

LAS REGLAS CONSTITUCIONALES EN EL PROCESO LABORAL Y SUS CONSECUENCIAS

Néstor de BUEN LOZANO*

SUMARIO: I. *El más que justificado homenaje a Héctor.* II. *El remoto antecedente.* III. *Las innovaciones de Salvador Alvarado.* IV. *Héctor Victoria y José Natividad Macías en el Congreso Constituyente.* V. *La Ley Carranza.* VI. *Las ejecutorias de la Suprema Corte.* VII. *El Reglamento de Plutarco Elías Calles.* VIII. *La legislación laboral de los estados.* IX. *La Ley Federal del Trabajo de 1931.* X. *La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje: un debate prolongado.* XI. *El propósito y la realidad de la integración tripartita.* XII. *Las reformas procesales de 1970.* XIII. *La reforma procesal de 1980.* XIV. *Algunos ejemplos de la supresión de las magistraturas del trabajo en los países que fueron fascistas.* XV. *El proyecto de Ley Federal del Trabajo del Partido Acción Nacional.* XVI. *El Proyecto Abascal.* XVII. *Perspectivas en el gobierno de Felipe Calderón y sus consecuencias.*

I. EL MÁS QUE JUSTIFICADO HOMENAJE A HÉCTOR

Me parece que ingresé al Instituto de Derecho Comparado antes de que lo hiciera Héctor Fix. Había terminado la carrera en 1948, y presenté mi examen profesional en 1950. Javier Elola, secretario muy eficaz del Instituto, y en cierto modo su dictador, nos había invitado a un grupo de jóvenes a colaborar con reseñas de libros y artículos de revistas jurídicas. Lo formábamos Margarita de la Villa, Enrique Helguera, Julio Derbez, Antonio Aguilar, Fernando Flores G., Fausto Rodríguez, Rodolfo Batiza,

* Profesor emérito de la UNAM.

yo y probablemente algún otro. Eso debe haber sido alrededor de 1950 o 1951.

El Instituto estaba entonces en una instalación precaria en la azotea de la Facultad de Derecho, construida con materiales livianos para no cargar demasiado la vieja estructura de San Ildefonso. Elola nos entregaba libros y revistas, y, con una exigencia digna de mejor causa, reclamaba puntualmente la entrega de las colaboraciones, que pagaba, si no recuerdo mal, por hoja. No eran nada generosas las retribuciones.

Para mí fue una época espléndida, porque me llevó al conocimiento de autores y obras importantes y a encontrarles la clave, porque todo trabajo jurídico —y supongo que otros— tienen un centro especial que hay que descubrir y poner de relieve en la brevedad de la reseña. Javier me encargó, sobre todo, temas civiles y laborales. Respecto de lo primero, era natural, ya que explicaba derecho civil en la Facultad. Lo laboral, me temo que fue un problema de intuición. No faltaban de otras disciplinas, particularmente administrativo, que me permitió conocer el rigor científico de Manuel Fraga Iribarne, admirable como jurista y muy poco como político.

Tengo la impresión de que Héctor Fix se incorporó al Instituto cuando ya estaba instalado en la torre de Humanidades, seguramente invitado por don Niceto Alcalá Zamora, inolvidable procesalista que alguna vez escribió que había tenido tres alumnos excepcionales, y que cualquiera que fuera el orden en que mencionara sus nombres, todos tenían un mismo valor. Olvido lamentablemente el nombre de uno de ellos. Los otros dos —y participo plenamente de la apreciación de sus virtudes por don Niceto— eran Héctor Fix-Zamudio y Sergio García Ramírez.

Desde entonces el nombre de Héctor se asocia a los trabajos más sólidos en el Instituto, que cambiaría después a su nombre actual. El prestigio de Héctor se ha hecho evidente particularmente en el derecho procesal, pero también en la difícil tarea de dirigir al Instituto. Rendirle ahora un homenaje sobre el tema obligado de los procedimientos constitucionales, es de estricta justicia.

II. EL REMOTO ANTECEDENTE

Los temas laborales no fueron objeto de preocupación antes de la Revolución. Sin embargo, no se puede olvidar que durante el porfiriato se

dictaron leyes con contenido social. Se podría mencionar en primer lugar la Ley de Vicente Villada para el Estado Libre y Soberano de México (Toluca, 30 de abril de 1904) sobre accidentes de trabajo. Allí se dispuso la reforma de la fracción V del artículo 370 del Código de Procedimientos Civiles para que se ventilaran en juicio sumario “las contiendas... que tengan por objeto el cobro de los salarios debidos a jornaleros, dependientes o domésticos, así como el ejercicio de las acciones que nacen de las disposiciones del presente decreto” (artículo 8o. de la Ley).

En la Ley de Bernardo Reyes para el Estado de Nuevo León (Monterrey, 9 de noviembre de 1906) se atribuye a los jueces de letras de la fracción judicial correspondiente al lugar del accidente el resolver el problema en juicio verbal, observando las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles, pero con un procedimiento mínimo.

En Chihuahua (Ley del 3 de agosto de 1913) se imitó casi textualmente la ley de Nuevo León.¹

III. LAS INNOVACIONES DE SALVADOR ALVARADO

Salvador Alvarado es un personaje no muy reconocido. Nacido en Cuiliacán, Sinaloa, el 15 de septiembre de 1880, muy pequeño se trasladó a Sonora y se formó en Guaymas, Pótam y Cananea.² Se integró a las tropas de Venustiano Carranza que enfrentaron a De la Huerta y ocupó con gran éxito legislativo la gobernatura militar de Yucatán. Su labor como legislador fue notable, al promulgar las famosas cinco leyes: Agraria, del Trabajo, Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, de Hacienda y del Catastro.

IV. HÉCTOR VICTORIA Y JOSÉ NATIVIDAD MACÍAS EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE

El artículo 25 de la Ley Obrera creada por Alvarado estableció las comisiones de conciliación y arbitraje para dirimir las controversias obre-

¹ Véase Buen, Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, 13a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 112.

² Los datos personales y algunos comentarios sobre la personalidad de Salvador Alvarado se toman de Rubial Corella, Juan Antonio, *Los tiempos de Salvador Alvarado*, Gobierno del Estado de Sonora, 1962.

ro-patronales, que sirvieron de antecedente en la discusión preconstitucional entre Héctor Victoria y José Natividad Macías. Victoria afirmaba que gracias a ellas los trabajadores y los patronos se enfrentaban como caballeros, aunque no faltó la imputación de Macías de que acabarían siendo tan corruptas como los tribunales civiles.

Diría Victoria en defensa de su propuesta que “si en el Estado de Yucatán estamos palpando todos estos beneficios, si allí los trabajadores no le besan la mano a sus patronos, si ahora los tratan de tú a tú, de usted a usted, de caballero a caballero; si por efecto de la Revolución los obreros yucatecos se han reivindicado...”³

La respuesta de José Natividad Macías no se hizo esperar:

Vienen luego las juntas de conciliación y arbitraje. He oído, en las diversas iniciativas que se han presentado a la Cámara sobre el problema obrero, hablar de juntas de conciliación y arbitraje, he oído hablar de tribunales de arbitraje, he oído hablar de arbitradores; quieren meterse en el artículo 13. A la verdad, señores, sin ánimo de ofender a nadie, todo esto es perfectamente absurdo si no se dice cuáles son las funciones que han de desempeñar esas juntas, porque debo decir a ustedes que si esas juntas se establecieran con la buena intención que tienen sus autores y si no se llegare a comprender perfectamente el punto, serían unos verdaderos tribunales más corrompidos y más dañosos para los trabajadores que los tribunales que ha habido en México; sería la verdadera muerte del trabajador, y lejos de redimir a esta clase tan importante, vendrían a ser un obstáculo para su prosperidad...⁴

De esa inolvidable discusión surgió la propuesta de crear consejos de conciliación y arbitraje formados por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno que dio origen a la fracción XX del artículo 123 constitucional.

Al cabo de los tiempos ha sido evidente la justificación de la propuesta de Victoria y lo acertado de la crítica de Macías. Hoy las juntas de conciliación y arbitraje constituyen los tribunales corrompidos a que se refería Macías.

En el proyecto de lo que sería el artículo 123 constitucional, por cierto preparado por Macías, curiosamente se mencionaba a los consejos de

³ Acta del Congreso Constituyente del 26 de diciembre de 1916.

⁴ Acta del Congreso del 28 de diciembre de 1916.

conciliación y arbitraje. Sin embargo, en el texto final aparecieron como juntas de conciliación y arbitraje. Nunca he podido averiguar por qué.

V. LA LEY CARRANZA

En el mismo año en que inició su vigencia la Constitución, el presidente Venustiano Carranza expidió la norma reglamentaria que estableció la forma de integrar las juntas de conciliación y arbitraje y, además, determinó la facultad del Ejecutivo federal para incautarse de los establecimientos industriales en caso de paro ilícito.

Fue promulgada el 27 de noviembre y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de diciembre. La iniciativa correspondió a un grupo de diputados encabezados por Francisco J. Mújica, claramente integrantes del grupo jacobino.

Integrada por sólo doce artículos, dicha Ley planteaba el tema de la formación tripartita de las juntas con representantes nombrados por el gobierno y los obreros y patronos; las reglas mínimas de procedimiento (en realidad un juicio verbal) y las disposiciones confiscatorias antes mencionadas.

Esta fórmula elemental tuvo cierta vigencia hasta que no se planteó la necesidad de diseñar un procedimiento más estructurado, en 1926.

VI. LAS EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE

En 1918, con la ejecutoria “Guillermo Cabrera”, se invocó la falta de capacidad de las juntas para resolver asuntos individuales, especialmente los conflictos relativos a la exigencia de cumplimiento de un contrato de trabajo. Fundándose en una interpretación *sui generis* de la fracción XX del artículo 123 constitucional y en lo previsto en la fracción XXI del mismo artículo, que establece la posibilidad de la insumisión al arbitraje de cualquiera de las partes, llegó a la conclusión de que la función de las juntas era simplemente mediadora tratándose de contratos de ejecución, lo que quiso referirse a los conflictos de huelga, paros, sabotajes, boicots y otros medios de represalias de las partes.

Este criterio fue modificado por otra ejecutoria la que, de acuerdo con las ideas de Trueba Urbina, expresa mejor el nuevo concepto de la Corte

que el invocado en la ejecutoria “La Corona” (1o. de febrero de 1924). Se trata de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión “Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A.”.⁵ El juez de distrito había sostenido que las juntas no eran autoridades judiciales ni, por lo mismo, competentes para conocer de las cuestiones que pudieren surgir con motivo de un contrato de trabajo, y que, a mayor abundamiento, carecían de imperio para hacer cumplir sus laudos.

La Corte, superando el criterio de que las juntas no podían impartir justicia, afirmó que la interpretación adecuada de las fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional obligaba a considerar que sí era posible y conveniente hacerlo, para no provocar juicios excesivamente largos, por lo que no solamente podía resolver los conflictos individuales, sino, además, ejecutar sus laudos a partir de que la Constitución les dio el carácter de autoridades encargadas de aplicar la ley.⁶

VII. EL REGLAMENTO DE PLUTARCO ELÍAS CALLES

No cabe duda de que el presidente Plutarco Elías Calles era un hombre de ideas. La insuficiencia de la Ley Carranza obligaba a diseñar unas reglas más complejas, razón por la cual el 9 de marzo de 1926 promulgaría el Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, en cuyo texto aparecen algunas de las disposiciones que se repiten en las leyes laborales de 1931 y 1970.

En esa ley se tocan los problemas de la organización de las juntas; su competencia; procedimientos de conciliación y arbitraje; disposiciones preliminares; conciliación ante las juntas municipales y centrales, para concluir con el arbitraje ante las juntas centrales y un capítulo final de disposiciones generales, para un total de 115 artículos.

Se trataba de un procedimiento sumarísimo, tal como estaba en la ley reglamentada, con demanda, contestación, ofrecimiento y desahogo de pruebas en tres días y laudo en las siguientes veinticuatro horas.

⁵ Citada en *Nuevo derecho procesal del trabajo. Teoría integral*, México, Porrúa, 1971, pp. 229 y 230.

⁶ Puede verse en Buen, Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, cit., nota 1, pp. 121 y ss.

En esa ley aparece la famosa fórmula, aún en vigor, de que “Los laudos se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos según los miembros de la Junta lo creyeren debido en conciencia” (artículo 87). También se atribuía al presidente de la junta central la obligación de promover “a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos...”.

Finalmente, se preveía la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo acelerado del procedimiento no fue acogido en las leyes posteriores, que diseñaron un sistema de etapas procesales que se siguieron en la Ley de 1970 y en las reformas procesales de 1980.

VIII. LA LEGISLACIÓN LABORAL DE LOS ESTADOS

En las leyes de los estados, previstas en el artículo 123, aunque se indicara que se dictarían conforme a las bases del propio artículo constitucional, en realidad se plantearon soluciones diferentes tanto respecto a la forma de ejecución de los laudos, judicial, directa o por medio del gobernador, y en algún estado, específicamente Chihuahua, la ley fue omisa.⁷

En los mismos términos se plantearon diferentes fórmulas respecto a la sumisión o insumisión al arbitraje, predominando los casos en que la ley no lo indica.

IX. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

Uno de los temas fundamentales, derivado del desarrollo del país, no obstante los problemas de la Revolución, fue generar una legislación laboral aplicable en todo el territorio nacional.

El presidente Calles, consciente de que muchos asuntos laborales concernían al país como un todo y de que no era lógico que se resolvieran en ámbitos locales, violando conscientemente la Constitución ya que no tenía facultades para hacerlo, por decreto del 17 de septiembre de 1927, refrendado por su secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Luis N. Morones, líder permanente de la Confederación Revolucionaria de Obre-

⁷ *Ibidem*, p. 15.

ros y Campesinos (CROM9), creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA).

A esta Junta le atribuiría facultades para resolver los asuntos que se suscitaran en las zonas federales; en los problemas que pudieran afectar a empresas objeto de concesión o contrato federal; a los conflictos de trabajo que abarcaran a dos o más estados o un estado y las zonas federales; los conflictos derivados de contratos de trabajo que tuvieran por objeto la prestación de servicios continuos y de la misma naturaleza, a su vez, en un Estado y en otros de la República y en los casos en que por convenio escrito de la mayoría de los representantes de una industria y los trabajadores del ramo, se hubiere aceptado la jurisdicción federal.

La violación constitucional era evidente: el presidente no tenía facultades para dictar leyes de trabajo, función exclusiva del Congreso de la Unión. Pero Calles no se iba a fijar en detalles tan nimios.

Correspondió a Emilio Portes Gil hacer lo necesario. Provocó la reforma constitucional, aprobada por el Congreso y por las legislaturas de los estados, que reformó el artículo 123 constitucional a partir del 20 de agosto de 1929, dejando en manos del Congreso de la Unión el dictado de una Ley Federal del Trabajo.

Hubo en primer término el denominado “Proyecto Portes Gil”, criticado sustancialmente por la CROM. Con ese motivo se formó una comisión especial para el estudio de un nuevo proyecto, aprobado durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, en el que fue notable el trabajo de Aarón Sáenz, apoyado en los estudios de Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruiz García. Finalmente, de allí surgió la Ley Federal del Trabajo (LFT), de agosto de 1931.

Los términos en que se reguló la actividad de las juntas de conciliación y arbitraje coincidirían en lo sustancial con el sentido de la fracción XX del artículo 123 constitucional. Pero aún faltaría el análisis científico sobre esa institución discutible, pensada y puesta en práctica con base en ideas ajenas: una ley de Nueva Zelanda que inspiró al general Alvarado pero que al aparecer la LFT de 1931 encontró un sustento diferente en la legislación fascista italiana.

X. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE: UN DEBATE PROLONGADO

De hecho el debate lo habían iniciado Héctor Victoria y José Natividad Macías, en el Constituyente. Las alternativas eran considerar a las juntas como simples organismos administrativos, con facultades conciliadoras (Macías) o verdaderos tribunales (Victoria).

La jurisprudencia de la Corte que hemos mencionado antes, particularmente la aparición del segundo criterio (ejecutoria “La Corona”), provocó que la Confederación de Cámaras Industriales convocara a un concurso abierto (1924), en el que intervino Narciso Bassols.

En una primera etapa, Bassols siguió el pensamiento constitucional de José Natividad Macías partiendo de la base de que existían dos sistemas conocidos: el europeo, observado también en los Estados Unidos, y el excepcional de Nueva Zelanda.

En el primero, las funciones jurisdiccionales en materia de trabajo no podrían confundirse con las de conciliación y arbitraje, por ser las primeras de impuesta o de forzosa realización, en tanto que las de arbitraje no pueden ser de ejecución obligada.

En una segunda etapa Bassols sostuvo que los tribunales mexicanos no habían entendido el problema, ya que la organización del arbitraje de Nueva Zelanda era sustancialmente diferente de las juntas. Pero llegó a aceptar que se trataba de organismos administrativos de índole especial, con ciertas facultades judiciales aceptadas, inclusive, por la Corte la que reconoció imperio a sus laudos, aunque casi de inmediato rechazó su carácter de organismos administrativos. De paso calificó a las juntas de nauseabundas y puso de manifiesto que la resolución “en conciencia” les quitaba autoridad para juzgar con base en conocimientos jurídicos.

Para Bassols, un último argumento para no considerar a las juntas como tribunales radicaba en que además de resolver los conflictos ejercían funciones de administración, lo que obligaba a calificarlas de tribunales administrativos. Sin embargo, llegó a la conclusión de que habría que valorar a las juntas de verdaderos tribunales de trabajo.⁸

Trueba Urbina rechazó la tesis de Bassols acerca del carácter administrativo de las juntas afirmando que “constituyen un nuevo tipo de ór-

⁸ *Ibidem*, pp. 139-142.

ganos estatales, con funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales específicas y propias”.⁹ Por lo mismo, negó que tuvieren el carácter de tribunales administrativos, ya que ese concepto corresponde a los que ejercen jurisdicción sobre la administración, y afirmó, por último, que son tribunales de derecho que no tienen el carácter de tribunales especiales, los que están prohibidos por el artículo 13 constitucional.

Mario de la Cueva se muestra partidario de la tesis de Macías, en el sentido de que las juntas podrían resolver todo tipo de conflictos y no sólo los colectivos, ni en funciones solamente conciliatorias. En cuanto a su pertenencia a los tres poderes, sostiene De la Cueva que el derecho que crean las juntas mediante las sentencias colectivas debe ser colocado en el derecho autónomo, y que tampoco se les puede ubicar en el Poder Judicial porque no conocen solamente de conflictos jurídicos ya que atienden a conflictos colectivos que son ajenos a éste.

De todo ello concluye De la Cueva que las juntas de conciliación y arbitraje son una institución especial. “Por su actividad material, ejercen funciones legislativas y jurisdiccionales; están ligadas al Poder Ejecutivo porque a él le toca designar a la representación del Estado, pero no le están sujetas jerárquicamente; y están obligadas a seguir, con las naturales variantes que determinen la especialidad de los asuntos, las normas del proceso judicial”.¹⁰

XI. EL PROPÓSITO Y LA REALIDAD DE LA INTEGRACIÓN TRIPARTITA

No se puede dudar de que la integración de tribunales clasistas para la solución de los problemas laborales tiene una clara razón de ser, independientemente de su justificación constitucional (artículo 123, apartado A, fracción XX). La presencia de representantes sectoriales alcanza el propósito de que se constituyan en una especie de defensores de cada uno de los sujetos de la relación procesal, con capacidad de argumentar frente a quien, en definitiva, tendrá que resolver el conflicto: el representante del gobierno. Se presume que esos representantes sectoriales pue-

⁹ *Tratado teórico-práctico de derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 1965, pp. 94 y ss.

¹⁰ Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, t. I, pp. 913 y ss.

den hacer presentes los argumentos que derivan de su condición y de su experiencia, particularmente los representantes obreros, porque se supone que los sindicatos los eligen a través de las convenciones que se deben celebrar cada seis años. En esas convenciones también se eligen los representantes patronales, que suelen ser abogados, más expertos en derecho que en experiencias industriales.

La operación de las convenciones está prevista en la LFT (artículos 648 y ss.) mediante la designación de delegados que ejercerán un derecho de voto condicionado al número de trabajadores que aparezcan en las listas sindicales o en las nóminas de las empresas.

Esa representatividad deberá ser sometida al control de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) tratándose de organismos sindicales o empresariales de competencia federal reconocida o de las direcciones o departamentos de trabajo de las entidades federativas. En todo caso las autoridades expedirán las credenciales que acrediten la representatividad.

La elección se llevará a cabo mediante una convocatoria publicada el 1o. de octubre del año que corresponda, tanto en el *Diario Oficial de la Federación* como en los periódicos oficiales de las entidades federativas, para celebrarse el 5 de diciembre de los años pares que correspondan. Se celebrará un proceso electoral por cada junta especial.

La instalación de las convenciones se hará por el secretario del Trabajo y Precisión Social en los casos de competencia federal y por los gobernadores de los estados o el jefe de gobierno del Distrito Federal, en su caso. Los representantes iniciarán sus labores el 1o. de enero del año siguiente.

El esquema, aparentemente, es adecuado y democrático. El problema es la realidad. Es obvio que los delegados serán nombrados por las empresas con mayor número de trabajadores o por las confederaciones sindicales que se suponga tienen esa representación. En el primer caso, parece normal el procedimiento. En el segundo, no tanto, porque el mecanismo sindical del país es esencialmente corporativo y antidemocrático, y es más que dudosa la representación que pueda ser reconocida por el Estado de la extensión de las organizaciones sindicales. Las que tengan perfiles democráticos no serán reconocidas con la misma facilidad que se reconoce a las corporativas.

En cuanto a la operación, teóricamente los juicios se resuelven por simple mayoría. En las juntas de conciliación y arbitraje (JCA) se nombran secretarios dictaminadores que formulan proyectos de laudos que sirven como ponencia a los presidentes de las juntas. No es difícil que los representantes entreguen una copia a los abogados de cada parte para la preparación de un voto particular que exhiben como propio. Finalmente, en la audiencia de resolución se suele dictar el laudo por mayoría.

El problema principal no está, sin embargo, en la forma de resolver. La inutilidad de los representantes se hace evidente durante la tramitación de los juicios. A partir de la LFT de 1970, su presencia no es necesaria en las audiencias. De no concurrir a las audiencias, el voto de los representantes ausentes se sumará al del representante del gobierno (artículo 845-I). La consecuencia lógica es que esos representantes, salvo raras excepciones, no se presentan nunca ante las JCA, solamente a las audiencias de resolución y a cobrar sus exiguos salarios.

El resultado es que el tripartismo se convierte en unitarismo, salvo cuando se trata del registro de sindicatos o de la toma de nota de sus directivas. En esos casos florece la raíz corporativa, y si el sindicato que pretende registrarse o lograr una toma de nota de su directiva es contrario, en la política, a la representación obrera en la junta local de conciliación y arbitraje (los sindicatos federales se registran ante la STPS, en vía puramente administrativa), sin la menor duda será negado el registro o la toma de nota.

Como veremos después, en el Proyecto de LFT presentado por el Partido Acción Nacional en 1994 se proponía la sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje por jueces de lo social, con competencia para conocer de asuntos laborales y de seguridad social. Sin embargo ese proyecto no fue ni siquiera discutido.

XII. LAS REFORMAS PROCESALES DE 1970

Fueron relativamente escasas las reformas procesales efectuadas a la LFT en 1970. El propósito principal era mejorar las reglas sustantivas aunque también se hicieron cambios, relativos a las procesales.

A las juntas de conciliación se les otorgaron facultades para arbitrar asuntos de menor cuantía cuyo monto no excediera de tres meses de sa-

larios. Por otra parte —y esa fue una reforma importante—, se previó el establecimiento de juntas federales de conciliación y arbitraje en los estados de la República, lo que ahorraría viajes incómodos y costosos a los trabajadores, obligados a trasladarse a la capital de la República para atender sus demandas,

Se determinó, como ya vimos antes, que la presencia de los representantes de capital y trabajo no sería necesaria durante los periodos de instrucción, pero sí para asistir a las audiencias de resolución.

De manera general se mantuvo el principio de la oralidad predominante, no exclusiva, de los juicios laborales. Fue notable la cancelación de las incompetencias por inhibitoria que causaban tantos perjuicios a los trabajadores y el aumento del plazo de caducidad de tres a seis meses, lo que vino a proteger un poco más a los trabajadores en los casos, nada infrecuentes, en que sus representantes no se preocupaban demasiado por vigilar los procesos.

Quizá la reforma más notable fue concentrar en una sola audiencia las etapas de conciliación y de demanda y excepciones, lo que perseguía el logro del ahorro procesal.

En materia de pruebas se incluyó la de inspección, que por no tener una regulación especial en la LFT obligaba a invocar el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que no era la mejor de las soluciones.

XIII. LA REFORMA PROCESAL DE 1980

Tiene la gracia de que dio cumplimiento a la vieja deuda de 1970. Mario de la Cueva y su grupo no quisieron comprometerse demasiado con problemas procesales, para lo que no les faltaba capacidad, ya que dos de los integrantes de aquella Comisión, Cristina Salmorán de Tamaayo y Ramiro Lozano, eran presidentes, respectivamente, de las Juntas Federal de Conciliación y Arbitraje y Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. Alfonso López Aparicio, incorporado más tarde a la Comisión, había sido también presidente de la Junta Federal, pero sin ninguna experiencia previa, por lo que no tardó en pasar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se habrá supuesto que su inexperiencia era menos peligrosa en la Corte.

La reforma de 1980 fue provocada por Pedro Ojeda Paullada, secretario del Trabajo y Previsión Social, y puesta en marcha por un jurista brillante, Jorge Trueba Barrera, hijo del maestro Alberto Trueba Urbina, quien le sirvió de modelo en muchas de las novedades que la reforma de 1980 incorporó. También intervinieron el subsecretario de Trabajo, Guillermo González López, y el director general de Asuntos Jurídicos de la STPS, Pedro Cervantes Campos. Jorge falleció muy joven, poco después de terminar su obra.

El análisis de esa reforma puede verse con todo detalle en mi *Derecho procesal del trabajo*. Pero sí vale la pena destacar alguna de sus características fundamentales.

En una versión discutible, se ponen de manifiesto los principios generales del derecho procesal del trabajo. En el artículo 685, el primero de las reglas procesales, se afirma que “el proceso el derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte”, lo que identifica al principio dispositivo. En el mismo artículo se faculta a las JCA a subsanar las omisiones en que haya incurrido el actor al no exigir prestaciones que derivan de los hechos narrados, y si la demanda es oscura o vaga se le requerirá al actor para que la aclare.

Llama la atención que se identifiquen los principios generales del trabajo que, en su verdadero sentido, deberían estar escondidos detrás de la letra de las normas. Al aparecer en primer plano, como se hizo en el artículo 685, los principios se convierten en normas, lo que evidentemente no es la mejor solución. Pero allí Jorge Trueba Barrera quiso incorporar a la ley la doctrina de su ilustre padre.

XIV. ALGUNOS EJEMPLOS DE LA SUPRESIÓN DE LAS MAGISTRATURAS DEL TRABAJO EN LOS PAÍSES QUE FUERON FASCISTAS

El final de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo importantes novedades en los países que fueron fascistas o, por lo menos, siguieron las huellas de ellos. Es el caso, por ejemplo, de Brasil, con antecedentes propios. En 1907 se crearon los consejos permanentes de comisiones y arbitraje. A partir de 1932 aparecen las juntas de conciliación y enjuiciamiento, las comisiones mixtas de conciliación y arbitraje y el Consejo Nacional del Trabajo, que no formaban parte del Poder Judicial, de

acuerdo con la Constitución de 1931. Eran de integración mixta. Las decisiones de las juntas eran ejecutadas por la justicia ordinaria si se trataba de conflictos individuales en los que el trabajador era sindicalizado. Las decisiones de las juntas eran ejecutadas por la justicia ordinaria si se trataba de conflictos individuales en los que el trabajador era sindicalizado. Esa exigencia desapareció en la Constitución de 1934.¹¹

Este corporativismo, que se hizo patente en Brasil bajo la presidencia de Getulio Vargas, ha sido afortunadamente abandonado a partir de una reforma del 9 de diciembre de 1999, que canceló las juntas de conciliación y juzgamiento sustituidas por *varas* de trabajo (en realidad jurisdicciones de trabajo).

La fórmula no acabó con los jueces clasistas, que de acuerdo a Wagner D. Giglio, según comunicación personal al autor, continuaron ejerciendo su función por dos años más.

Existe en el Brasil un Tribunal Superior de Trabajo con sede en Brasilia, formado por diecisiete jueces togados con título de ministros, nombrados por el presidente de la República, previa aprobación del Senado. Funciona en pleno o en Salas. Cada una integrada con tres ministros. El Tribunal tiene cuatro secciones especializadas; las dos primeras, encargadas de asuntos administrativos y conflictos colectivos, y las dos restantes, de asuntos individuales. En cada estado funciona además un tribunal regional de trabajo y otro en el Distrito Federal.

En aquellos lugares en los que la situación económica no ha permitido crear varas de trabajo, la responsabilidad consiguiente se atribuye a jueces de derecho.

En Colombia, de 1915 a 1945 la justicia ordinaria se hacía cargo de los asuntos laborales. En 1945, la Ley 6a. crea los juzgados de trabajo, aunque los jueces civiles seguían resolviendo los temas laborales en aquellos lugares donde no existían los de trabajo. Originalmente los funcionarios eran elegidos con intervención de las organizaciones sindicales, de los patronos y del gobierno, pero se eliminó el procedimiento, por haber presentado graves inconvenientes relativos a la independencia del Poder Judicial.

¹¹ Coqueijo Costa, *Direito judiciario do trabalho*, Río de Janeiro, Forense, 1978, p. 628.

En 1946 se cambió el nombre de Corte Suprema del Trabajo por el de Tribunal Supremo de Trabajo (Ley 26) y se crearon tribunales en todo el territorio nacional, a razón de uno por departamento.

El 15 de enero de 1957 se eliminó el Tribunal Supremo, que fue sustituido por la Sala Laboral de la Suprema Corte de Justicia, y se crearon tribunales en todo el territorio nacional a razón de uno por cada departamento.

Los conflictos económicos quedaron excluidos de esta jurisdicción, de acuerdo con el artículo 3o. del Código Procesal del Trabajo.

Nos dice Manuel Alonso Olea que en España no existieron jueces de trabajo ni procesos de esa naturaleza, por lo que de los conflictos respectivos conocía la legislación civil.¹²

Por ley del 19 de mayo de 1908, modificada por la ley del 8 de julio de 1912, se crearon los tribunales presididos por un miembro de la carrera judicial y un jurado de cuatro miembros, dos elegidos por asociaciones patronales y dos por asociaciones obreras, aunque los jueces podían funcionar sin jurado. Las sentencias podían ser recurridas, según los casos, en revisión ante la sala de lo civil de las audiencias territoriales, o bien en casación ante el Tribunal Supremo.

En 1926 se crearon los jurados paritarios, con subsistencia de los tribunales industriales casi exclusivamente con relación a accidentes de trabajo.

El 27 de noviembre de 1931 fue promulgada la Ley de Jurados Mixtos, con facultades normativas y conciliadoras y funciones jurisdiccionales para las reclamaciones por despido y por abono de diferencias de salarios, desapareciendo los tribunales paritarios pero subsistiendo los tribunales industriales.

“El 13 de mayo de 1938, en plena guerra civil, en la zona franquista se dictó un decreto que suprimió los jurados mixtos y los tribunales industriales, confiriendo su competencia a los magistrados del trabajo”.¹³

Por ley del 17 de octubre de 1949 se creó la Magistratura del Trabajo que después de la Constitución de 1978 fue sustituida por el Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980 del 10 de marzo) que a su vez se adaptó a

¹² Alonso Olea, Manuel, *Derecho del trabajo*, 6a. ed., Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 1980, p. 564.

¹³ *Idem*.

la Ley de Procedimientos Laborales (1568/80, de 13 de junio) de la que es supletoria la Ley de Enjuiciamiento Civil.¹⁴

La Magistratura del Trabajo ha dejado su lugar a jueces de lo social, de ámbito provincial aunque hay un gran número de provincias que tienen más de uno (45 en Madrid y 47 en Barcelona).

A los jueces de lo social siguen las salas de lo social de la Audiencia Nacional que conocen de los procesos en materia individual y colectiva cuando su ámbito excede de una comunidad autónoma, con jurisdicción sobre toda España.

Culmina el proceso con la Cuarta Sala de lo Social del Tribunal Supremo, que en tiempos de la República (1931 a 1939) era la Quinta Sala presidida por Demófilo de Buen. El Tribunal Supremo hoy tiene a su cargo conocer de los recursos de casación y casación para la unificación de la doctrina, de revisión y de las cuestiones de competencia entre órganos que no tengan otro superior común.

Los concejos de hombres prudentes fueron creados en Francia por ley del 18 de marzo de 1806, para la ciudad de Lyon, aunque pueden encontrarse sus orígenes en las antiguas jurisdicciones corporativas, que aseguraban antes de la Revolución de 1789 la disciplina de los oficios.¹⁵ Originalmente se integraban sólo con representantes patronales. Hoy constituye su texto de base de Ley del 27 de marzo de 1907, convertida después en el libro IV del Código de Comercio.

Los concejos tienen jurisdicción territorial específica, y pueden integrarse en secciones que atienden a especialidades diferentes. De no existir los Concejos en un determinado lugar o de no tener la especialidad necesaria, la competencia corresponderá al juez de instancia.

Tienen, en lo sustancial, una función conciliatoria respecto de litigios individuales. En general, sus resoluciones son recurribles ante la Sala Social de la Corte de Apelación, y en última instancia ante la Corte de Casación, sin que en ese caso sea necesaria la intervención de abogados.

Los conflictos son resueltos fundamentalmente en conciliación, tanto los individuales como los colectivos, y, eventualmente, si las partes lo aceptan y si se trata de asuntos jurídicos, puede intervenir un tribunal de gran instancia.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Lyon-Caen, Gérard y Ribbettes-Tillhet, Jeanne, *Manuel de droit social*, 2a. ed., París, Lib. Générale de Droit et Jurisprudence, 1974, p. 156.

Italia, a partir de la cancelación de la Magistratura del Trabajo inventada por el fascismo, mantiene en vigor la Ley 533, del 11 de agosto de 1973. Las controversias individuales de trabajo se ventilan ante una comisión presidida por el director de la oficina provincial del trabajo o por un delegado, con cuatro representantes titulares y cuatro suplentes de empleadores y trabajadores designados por las respectivas agrupaciones de mayor representatividad en el ámbito nacional. Es factible que la etapa conciliatoria se desarrolle en los términos previstos en contratos o acuerdos colectivos.

De ser fundada la resolución, será confirmada por el pretor, quien declarará ejecutiva la resolución. El pretor actúa en esos casos como juez de trabajo, y la segunda instancia se tramita ante el tribunal territorialmente competente, salvo que se trate de asuntos de menor cuantía, que causarán estado por sí mismos. Para Eduardo Ghera, el procedimiento laboral es esencialmente tutelar del trabajador.¹⁶

XV. EL PROYECTO DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

A mediados de 1994, dos diputados del Partido Acción Nacional (en adelante PAN), Gabriel Jiménez Remus y Juan de Dios Castro, pidieron a Néstor y Carlos de Buen que les prepararan un memorando sobre las bases de una reforma a la LFT. Se pactó el precio, ya que se trataba de un servicio profesional, independientemente de la amistad de los De Buen con Gabriel Jiménez Remus. Dentro del plazo señalado se entregó el memorando y se pagaron los honorarios.

Pero a los De Buen (Lozano y Unna, respectivamente), les pareció que el trabajo justificaba otro final. Ya por su cuenta y con una división del trabajo claramente establecida, se pusieron a la tarea de preparar nada menos que un proyecto de LFT. En tres meses lo entregaron a los diputados del PAN, que lo recibieron de mil amores, aunque encontrándose en el final de su mandato, no consideraron oportuno formular una iniciativa.

¹⁶ *Diritto del Lavoro*, Bari, Cacucci Editore, 1989, p. 353.

Pasó el tiempo. Los dos diputados se convirtieron en senadores, y consideraron oportuno someter el proyecto, que presentaba muy ligeras observaciones de Juan de Dios Castro, a todo el grupo parlamentario del PAN en el Senado. Para ello convocaron a una reunión en Puerto Vallarta, a la que invitaron a Carlos Llano Cifuentes, a Lorenzo Meyer, a Arturo Alcalde y a los dos autores del proyecto.

La variedad ideológica fue muy interesante, inclusive entre los senadores del PAN. Pero dos días de discusión sirvieron para que se convencieran de la bondad del proyecto. Pocos días después, el PAN lo presentó oficialmente como iniciativa en el Senado.

Dados los términos críticos al sistema corporativo, el PRI se negó a que el proyecto pasara a comisiones. Quedó latente, como un modelo que no tardarían en imitar los diferentes proyectos que después se presentaron: Partido de la Revolución Democrática; Unión Nacional de Trabajadores e, inclusive, el famoso y fallido proyecto conocido como “Proyecto Abascal” que la STPS formuló sin lograr su discusión en el seno del Congreso de la Unión.

De manera general el proyecto PAN modifica razonablemente las reglas del derecho individual del trabajo, incluyendo su terminología; afecta de manera notoria al corporativismo que padece México y que pone en manos del Estado el control total del sindicalismo y de manera especial cambia las reglas de juego en materia procesal proponiendo la desaparición de las JCA y su sustitución por jueces de lo social, competentes para conocer de conflictos laborales y de seguridad social, lo que implicaría, ciertamente, la reforma de la fracción XX del apartado A del artículo 123 constitucional.

El proyecto del PAN sigue sin moverse. El PRD y la UNT hicieron suya la propuesta de sustituir a las JCA por jueces de lo social, pero resulta más que evidente que una medida de esa naturaleza eliminaría una fuerza importante a los sindicatos corporativos.

En términos muy generales el proyecto PAN propone la integración de jueces de lo social competentes en cada entidad federativa, y jueces de lo social competentes en materia federal.

Es evidente que la consecuencia principal de la implantación del sistema sería someter a los jueces de lo social al Poder Judicial, eliminando la actual y perniciosa dependencia de las JCA de los poderes ejecutivos. Por otra parte, se sustituyen las gestiones de registro de los sindicatos an-

te las JCA o la STPS mediante el simple sistema del depósito publicitado de sus documentos constitutivos, y se prevé la figura de los delegados de personal y la constitución de comités de empresa. Se suprime el nombre de “contratos colectivos de trabajo”, tan contrario a su naturaleza jurídica, por el de “pactos colectivos de condiciones de trabajo” (en realidad, el nombre correcto habría sido el de “pactos normativos de condiciones de trabajo”).

El proyecto está latente en el Congreso. Quizá algún día renazca.

XVI. EL PROYECTO ABASCAL¹⁷

El propio secretario del Trabajo, Carlos Abascal Carranza, se resistía a aceptar que un proyecto estudiado, aparentemente, por los sectores, llevara su nombre. El problema derivaba de la integración de la comisión respectiva: de veinte integrantes, dieciocho representaron al sector patronal, y sólo Arturo Alcalde y Héctor Barba García habían sido designados por la Unión Nacional de Trabajadores. La pretensión del secretario del Trabajo fue que los acuerdos se tomaran por unanimidad. El fracaso fue notable.

No obstante, una comisión mixta, supuestamente por propia iniciativa, presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de reforma a la LFT al parecer tomado del preparado en la STPS. Lo sustentaban diputados del PAN, del PRI y de algún otro. Viajó de un lado para otro, provocó discusiones públicas en la Cámara de Diputados y en la de Senadores donde el senador Francisco Fraile García hizo observaciones interesantes que finalmente no trascendieron. En estos momentos el proyecto Abascal espera nuevas oportunidades. No parece que vayan a actualizarse.

¹⁷ Es interesante leer el libro colectivo *La reforma laboral que necesitamos. ¿Cómo transitar a una auténtica modernización laboral*, con dos ediciones (2003 y 2004), en el que los autores representan, sin duda, la parte crítica del Proyecto Abascal: Miguel Ángel Granados Chapa, Néstor de Buen, Arturo Alcalde Justiniani, José Alfonso Bouzas Ortiz, Rosa Albina Garavito, Alfredo Sánchez Castañeda, Héctor Barba García, Eugenio Narcia Tovar, Patricia Kurczyn Villalobos, Carlos de Buen Unna, Noraheimid Amescua Ornelas, María Xelhuanzi López, Graciela Bensusán y Saúl Escobar Toledo.

XVII. PERSPECTIVAS EN EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN Y SUS CONSECUENCIAS

El presidente Calderón ha ofrecido reiteradas veces, particularmente en presencia de empresarios extranjeros, que se harán reformas importantes, obviamente, con una invitación evidente para que se invierta capital en el país.

Las experiencias vividas durante el régimen anterior, en el que se presentaron proyectos de todos los colores sin que el Congreso los aprobara, y a partir de que el actual está dividido y haría muy difícil las reformas constitucionales que son necesarias, parece un poco aventurado que el presidente ofrezca esas reformas. En primer término, porque no se ha fijado una regla de conducta que pudiera iluminar sobre ese terreno tan oscurecido por la experiencia. En segundo lugar, porque el movimiento obrero hoy ya no es el mismo, esencialmente corporativo, que aceptaba del Estado cualquier propuesta.

Los graves errores cometidos por la administración pasada en las relaciones obrero-patronales, el caso de los mineros de manera especial, hacen difícil pensar que las viejas fidelidades se repitan, sin perjuicio de que los sindicatos democráticos tienen, evidentemente, cada vez más fuerza, sin olvidar el apoyo del sindicalismo extranjero, siempre vigilante de lo que hacemos por aquí.

La experiencia vivida en las pretensiones de cambio no autoriza a pensar que todo dependerá de una decisión del Poder Ejecutivo. Eso ocurría en otros tiempos. Ahora ya no es tan fácil.

Particularmente resulta difícil considerar que podría haber acuerdos para reformas constitucionales en materia laboral. Tendrían que venir precedidas de la decisión de acabar con el corporativismo y con la intervención descarada del Estado en la vida sindical. Y no es fácil que eso ocurra.

Quizá la conclusión discrepe de la intención manifiesta del tema propuesto. Y es que, sinceramente, no se vislumbran perspectivas de cambios constitucionales en esta materia. Pero de todas maneras es una oportunidad muy importante para sumarme al merecido homenaje al maestro Fix-Zamudio.