

## REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA LABORAL

Patricia KURCZYN VILLALOBOS  
Néstor de BUEN  
Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Constitución reformada o nueva Constitución*. III. *Algunas reflexiones sobre la justicia laboral*.

### I. INTRODUCCIÓN

Los investigadores del área laboral en este Instituto hemos seguido con atención las versiones sobre las propuestas de reforma (actualización, adecuación o renovación) o, en última instancia, de promulgación de una nueva Constitución política. Esta última no es la opción considerada como la más conveniente, conscientes, además, de los impedimentos de orden jurídico y político para ello.

Como juristas estamos interesados en conservar y observar la Constitución como fundamento del orden jurídico mexicano, entendido éste como un cuerpo legal supremo, coherente, organizado, viable. Específicamente analizamos y atendemos las disposiciones relativas al tema del trabajo, tanto las relaciones individuales como colectivas, en relación al capítulo de los derechos individuales y al de los derechos sociales.

El artículo 123, fundamento de las garantías sociales, precursor y vanguardista del socialismo constitucional, ha tenido modificaciones al igual que otras disposiciones con motivo de adecuar el derecho positivo a la realidad social con el propósito de lograr la viabilidad jurídica; otras, no obstante tener como finalidad la de establecer condiciones justas, han alterado los derechos de algunos sectores de trabajadores. Acaso el ejemplo más elocuente es el apartado “B”, agregado al texto original del artículo 123, con lo cual se distinguieron dos categorías de trabaja-

dores: los subordinados a particulares y los subordinados al Estado federal, que marcó una situación distinta para cada sector, distintas leyes reglamentarias, distintas autoridades para solucionar conflictos y prestaciones laborales diferentes, lo que rompió el principio de igualdad laboral.

Es necesario reconocer el valor inaudito del Constituyente de 1917 al determinar e incluir una parte social en la norma suprema, con la osadía de adelantarse a otras muchas legislaciones de la época. La responsabilidad social, visión sin precedentes, permitió a los constituyentes suplir conocimientos jurídicos con el sentido común y los principios humanistas, denotando una alta responsabilidad social que les llevó “a la estrella polar que debe ser la justicia social”, como dijera el doctor Jorge Carpijo en su discurso de inauguración de este Congreso.

Las disposiciones constitucionales en el campo del trabajo subordinado tienen un avance importante desde la promulgación de la carta magna, pero cierto es también que el camino recorrido para lograr la justicia social ha enfrentado severos tropiezos que impiden satisfacciones plenas; sin embargo, injusto sería no reconocer los esfuerzos y los logros alcanzados, para lo cual basta advertir la evolución en los sistemas de seguridad social a partir de 1943 y los beneficios sociales regulados cuyos resultados pueden ejemplificarse con la institución del Fondo Nacional de la Vivienda, las normas sobre capacitación y adiestramiento, el reconocimiento a la antigüedad en el trabajo y otras tantas. El tema económico, sin duda, representa uno de los obstáculos para la realización de la justicia social, condición asociada con factores demográficos y últimamente con los resultantes de la globalización; sin olvidar los errores políticos.

Es un hecho que al inicio del siglo XXI, el artículo 123 constitucional permanece vigente; con una aplicación viable. Del mismo se desprenden los principios que rigen las actuales relaciones laborales y los aplicables a la interpretación de la norma laboral. Como uno de los dos fundamentos del derecho social mexicano, ha dicho el doctor Sergio García Ramírez, constituye “la columna vertebral de la sociedad”. Razón de más para cuidar su estructura y su cumplimiento.

La ley reglamentaria del apartado “A” asume los mismos principios jurídicos constitucionales. En efecto, la Ley Federal del Trabajo conserva el espíritu constitucionalista, empero las condiciones creadas por la revolución tecnológica y la globalización produce la incuestionable

discusión de su adecuación a la realidad. El pluralismo que la propia Constitución admite y garantiza produce opciones que reclaman modificaciones para “actualizar” las normas debido a la intervención de otros modos económicos, administrativos, financieros e industriales ahora practicados. Esta situación es innegable y habrá de contemplarse la reforma legal siempre que se mantenga el respeto a las normas básicas, derivadas del artículo 123, como la carta de las garantías sociales.

Respecto de la base constitucional se hace necesario reconsiderar el texto legal original para volver a la condición de igualdad jurídica entre trabajadores, con independencia de la categoría jurídica del empleador o patrón en atención al reconocimiento del valor del trabajo humano, cualquiera que este sea. En consecuencia, la desaparición del apartado “B” se considera una buena y justa opción. De igual manera, es prudente crear el servicio civil de carrera de los trabajadores al servicio de los estados y municipios, así como en las instituciones gubernamentales en general.

Otra gran preocupación es la reglamentación de la fracción XX del artículo 123 sobre seguridad social, la cual debe unificarse con el sistema aplicado hasta la fecha a los servidores del Estado. La regularidad respecto a la igualdad laboral y el sistema de seguridad social, solidario, no privatizado, son dos elementos principales para recorrer los caminos hacia la justicia social.

Otro tema que no puede pasar desapercibido es el relativo a los acuerdos internacionales ratificados, sean los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o los que el gobierno mexicano celebre en general, que por ser texto legal obligatorio deben integrarse al texto legal nacional con lenguaje de fácil interpretación para los trabajadores y para personas sin experiencia legal.

Finalmente se mantiene la insistencia en proponer reformas que deban sujetarse al diálogo social. Las normas de trabajo deben resultar de fuentes reales y de propuestas de los interlocutores sociales. Ambas condiciones son garantía de viabilidad y certeza jurídica.

A continuación se expresan las opiniones de algunos investigadores en derecho social del Instituto.

## II. CONSTITUCIÓN REFORMADA O NUEVA CONSTITUCIÓN

En estos días en que se prometen cambios, hay que preguntarse acerca de las diferencias entre una Constitución nueva y una Constitución reformada.

Si la nuestra ha sufrido la agresión de más de trescientos decretos que han envuelto cerca o tal vez más de cuatrocientas reformas, resulta indispensable preguntarse si simplemente por el número en vigor, el 5 de febrero de 1917, o se trata de la misma, aunque con reformas y adiciones que multiplican hasta el infinito el efecto evidente de un sistema político con que contó nuestro país durante setenta y un años, con la mayoría absoluta en las cámaras y en las legislaturas de los estados.

Resulta curioso advertir, sin embargo, que en la etapa de alternancia evidente, como fue el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se reformó la Constitución en setenta y cinco ocasiones, estableciendo un récord nacional, y no me atrevo a suponer que más que nacional; aún me pregunto de qué artes se valió el señor presidente para conseguir el consenso necesario.

Nuestra Constitución, en su artículo 135, prevé las posibilidades de reforma exigiendo que se aprueben por dos tercios de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados, pero en parte alguna se refiere a los requisitos a cumplir si se pretende hacer una Constitución nueva.

El último antecedente se encontraría en plena época revolucionaria cuando don Venustiano Carranza, en ampliación del Plan de Guadalupe, convocó a la reunión de Querétaro. ¿Con qué facultades? Yo diría que las que atribuye la guerra a los vencedores. Que no se apuran mucho de fundar sus decisiones más allá del triunfo militar.

Cabría pensar, en términos de modernidad, que el Ejecutivo hiciera una consulta pública, plebiscito o referéndum, aunque me parece que en el caso sería el primero como decisión de convocatoria y quizá el segundo, como un aval nacional al resultado de los trabajos de la comisión respectiva o del Congreso, electo de manera especial que tuviera a su cargo los trabajos.

El problema es que entre las prerrogativas del Poder Ejecutivo marcadas en el artículo 89 constitucional no aparece ninguna que lo autorice a esas convocatorias, y es regla confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las autoridades sólo pueden hacer aquello para

lo que están expresamente facultadas. En este sentido, el presidente de la república no tiene capacidad jurídica para convocar ni congresos constituyentes ni la celebración de referéndum o de plebiscitos.

La alternativa evidente es que el Ejecutivo integre un órgano de consulta, en una primera etapa parecería que la Secretaría de Gobernación podría hacerse cargo de la tarea y en la segunda, un órgano de redacción que integrara los términos de la iniciativa que previa la revisión del consejero jurídico de la Presidencia sería presentada al Congreso de la Unión.

En los términos actuales de representación partidaria en el Congreso, no parece que pudiera prosperar una aventura de lanzamiento sin haber captado previamente la conformidad de los diferentes grupos políticos. En ese sentido parecería más congruente que, a la manera de los modernos pactos de concertación social, primero se entiendan los agentes sociales o políticos y después el Congreso reciba, con compromiso de acatarlo, el acuerdo colectivo y lo transforme, vía de la disciplina partidista, en un nuevo texto constitucional.

De acuerdo a la terminología del artículo 135, el resultado sería una Constitución reformada y no una nueva Constitución. Porque si tuviera la pretensión de ser nueva tendría que ser el producto de una revolución y no de el resultado de una vía prevista dentro del marco del Estado de derecho.

Sin embargo, por la simple vía de la reforma se podría pensar en que el producto fuere realmente una nueva Constitución. Pero eso provoca una simple pregunta ¿qué hace falta para que la Constitución sea nueva?

Rechazada la idea del congreso constituyente que sería producto de una situación contra derecho: las revoluciones no son otra cosa que la transformación del derecho independientemente de los muertos y heridos, lo que habría que medir es la intensidad de ciertas características constitucionales y las consecuencias de su cambio. Ahí está la clave del problema.

Un esquema elemental de nuestra Constitución vigente nos procura los elementos fundamentales como son: las garantías individuales; la nacionalidad y ciudadanía; la soberanía nacional y la forma de gobierno; la división de poderes; la responsabilidad de funcionarios públicos (que por supuesto no estaba en 1917); la división territorial entre Estado federal, estados y municipios; las garantías sociales; las prevenciones generales y, precisamente, las reformas a la Constitución.

A nadie se le ocurriría pensar en una transformación del régimen de garantías individuales por un sistema que no las observara. Pero sí es aceptable la idea de que se precisen y se incorporen otras, tal vez el derecho a la información, que anda dando lata. De todas maneras, un repaso a la intervención económica del Estado podría ser interesante.

A propósito de la nacionalidad, lo cierto es que el sistema vigente es discriminatorio y debe ser cambiado. Los mexicanos se clasifican en tres grupos: de primera, de segunda y de tercera. Y aún en las leyes los de tercera se anteponen a los de cuarta, que no tienen el derecho a una nacionalización privilegiada sino ordinaria. Eso de discriminar a los propios nacionales más parece producto de complejos de inferioridad que de actos de razón. Pero asumir ese cambio no alteraría el orden esencial de la Constitución.

El problema de la soberanía ya padece bastante frente a la globalización o las formas de uniones, como la europea, donde la soberanía reduce considerablemente su campo de aplicación. Es un concepto decadente pero para nosotros, curiosamente esencial. Si el tema sufriera transformaciones notables, la concepción de ser nueva la Constitución tendría bastante fundamento.

Nadie piensa que pudiera alterarse la forma de gobierno pero sí modificar las relaciones entre los poderes tratando de superar la verdadera reforma de Carranza que antepuso al Ejecutivo sobre el Legislativo con facultades de nombramiento a los miembros del Judicial. Reformar ese punto y establecer un nuevo equilibrio, a lo que tienden sin la menor duda las expresiones democráticas que hoy vivimos, parecería tocar la esencia de nuestra carta fundamental actual.

El tema de la responsabilidad de funcionarios públicos no es de esencia constitucional, y bien podría ocupar un lugar en leyes secundarias. En cambio la división territorial sí puede suponer cambios fundamentales que se vislumbrarán en la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación. Existe la posibilidad, que no aplaudo del todo, de que junto al Estado federal, los estados y los municipios asuman una presencia definida las comunidades. Lo problemático es que junto a la división territorial clásica se dé entrada a una división étnica cuyas consecuencias pueden ser innumerables, entre otras, la violación del principio de igualdad que de alguna manera se reconoce en el artículo 1o. de la Constitución vigente. Y eso, sin entrar en mayores detalles.

El tema de las garantías sociales, siempre en riesgo de que el neoliberalismo y las nuevas culturas laborales procuren su desaparición, es también un tema esencial. Cualquier cambio de esencia en ese punto sería crear, evidentemente que no para bien, una nueva Constitución. Que, a su vez, no estaría lejos de un movimiento revolucionario que intentara el regreso a la tutela a favor de los trabajadores.

Quedan en la lista de cuestiones fundamentales dos que ya han sido objeto de cambio más que discutible: los artículos 27 y 130. El primero por cuanto ha roto con uno de los principios fundamentales de la revolución, la reforma agraria, que fue sin duda una clara pretensión de Carranza ya manifestada en la Ley del 6 de enero de 1915. El segundo por cuanto la Iglesia católica está asumiendo protagonismos que chocan con la esencia juarista de nuestro concepto político. Estamos topando con la Iglesia, como ya lo advirtió Don Quijote a Sancho Panza.

Hay un hombre que sí es necesario atender: disolver el espíritu reglamentario de la Constitución que ve más a los detalles que a los principios. Ya lo había advertido Fernando Lizardi en el Constituyente con su famosa frase de ponerle a un santocristo dos pistolas. Porque siguiendo a Von Versten le hemos puesto pistolas cananas, treinta treinta y muchos adminículos de terror que han convertido a la sagrada Constitución en modesto reglamento.

Y no habrá que olvidar a los derechos humanos a los que el artículo 102 parece que desprecia y limita. Y eso no se vale.

¿Nueva Constitución? Prefiero la reforma y la conservación del espíritu, aunque adecuado a los nuevos tiempos, de 1916-1917. Claro está que sin que el Ejecutivo se adueñe del país.

### III. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA JUSTICIA LABORAL

Para analizar la procuración de la justicia laboral en México se debe partir de una visión global o sistemática. Un análisis global de la procuración, de la administración y de la impartición de justicia laboral debe tomar en cuenta la orientación del Poder Judicial. Al respecto, cabe señalar que no obstante la importancia de las últimas reformas (reducción del número de ministros de la Suprema Corte, creación del Consejo de la Judicatura Federal, nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la acción de inconstitucionalidad, las controversias constitu-

cionales entre los poderes u órganos de autoridad, dentro de los tres niveles de gobierno y las reformas al amparo), aún quedan algunos temas pendientes que permitan consolidar plenamente al Poder Judicial. Al respecto, cabe señalar.

Por ejemplo, actualmente la Suprema Corte es objeto de restricciones, ya que si bien puede anular con efectos generales las leyes federales o locales, así como los tratados internacionales contrarios a la Constitución, se le imponen limitaciones al requerir el voto de ocho ministros sobre once, lo que hace un tanto difícil el ejercicio de dicha facultad. Para algunos, si se quiere verdaderamente consolidar el Estado de derecho, se necesita perfeccionar y profundizar las reformas ya realizadas, particularmente, la redistribución de poder en favor de los órganos del derecho.<sup>1</sup>

Ya se ha señalado también la necesidad de incluir a los tribunales especializados, que todavía son parte integrante del Poder Ejecutivo, entre ellos las Juntas y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro del Poder Judicial de la Federación. Estos tribunales no caen en la esfera del Consejo de la Judicatura Federal y violentan los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de poderes. Su inclusión implicaría:

- a) Unificar formal y orgánicamente la jurisdicción, que ya lo está desde el punto de vista material a través del amparo.
- b) Establecer la posibilidad de una política judicial integral, lo que realizaría el peso institucional de los tribunales.
- c) Extender la carrera judicial a los tribunales especializados, lo que debe contribuir a un mayor grado de eficiencia y profesionalismo.
- d) Reforzar la independencia de los tribunales especializados.
- e) Que el gobierno, la administración y la disciplina de dichos tribunales corresponda al Consejo de la Judicatura, el cual tendría a su vez que reformarse para incluir a todos los tribunales especializados.<sup>2</sup>

1 Cfr. Fix-Fierro, Héctor, “Estado de derecho y reforma de la justicia en México”, *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. I, febrero de 1996, pp. 74 y 75.

2 Lo que implicaría modificar la actual composición del Consejo de la Judicatura Federal. Al respecto, véase la obra de Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, colección Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 369 pp.; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano comparado*, México, Porrúa, 1999, p. 990.



Como se puede apreciar, un correcto estudio de la justicia laboral, sólo se puede realizar tomando en cuenta la evolución del Poder Judicial. Sólo así podemos entender y contextualizar las tendencias de la justicia laboral en México. A partir de las anteriores consideraciones, se puede entender más claramente y tratar de buscar soluciones a una de las grandes discusiones que se presentan en el derecho del trabajo mexicano: la situación de las juntas y tribunales de Conciliación y Arbitraje. Al respecto, señalaremos cuatro aspectos que quizás hacen necesario pensar en una reforma de los órganos encargados de impartir justicia en México.

1) *La dependencia al Poder Ejecutivo.* No se puede considerar que un órgano encargado de impartir justicia dependa del Poder Ejecutivo. El único órgano que quizás debería de depender del Poder Ejecutivo es la Procuraduría del Trabajo, pero no los tribunales del trabajo, los cuales tienen una actividad eminentemente jurisdiccional.

2) *Las tendencias de los órganos del trabajo encargados de impartir justicia.* La Cuarta Conferencia Regional del Trabajo de los Estados Americanos, miembros de la OIT, celebrada ya hace mucho tiempo, aconsejó la constitución de tribunales del trabajo con integración de personas que ostenten las calidades para ejercer la judicatura, y a quienes se reconozca la seguridad de una absoluta independencia, señalándose, en las consideraciones previas, que en ello radican “las más puras y seguras garantías”.

Por su parte, el artículo 4o. de la recomendación de la Cuarta Conferencia Regional del Trabajo señala que: “Los tribunales del trabajo deberían establecerse sobre bases permanentes y con entera independencia de las autoridades ejecutivas”. Asimismo, en su artículo 5o. dispone que: “Los jueces del trabajo deberían ser seleccionados entre las personas que posean una profunda experiencia de las cuestiones del trabajo y que reúnan los requisitos para ejercer funciones judiciales”.<sup>3</sup>

3) *El estado actual de la administración de justicia laboral.* Hoy día las juntas de Conciliación y Arbitraje, así como los tribunales de Conciliación y Arbitraje enfrentan una serie de retos que tienen que ver con: desconcertar las facultades necesarias en las juntas especiales del interior de la república y descentralizar su actuación en la jurisdicción territorial que se señale; fortalecer los sistemas de conciliación y media-

3 Cfr. OIT, *Tribunales del trabajo en América Latina*, Ginebra, 1949, pp. 90 y 91.

ción; mejorar el nivel profesional de su personal (carrera civil); fortalecer a las juntas y a su personal en cuanto a recursos administrativos, información legal, así como sueldos y prestaciones adecuadas a su responsabilidad, y mejorar su estructura y funcionamiento.<sup>4</sup>

4) *Los aspectos intrínsecos al derecho del trabajo.* Si se pretende una visión sistemática del modelo de justicia laboral que se busca desarrollar, se debe pensar al mismo tiempo el modelo de relaciones profesionales que se quiere para el país. En tal sentido, nos debemos preguntar si buscamos la autonomía o la heteronomía en las relaciones laborales o si pretendemos fomentar el conflicto o el consenso. Quizá estas dos interrogantes deberían estar siempre presentes en la discusión sobre el modelo de justicia laboral nacional. De igual manera se hace necesario valorar la originalidad que el derecho social mexicano ha representado, si no en todo el mundo, sí al menos en América Latina. Es sabido que al derecho social mexicano se le reconoce cierta originalidad, habría de preguntarse si dicha originalidad es todavía vigente.

Como se puede apreciar, son muchos los aspectos que en el ámbito de la administración, la procuración y la impartición de justicia deben ser mejorados, por lo que resulta legítimo plantearse una transformación radical de las actuales estructuras encargadas de la justicia laboral.

Las anteriores consideraciones nos permiten señalar que una visión sistemática de la justicia laboral tiene que partir del estudio de las orientaciones de la justicia en general, y en materia propiamente del derecho del trabajo, estudiar la procuración de justicia que releva tanto de los órganos jurisdiccionales como administrativos, la administración de justicia que releva particularmente del Poder Ejecutivo-ministerio del trabajo y procuradurías del trabajo, así como la impartición de justicia, la cual recae bajo la responsabilidad principal de los órganos jurisdiccionales. Análisis sistemático que debe tomar en cuenta el modelo de relaciones laborales que se tiene o se quiere tener.

Los tribunales en general y los tribunales del trabajo en lo particular son una pieza fundamental de la noción de Estado de derecho, en la medida de que representaría el tránsito de una función jurisdiccional a un poder jurisdiccional, es decir la plena consolidación del Poder Judicial dentro de los pesos y contrapesos de la división de poderes.

4 Cfr. Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, México, Procuraduría General de la República, 1995.