸ Alfredo J. Ruprecht, "Reglamento de Empresas", *Gaceta del Trabajo de la Revista de Derecho Laboral*, Relaciones de Trabajo, Seguridad Social y Teoría de la Empresa, año de 1962, vol. II, núm. 4, correspondiente al mes de octubre, pp. 339 a 393.

²⁹ Preámbulo al capítulo de la Ley sobre Normas de Trabajo.

dijimos; las medidas internas que se adopten en lo que al trabajo concierne son simplemente advertencias o represiones escritas, que dictan los directores de las empresas en forma unilateral. Se aplican, de presentarse faltas que a su juicio deben ser sancionadas, suspensiones de ventajas financieras pero en raras ocasiones se suspende al trabajador; se prefiere descenderlo de categoría o se le traslada a puestos más duros o penosos. Las faltas graves de disciplina o de otra naturaleza implican en todos los casos la separación del trabajador sin responsabilidad de parte del empleador.

VII

EL FUTURO DEL REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO

El trabajo en esta segunda mitad del siglo XX se encuentra en plena transformación. Como piensa Georges Friedmann, una de las tendencias generales del movimiento empresarial moderno es la disminución relativa del número de tareas manuales de ejecución; la imagen del trabajo que han podido formarse no sólo los grandes teóricos socialistas del siglo pasado sino los mejores observadores, a principios de éste, se ha transformado. Los sectores automatizados se multiplican y la actividad humana es decreciente. En lugar de la responsabilidad activa y creadora del antiguo obrero, el operario se ve ahora forzado a seguir instrucciones rigurosas, a un determinado comportamiento y al empleo de un grupo de mandos, manijas, botones, cuya manipulación hecha frecuentemente con las dos manos, interfiere al mismo tiempo con el pedaleo; desprovisto de toda tarea de control se ve inmerso en una red imperiosa de consignas y señales. La espontaneidad en el trabajo tiende a desaparecer y las relaciones mismas entre trabajadores son cada vez más dependientes, controladas, periódicamente modificadas por la organización experimental de la producción y de la empresa. Esto nos lleva

a pensar si la decantada división del trabajo acabará por convertirse, en corto tiempo, en un término en desuso.³⁰

Estas tendencias no se manifiestan únicamente en los talleres de la industria, sino también en las oficinas. Las operaciones efectuadas por muchos empleados han dejado de ser tareas manuales de ejecución para convertirse en tareas de información o de comunicación y van más allá de la mecanografía, actualmente superada con máquinas de toda clase. Un enorme complejo de conceptos: preparación, experimentación, programación, automatización, organización, toma de decisiones, etcétera, envuelven al desarrollo industrial y le imprimen al trabajo nuevos impulsos y nuevas características, tanto en los países capitalistas como en los socialistas; en los primeros bajo formas diversas de organización interna de las empresas; en los segundos mediante la disminución paulatina, dentro del proceso productivo, de la dependencia y la subordinación, que todavía se encuentra en la mayor parte de las actividades industriales, a través de sistemas democráticos de decisiones y responsabilidades.

Por otra parte, la participación de los trabajadores en la dirección de los negocios es un fenómeno del mundo contemporáneo, que aún no ha cobrado impulso, pero que ya se apunta en muchas partes por la presión ejercida por las organizaciones profesionales y bajo la forma de organismos mixtos de control de actividades internas. Con base en estos organismos el empresario va dejando parte de su poder de decisión en la misma forma en que el derecho del trabajo ha dejado paso a la política; factores ambos que se entrelazan en esta intervención pacífica de la clase obrera. Y es que, como nos dice Héctor Hugo Barbagelatta, en todas las materias relacionadas con el derecho del trabajo los aspectos políticos y los puramente jurídicos resultan prácticamente inseparables en toda la extensión de los problemas grupales y profesionales. No puede sorprender entonces, que los organismos ejerzan un control político sobre los reglamentos internos, sea a través de un

³⁰ Georges Friedmann y Pierre Naville. *Tratado de sociología del trabajo*, t. II, pp. 368 y 369.

reconocimiento jurídico o sea mediante la admisión de sus instrumentos.³¹ En idéntico pensamiento W. Galenson ha demostrado la influencia de los nuevos trabajadores sobre la orientación del movimiento sindical en el terreno político a fin de obtener por este medio mayor participación en el manejo de las empresas.³² Y en nuestro ámbito social podría decirse otro tanto si contemplamos la actual participación de los trabajadores en los partidos políticos, con miras a obtener a través de la presión política superiores condiciones de trabajo a las ya otorgadas por la ley.

No pensemos, sin embargo, que el equilibrio obrero-patronal se haya roto o se encuentre en vías de transformación hacia otros objetivos. Creemos, por lo contrario, que es a los propios grupos obreros a quienes más interesa la conservación de la gran industria y de la gran empresa, así como el impulso de la mediana o pequeña, con la finalidad de que no desaparezcan las fuentes de trabajo. Es cuando dichos grupos se sienten amenazados por las crisis o por exigencias patronales, que buscan mayor cohesión entre sus filas y convierten su acción en el planteamiento de participaciones más directas para que no les dañen tales situaciones.

Frente a este panorama, ¿cuál puede ser su comportamiento en lo que atañe a la ejecución del trabajo? El proceso productivo se orienta hacia una nueva forma de reglamentación laboral más estricta pero más responsable, porque no es posible dejar que la voluntad o la intuición normen la conducta del trabajador. Los sistemas técnicos impuestos difícilmente podrán variar y en lo que respecta a la dirección en este sentido los patronos, en forma alguna, cederán cualquier facultad administrativa frente al Estado o frente a los trabajadores. Así es que no es en este campo en donde encontraremos las nuevas tendencias reglamentarias, sino en la acción tutelar del Estado en el nuevo orden social; para asegurar, por una parte, la uni-

³¹ Héctor Hugo Barbagelatta. *El reglamento del taller*, Montevideo, 1951, p. 124.

³² William Galenson. *Comparative Labor Movements*, Nueva York, 1955, p. 104.

dad de la empresa, por la otra, la continuidad de la comunidad de trabajo; actuaciones ambas que pueden garantizar el progreso de un país. La empresa constituye todavía en cualquier régimen, capitalista o socialista, una unidad de valor cuya desaparición o destrucción representaría una grave preocupación, porque no es únicamente el centro de convergencia de los intereses obrero-patronales, sino de una colectividad protegida por los gobiernos. La Constitución de Brasil, por ejemplo, nos dice que el orden económico debe ser organizado conforme a los principios de la justicia social, conciliando la libertad de iniciativa con la valoración del trabajo humano, porque el trabajo es obligación social.³³ La Constitución mexicana expresa en el artículo 123 que "toda persona tiene derecho al trabajo, digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley".³⁴

Partiendo por tanto del principio protector de ambos factores de la producción, el capital y el trabajo, a un igual nivel, con el objeto de que no mengüe el desarrollo económico de un país, el nuevo orden laboral se orienta hacia distintos planos que proyectan las siguientes soluciones:

Primera. Hoy en día se ha puesto un límite a la iniciativa o espontaneidad del trabajador. Debe ajustar su actividad a las normas que se le fijan y no es solamente un reglamento interno el que dirige sus labores, sino que existen reglamentos departamentales y en varias industrias, hasta de especialidades. Así como el reglamento interior ha constituido en un determinado momento del desarrollo de una empresa, el complemento de las condiciones generales de trabajo impuestas en las convenciones colectivas y con el objeto de evitar declaraciones y definiciones casuísticas; las reglamentaciones dirigidas al control departamental o de una actividad en particular, constituyen ahora la novedad en el campo industrial. Las razones son

³³ Preámbulo al capítulo v.

³⁴ Preámbulo al artículo 123 de la Constitución General de la República, véase *Los derechos del pueblo mexicano*, México 1979, t. xi, pp. 405 y ss.



sencillas: no puede obligarse a un trabajador a desempeñar labores para las cuales no haya sido contratado y que no hayan sido expresadas en los contratos colectivos o individuales. Como sería muy larga y variada la clasificación de labores que se incluyera en los contratos y aun en los reglamentos internos cuando la negociación se encuentra muy diversificada, se ha regresado a una especie de reglamento de taller en el sentido más primitivo (el que hubiera podido normas las relaciones del maestro con los compañeros y aprendices), con la única diferencia de que ese taller es sólo una fracción o una sección de un complejo industrial. En estos "minirreglamentos" si se nos permite llamarlos así, se detallan y especifican todos los pormenores de una actividad y el trabajo que deberán realizar los obreros de una categoría, con la finalidad de establecer las gradaciones necesarias de esa categoría (operarios especialistas, operarios de primera, operarios de segunda o auxiliares).

Segunda. Los comités de empresa integrados con representaciones patronales y de los trabajadores, que actúan por disposición legal en las empresas de varios países socialistas y capitalistas, están siendo sustituidos en algunas de sus funciones, por comisiones interventoras de obreros y funcionarios o personal directo, bajo el rubro de "comisiones mixtas" que actúan en determinados ramos de la relación laboral. No podríamos enumerar los pormenores y características de las múltiples comisiones existentes y autorizadas en las legislaciones del trabajo vigentes, por no ser propósito de este modesto estudio. Baste apuntar que su organización se encuentra paralela a la diversificación de las empresas, ya sea por su tamaño, su potencialidad económica, por el número de actividades que realiza, etcétera. La variedad de tales comisiones es amplia y pueden moverse en todos los ámbitos de un negocio. Existen comisiones de admisión, de escalafón, de tabuladores, de higiene y seguridad, de salarios, de participaciones y prestaciones, de taller, de conciliación, de reglamentos departamentales; podemos encontrar, según las legislaciones, la posibilidad de instrumentar tantos

organismos como labores a desarrollar tenga un establecimiento. La estructura jurídica es en todas la misma: participan representantes o delegados sindicales de los trabajadores y funcionarios empresariales; concentran su labor en un aspecto específico del trabajo; dictan acuerdos o resoluciones que son puestas en vigor, cuando hay consenso en los análisis cuantitativos o cualitativos que realizan; buscan el mejor desarrollo de las actividades, su armonía, su protección y la garantía física del operario; tienden a la superación del trabajo y la productividad. Algunas legislaciones permiten, cuando no hay acuerdo o alguna de las partes estima básica la imposición de normas determinadas, que sean los órganos jurisdiccionales quienes dicten la resolución que legalmente proceda.

Tercera. En los países socialistas este movimiento va más avanzado. Supuestamente la inexistencia de patronos en las empresas del Estado, no obliga a celebrar contratos individuales o colectivos de trabajo; operando en cambio reglamentos de fábrica muy estrictos, que regulan las condiciones en que las labores han de desempeñarse. En estos países se han constituido consejos de empresa integrados por la clase dirigente y la clase trabajadora, con un criterio democrático y de participación en las responsabilidades que deben serles comunes. La solución en los problemas de producción que se les han presentado, han sido las reglamentaciones especiales, por medio de las cuales se ha buscado hacer más eficaz, más consciente y más responsable, el trabajo. Para un mejor logro, directivos y delegados deben participar en su elaboración, obteniéndose con base en un proceso convencional, excelentes resultados, evitándose con ello el tedio, la ineficiencia y el prolongado cansancio que causan las tareas productivas.

Hacia estas finalidades se orientan los reglamentos interiores: evitar el trabajo improductivo; hacer participe al trabajador del interés empresarial; solucionar conjuntamente con él, problemas graves de la relación laboral; alentar su espíritu de colaboración; formarle conciencia de que su

interés y empeño en el trabajo permitirá la existencia económica de la empresa y que todo esto redundará en la permanencia de su fuente de ingresos; hacerlo partícipe de las responsabilidades y de los riesgos.

Se está logrando, aunque no sin grandes dificultades, llevar al trabajador al convencimiento de que la disciplina, el acatamiento a las órdenes que dicta, no un patrón autoritario e inconsecuente, sino los órganos de los cuales él forma parte, constituyen los propósitos de las nuevas reglamentaciones que surgen ya no del imperio legislativo sino de la propia voluntad. La ley lo único que está promoviendo es la orientación hacia metas de mutua comprensión entre trabajadores y patronos.