

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

William SUÁREZ-POTTS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los debates de los constituyentes en torno a la expedición del artículo 123.* III. *La cuestión de federalizar la reglamentación de las relaciones obrero-patronales.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1917 es especialmente connotada por su inclusión de derechos sociales. Hace cien años, en el momento de su expedición el 5 de febrero de 1917 en Querétaro, era la primera Constitución nacional en el mundo que incorporó ampliamente a preceptos laborales en su artículo 123, mientras en el artículo 27, previno una reforma agraria extensiva con una revaluación de los derechos de propiedad. Tanto juristas como revolucionarios y políticos desde aquel entonces han comentado de este significado de la carta magna mexicana, mientras se ha observado las características e implicaciones de crear una Constitución tan pionera y, en su momento, revolucionaria.¹ En comparación, la Ley Federal del Trabajo de 1931 es una reglamentación pormenorizada de las relaciones obrero-patronales, la cual tiene el objeto de conciliar los intereses de las clases sociales por parte del Estado central. Claramente, la ley de 1931 refiere a la Constitución, y ésta impuso límites a lo que promotores y autores de la legislación pudieran hacer. Pero lo que conecta a la Constitución con esta legislación es el lenguaje de derecho y, más bien, una retórica de la revolución manifestada y re-creada en el artículo 123.

El proceso de conformar el artículo 123 fue esencialmente político. Uno puede acertar, aún más contundentemente, lo mismo acerca de la promulgación de la legislación en 1931. A su vez, los dos episodios de crear ley fueron incididos por conceptos y doctrinas legales y, en turno, contribuyeron a la formación del derecho

¹ Trueba Urbina, Alberto, *The Mexican Constitution of 1917 is Reflected in the Peace Treaty of Versailles of 1919*, Nueva York, s.f.

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

de trabajo mexicano. Por ser un desenlace de intereses políticos y sociales en un contexto revolucionario y posrevolucionario, informado por corrientes legales en flujo, este desarrollo de los derechos laborales fue complejo. El objeto de este ensayo es recalcar solamente algunos de los aspectos del proceso legal-político, empezando con la expedición del artículo 123, el cual resultó —y no inevitablemente— en la actual Ley Federal del Trabajo de 1931, en torno al contexto histórico de aquel entonces. Para realizar este objeto, el ensayo está dividido en tres apartados. El primero describe unos puntos de los debates de los constituyentes en torno a la elaboración del artículo 123. El segundo revisa el proceso que resultó en la ley federal laboral de 1931. El tercer apartado es la conclusión, donde se reflexiona sobre el significado de dicha ley en relación con la Constitución de 1917.

II. LOS DEBATES DE LOS CONSTITUYENTES EN TORNO A LA EXPEDICIÓN DEL ARTÍCULO 123

El artículo 123 fue votado con unanimidad por el Congreso Constituyente de Querétaro.² Pero el proceso de llegar a este fin tuvo sus momentos contenciosos. Entre el 1o. de diciembre de 1916, y el 23 de enero de 1917, hubo un desarrollo en el contenido del texto que los constituyentes incorporarían a la Constitución. El proyecto que propuso el 1o. de diciembre Venustiano Carranza, como el Primer Jefe de los constitucionalistas, era poco diferente al texto de la Constitución de 1857, en cuanto a los derechos obreros. No iba más allá del concepto de la libertad de trabajo, expresado en los artículos 4o. y 5o. en ambos textos, los cuales eran muy semejantes en cada documento. La gran diferencia entre el texto de 1857 y el que presumiblemente lo reformaba en 1916, en cuanto a los derechos obreros, era la enmienda al artículo 72, que, en la versión de 1916, facultaba ahora al Congreso de la Unión a legislar sobre materia de trabajo. Como es bien sabido, los diputados en Querétaro disputaron el escueto propósito de Carranza. La primera Comisión de Constitución, encargada de dictaminar sobre el artículo 5o., le añadió unos preceptos, los cuales fueron acogidos ambivalentemente por los diputados. Algunos ya habían propuesto más cambios a ese precepto, y en los debates que siguieron a la introducción del artículo se puede percibir el rango de opiniones en relación con los derechos obreros, el derecho social, y la justicia en esa época revolucionaria. En general, los constituyentes estaban a favor de proteger a la clase obrera; la mayoría no quería postergar a unas legislaturas futuras la expedición de los preceptos necesarios para proteger esta clase. Una minoría, asociada con Carranza y el proyecto de la Constitución propuesto el 1o. de diciembre, maniobró para que se aprobara un texto que pudiera satisfacer el anhelo de la justicia social de tantos diputados y conformar, hasta un punto, con los requisitos formales de una Constitución. El resultado fue el artículo 123, aparte del artículo 5, éste poco diferenciado de su predecesor.

² Marván Laborde, Ignacio (ed.), *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, t. 3, p. 2498.

O, si uno quiere imaginarlo, dos artículos pioneros, el 123 con el 27, o sea, la primera Constitución social.

El proceso histórico que culminó con la aprobación del texto del Título VI, el cual contiene el artículo 123, obviamente tiene sus inicios históricos antes de la convocatoria del Congreso de Querétaro.³ El 12 de diciembre de 1914, Carranza decretó las adiciones al Plan de Guadalupe, en el contexto de la guerra civil revolucionaria contra las fuerzas de la Convención, los villistas y zapatistas. El 6 de enero de 1915, decretó la ley agraria, base de la reforma agraria constitucionalista, mientras dirigió la preparación de varias leyes obreras en la Sección de Legislación Social de su Secretaría de Instrucción Pública, encabezada por Félix Palavicini. Los abogados José Natividad Macías y Luis Rojas redactaron los proyectos, los cuales, en parte, tenían sus raíces en proyectos preparados en la Legislatura XXVI, de la cual ambos habían participado como miembros del celebrado bloque renovador. *El Pueblo*, órgano de los constitucionalistas editado por Palavicini, publicó los proyectos en enero de 1915, pero no fueron aprobados como ley. Como parte de sus esfuerzos, Carranza envió a Macías a Estados Unidos para hacer un estudio sobre las leyes de trabajo en el mundo occidental y las relaciones obrero-patronales en aquel país. Pero el Primer Jefe sólo decretó una provisión legal en cuanto a los derechos obreros, ésta para facultar al congreso federal a legislar en materia laboral.⁴ Los esfuerzos de Macías y Rojas y otros quedaron simplemente en calidad de estudios para el futuro, como los de los renovadores de la XXVI legislatura.

Palavicini, sin embargo, había lanzado una campaña de propaganda en *El Pueblo* a favor de convocar una convención para reformar la Constitución de 1857.⁵ En febrero de 1916, el Primer Jefe anunció que Rojas y Macías estarían encargados de un proyecto de reformar la Constitución.⁶ En este periodo preconstitucional y de guerra civil, varios de los comandantes de las fuerzas constitucionalistas adoptaron iniciativas para proteger al trabajador en las zonas bajo su control. Las leyes más elaboradas fueron expedidas en Yucatán y Veracruz, pero tampoco estos estados eran singulares.

³ La historiografía sobre la realización de la Constitución y el artículo 123 es extensa. Véase, por ejemplo, Ulloa, Berta, *La Constitución de 1917*, vol. 6 de González, Luis (coord.), *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917*, México, El Colegio de México, 1983; Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, INEHRM, 1959; Marván Laborde, Ignacio *Nueva Edición, cit.*; Suárez-Potts, William, “El derecho de trabajo y la revolución de 1910”, en Rojas, Laura y Deeds, Susan (coords.), *México a la luz de sus revoluciones*, México, El Colegio de México, 2014, vol. 2; Suárez-Potts, William, *The Making of Law: The Supreme Court and Labor Legislation in Mexico, 1875-1931*, Stanford, Stanford University Press, 2012; y las otras obras relevantes citadas abajo en las notas de este capítulo.

⁴ Suárez-Potts, William, *The Making of Law, cit.*, cap. 5; Marván Laborde, Ignacio, “La Revolución mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)”, en Marván Laborde, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana 1908-1932*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 256-314.

⁵ Véase los ensayos publicados en *El Pueblo* entre el 26 y 28 de enero de 1915, reimpreso en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición, cit.*, t. 3, pp. 2803-2822; y la introducción a la obra escrita por el mismo autor, “La Revolución...”, *cit.*, t. 1, p. XIII.

⁶ *Ibidem*, t. 1, pp. XIV-XV.

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

Por ello, es notable que al proyecto del Primer Jefe, escrito por Macías y Rojas le faltó incluir los preceptos de derecho laboral emitidos por los constitucionalistas; solamente, de nuevo, hubo una reforma al artículo 72, delegando al Congreso de la Unión el poder de legislar en materia del trabajo, como el decreto previo de Carranza.⁷ En su discurso a la asamblea de los diputados constituyentes en Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, el Primer Jefe sí mencionó unas protecciones al trabajo que deberían ser adoptadas en el futuro por el Congreso, pero sin comentar sobre la libertad sindical o el derecho de huelga. La ausencia de derechos sociales en el texto del proyecto indica, por lo menos, la decisión del Primer Jefe y de sus allegados como los redactores del texto, Macías y Rojas, a no hacer una Constitución social. Pese a que varios gobernadores y militares constitucionalistas ya habían emitido legislación social y pese a que la justificación de convocar a un congreso especial para reformar la Constitución de 1857 estribaba en gran parte en el imperativo o necesidad de incorporar tal legislación social a la Constitución, el 1o. de diciembre el resultado textual era muy diferente. Evidentemente la revolución social encabezada por Carranza no llegaba a Querétaro.

La primera Comisión de Constitución presentó su dictamen sobre el artículo 5o., el 12 de diciembre, añadiendo unas provisiones al artículo, las cuales en parte reflejaban los propósitos del Primer Jefe en su discurso y en parte los de unos diputados. Realmente, las adiciones satisficieron a pocos diputados, igualmente como el proyecto inicial. Volvió la Comisión a presentar un dictamen el 26 de diciembre, con más adiciones, de nuevo reflejando las propuestas de los diputados de Veracruz, Jara, Aguilar y Góngora. Esto provocó más debate. Por un lado, se opusieron los legalistas, inclusive los renovadores y abogados, los cuales criticaron la incorporación de una legislación reglamentaria a una Constitución. Por otro lado, algunos diputados aún insistían en la inclusión de más derechos sociales específicos en el texto de dicho artículo. El diputado Froylán Manjarrez sugirió una sección o un título especial para los derechos laborales.⁸

Otro diputado, Héctor Victoria, de la delegación de Yucatán, propuso dos elementos fundamentales para la organización del derecho laboral bajo preceptos constitucionales. Recomendó la reforma del artículo 13 para establecer la autoridad jurídica de nuevos foros laborales. Estas nuevas instituciones serían los tribunales de arbitraje, que desarrollarían, aparentemente, el derecho de trabajo, conforme a bases constitucionales, en cada estado de la república: "...la diputación de Yucatán también presentó una iniciativa de reformas al artículo 13 que tiene mucha importancia, porque en ella se pide el establecimiento de tribunales de arbitraje en cada estado, dejando a éstos libertad de legislar en materia de trabajo para aplicar por medio de esos tribunales las leyes respectivas".⁹

⁷ Véase el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe, artículo 73, en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición*, cit., t. 1, pp. 47-49: "El Congreso tiene facultad: ... X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo".

⁸ Manjarrez, Froylán, Discurso de 26 de diciembre de 1916, en *ibidem*, t. 1, p. 409.

⁹ Victoria, Discurso de 26 de diciembre de 1916, en *ibidem*, t.1, p. 398.

Las palabras de Victoria son un poco ambiguas; no precisan hasta qué punto argumentaba a favor de que los mencionados tribunales de trabajo deberían “legislar en materia de trabajo”. Él sigue con la aseveración: “No se necesita ser jurisconsulto para comprender que dichos tribunales necesitan indispensablemente de la expedición de leyes para que los trabajadores estén perfectamente garantizados en sus relaciones con los patronos”.¹⁰ Aquí podrían ser las legislaturas o los tribunales los que expiden las leyes. Lo cierto es que Victoria enfatiza que los estados deben ser facultados para legislar en materia laboral y no el Congreso federal:

...a mi juicio el artículo 5o. está trunco: es necesario que en él se fijen las bases constitucionales sobre las que los estados de la confederación mexicana, de acuerdo con el espíritu de la iniciativa presentada por la diputación yucateca, tengan libertad de legislar en materia de trabajo, en ese mismo sentido... no nos satisface de ninguna manera que el Congreso de la Unión sea quien tenga la exclusiva facultad de legislar en materia de trabajo, porque... por la razón fundamental que debe respetarse la soberanía de los estados, vengo a pedir el voto de mis compañeros para que no se admita que el Congreso de la Unión sea el que legisle en dicho sentido.¹¹

A partir de este momento, parece que la mayoría de los constituyentes estaba de acuerdo con Victoria en este punto.

La oratoria de Macías el 28 de diciembre muestra esto. A diferencia de lo que el proyecto de reformar la Constitución postuló, igualmente como el mencionado decreto del Primer Jefe, Macías ahora insistía que él y Carranza estaban disponibles a deferir esta cuestión a los constituyentes: “...entonces convinimos en que esas reformas se hicieran en la Constitución; entonces le propuse que esperásemos que el Congreso Constituyente considerara la cuestión; si él dice que los estados darán esas leyes, así será; si dice que la federación dictará esas leyes, la federación y los estados estudiarán después la cuestión y la resolverán como les parezca mejor”.¹²

De cualquier manera, el discurso de Macías y, en conjunto, los de los renovadores entre el 26 y el 28 de diciembre, son memorables. Muchos de los constituyentes estaban cerca de adoptar una colección reglamentaria casi ecléctica de protecciones al trabajador, en una versión revisada al artículo 5o., antes de las intervenciones de Macías y de Alfonso Cravioto. El secretario de Fomento y diputado constituyente, Pastor Rouaix, también acogió la propuesta inicial de Manjarrez, como lo hizo Macías, para que se formara una nueva comisión, ésta informal, la cual se dedicaría a revisar todas las propuestas laborales, con el fin de escribir una sección dedicada a las bases constitucionales para una reglamentación de dichos derechos y protecciones, pero completamente aparte de la sección de las garantías individuales.¹³

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Ibidem*, t. 1, pp. 398 y 399.

¹² *Ibidem*, t. 1, p. 479. Véase el discurso de Macías, el 28 de diciembre de 1916, en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición, cit.*, t. 1, pp. 465-484.

¹³ Rouaix, *op. cit.*, cap. III.

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

El discurso de Macías destaca porque él pudo presentar una reseña comprensiva del estado de la legislación social hasta 1916-1917, y acertar plausiblemente que Carranza y los renovadores la apoyaban, mientras mantenía el principio legal y liberal de que una Constitución no debería adoptar reglamentos específicos como normas constitucionales. Este discurso es notable, además, por su análisis sobre el papel que debería jugar el sindicato con el contrato colectivo para uniformar y equilibrar los factores de producción, asegurando al trabajador salarios mejores. Hablando de los proyectos antecedentes que había escrito, dice: "...y verán ustedes cómo el C. Primer Jefe se ha preocupado de una manera especial sobre el particular y van ustedes a oírlo: 'Esta ley reconoce como derecho social económico, la huelga'".¹⁴ Desde luego, el contexto histórico en que los constituyentes debatían este asunto estaba marcado en parte por la represión de la huelga general en la Ciudad de México por Carranza, mientras otros movimientos obreros luchaban en varias regiones del país para estabilizar su compensación monetaria, cuando los constitucionalistas habían tenido problemas emitiendo moneda legítima.¹⁵ El *Diario de Debates* indica que la afirmación de este derecho "social económico" fue recibida por los diputados con "aplausos nutridos". Había amplio (si no ilimitado) apoyo para el derecho de huelga entre los diputados, el cual fue más evidente cuando la comisión informal facilitada por Rouaix presentó en la versión inicial del artículo 123 una fracción calificando el derecho de huelga, pero Francisco Múgica, reconocido como uno de los radicales y presidente de la primera Comisión de Constitución, reforzó el derecho; la versión más fuerte prevaleció en el artículo y así fue votado por el constituyente, generando la posibilidad de un derecho obrero militante hasta la promulgación de la Ley Federal del Trabajo.

La relación compleja si no contradictoria entre el derecho de huelga y su reglamentación por lo que serían las juntas de conciliación y arbitraje, sin embargo, quedó implícita en el texto del artículo 123, tanto como la naturaleza de las juntas. Anticipando la tensión implicada en la función de las juntas, sin presentar una fórmula de solución, Macías comentó en su mismo discurso:

De manera que cuando viene una huelga... no se dejará al trabajador abusar; aquí tiene el medio de arbitraje que le da la ley; las juntas de conciliación y arbitraje y estas... vienen a procurar resolver el problema dentro de estos términos, y entonces queda la huelga perfectamente protegida... Pero... que es indudable, para que estas juntas de conciliación sean efectivas, que no sean tribunales... De manera que los tribunales de derecho, no las juntas de arbitraje, serían esencialmente perjudiciales para el operario, porque nunca buscarían la conciliación de los intereses de trabajo con el capital.¹⁶

¹⁴ Discurso de Macías, 28 de diciembre de 1916, en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición*, cit., p. 473.

¹⁵ Ribera Carbó, Anna, "Campesinos y obreros en la Revolución mexicana. Entre la tradición y los afanes modernizadores", en Marván Laborde, Ignacio, *La Revolución mexicana*, cit., pp. 15-65.

¹⁶ Discurso de Macías, el 28 de diciembre de 1916, en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición*, cit., t.1, p. 474.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

Macías, con estas palabras, acogió los sentimientos críticos de la justicia porfiriana y del derecho civil declamados por muchos de los constituyentes, sin aceptar la propuesta más radical de Victoria, de convertir las juntas en tribunales. Entonces, sus argumentos, en cuanto a las juntas administrativas, prevalecieron en las fracciones del artículo 123; mientras sus puntos a favor del contrato colectivo y sindicato no fueron adoptados. Si el artículo 123 refiere al sindicato es solamente para establecer el derecho del trabajador a pertenecer a uno; y no menciona el contrato colectivo.

El artículo 123, en fin, fue un mutuo acuerdo entre los diputados, según el cual las varias facciones de los constituyentes, los radicales y los más moderados, sean los renovadores, abogados, o allegados de Carranza, pudieron aceptar muchos de los elementos de la legislación social del periodo revolucionario, como principios constitucionales si no garantías específicas análogas a los derechos individuales. Es decir, como bases para reglamentar en el futuro: uno puede concluir que el voto unánime aprobando el artículo 123 era cerca de lo que el Primer Jefe había propuesto en su proyecto el 1o. de diciembre. Pero este consenso, que sí cambió el carácter de la Constitución con su afirmación de los derechos sociales, tuvo, quizás, dos costos. Uno es el punto de que las legislaturas estatales estarían facultadas para legislar el derecho de trabajo y no la legislatura federal, menos en las jurisdicciones de los territorios federales. El segundo concierne a las ambigüedades textuales acerca de la naturaleza de las juntas de conciliación y arbitraje, que llegarían a ser tan importantes para el derecho procesal del trabajo en los próximos años. Habría bastante litigio sobre ellas y en conexión con la cuestión federal. La Suprema Corte tendría que definir el alcance de las juntas laborales, interpretando el lenguaje textual de las fracciones del artículo 123, en un contexto sociopolítico siempre cambiante, mientras el poder ejecutivo intentaba centralizar la reglamentación de las relaciones obrero-patronales. Estos procesos jurídicos-políticos y sociales propulsarían el desarrollo del derecho de trabajo hacia una federalización de la legislación de trabajo, la cual necesitó una reforma constitucional y, en fin, una comprensiva ley de trabajo.

III. LA CUESTIÓN DE FEDERALIZAR LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES OBRERO-PATRONALES

En los años que siguieron a la expedición de la Constitución, se promulgaron más de 90 estatutos o decretos a nivel estatal o local para reglamentar el artículo 123.¹⁷ Al mismo tiempo, la economía mexicana en muchos sectores tenía un carácter nacional que trascendía las jurisdicciones locales y estatales. El problema constitucional del artículo 123, que dirigía a los estados a expedir las leyes laborales pese a que éstas implicaban relaciones federales, se puede entender como un conflicto entre las relaciones reales, sociales y económicas y las formas institucionales adoptadas por el Constituyente. También se puede observar que el problema constitucional en cuan-

¹⁷ Middlebrook, Kevin J., *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, p. 48.

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

to a los procedimientos del nuevo derecho del trabajo se desprendía del lenguaje textual articulado en el mismo artículo para conformar las juntas de conciliación y arbitraje, y requerir que resolvieran todos los conflictos entre el capital y el trabajo, empezando con las huelgas, a que los trabajadores tenían derecho de ejercer. Pero la interacción de los intereses sociales y políticos en el periodo posrevolucionario era aún más importante en la determinación de los acontecimientos que eventualmente resultaron en la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931. Por una parte, los intereses patronales, poco expresados entre los constituyentes, estaban renuentes de aceptar los preceptos del artículo 123, especialmente cuando las juntas laborales intentaban imponerlos. Por otra, el poder judicial federal en su jurisprudencia denegó hasta 1924 la autoridad de las juntas para hacer cumplir sus laudos, con base en el texto del artículo 123 y en las ideas liberales-legales compartidas por muchos juristas. Esta jurisprudencia estaba concretada en el punto que las juntas no eran tribunales de derecho y no podían decidir como éstos. Además, la Suprema Corte minó en estos años varios estatutos estatales reglamentando el artículo constitucional.¹⁸ En contraste, los movimientos obreros adoptaron retóricamente al artículo 123 como símbolo de sus conquistas revolucionarias; hasta un punto dicho artículo asumió esta función, bandera de la revolución triunfante. Pero el movimiento obrero dependía de sus alianzas con la clase política y ésta, tanto como los sindicalistas, estaba dividida. El proceso de reglamentar el artículo 123 fue complejo tanto en lo político como en lo jurídico y legal. Industriales percibieron las ventajas de una legislación federal que pudiera prevalecer contra las leyes estatales y sus correspondientes juntas de conciliación y arbitraje, a partir de los conflictos laborales que sacudieron a las empresas en Veracruz en 1921-1923, y a las compañías petroleras en la región del Golfo, en 1925, si no antes. Un poco después de que el gobierno de Veracruz aprobó en julio de 1921 un estatuto conforme con el artículo 123, mandando el reparto de utilidades entre patrones y sus empleados (la Ley sobre Participación de Utilidades o la Ley de Hambre), la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin) llamó para legislación federal en su convención en septiembre.¹⁹ También los presidentes Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) eventualmente llegaron a las mismas conclusiones que las de los industriales, si bien por razones distintas, de que les convendría al gobierno federal y a sus intereses políticos federalizar las normas del trabajo. El poder ejecutivo preparó un proyecto para establecer una ley nacional de trabajo en julio de 1924, con el objetivo de desplazar a los intentos del estado de Veracruz, que ya había preparado su Ley sobre Riesgos Profesionales.²⁰ Hasta la Confederación Regional Obrera

¹⁸ Suárez-Potts, William, *The Making of Law, cit.*, cap. 6.

¹⁹ *Ibidem*, caps. 5 y 6; y Collado Herrera, María del Carmen, *Empresarios y políticos, entre la restauración y la revolución, 1920-1924*, México, INEHRM, 1996, pp. 255-260.

²⁰ Ley Reglamentaria del artículo 123 constitucional. Proyecto del Ejecutivo que será enviado a las Cámaras. Se propone la creación de un impuesto hasta de 10% sobre todos los pagos que se hagan por concepto de trabajo, indemnizaciones por accidentes, seguro de trabajo y jubilaciones en bien de la clase laborante, s.f. [julio de 1924], Departamento de Trabajo, caja 717, expediente 1, Archivo General de la Nación.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

Mexicana (CROM), la federación obrera más importante en los años veinte, veía positivamente una ley federal. Al mismo tiempo, dicha confederación, el gobierno federal, y la burguesía nacional e internacional no coincidían en las provisiones que querían proponer en un estatuto nacional. Los intentos de la CROM de promover una ley que pudiera llegar a cubrir toda la República encontraron oposición en los grupos patronales y por los intereses políticos de varios estados. La política que se expresaba en el Congreso de la Unión era complicada y en conjunto representaba un obstáculo para una Ley Federal del Trabajo.

La embajada de Estados Unidos reportaba a Washington rutinariamente en los años 1925-1929 el proceso frustrado de legislar tal ley, preocupada muchas veces por la posibilidad de que Calles y la CROM, aliados, sí lograrían establecer un estatuto laboral. Las preocupaciones fueron ociosas.²¹ Lo que no siempre se reconocía, aparentemente, era la vulnerabilidad de Calles frente a Obregón, la enemistad de éste con la CROM, y el poder creciente del caudillo durante su campaña a la presidencia en aquel momento. Para junio de 1927, Calles tenía menos influencia en el Congreso con respecto a los obregonistas, a pesar de ser el Presidente de la República.²² Y los obregonistas no iban a apoyar en lugar de sus proyectos propios a una ley auspiciada por la CROM y su partido político. Al mismo tiempo, la necesidad de una reglamentación federal del artículo 123 llegaba a ser imperante desde fines de 1927.

La jurisprudencia de la Suprema Corte contribuyó a este imperativo. Entre 1917 y 1924, la Corte había decidido en múltiples amparos administrativos, en revisión, que a los fallos de las juntas de conciliación y arbitraje les faltaba el imperio de los tribunales de derecho: no eran obligatorios como las sentencias de jueces. El significado de esta jurisprudencia, en conjunto con otras decisiones del tribunal máximo, era menguar el poder o la legitimidad de las juntas administrativas de los estados en cuestiones de trabajo. Pero cuando la Suprema Corte reconoció, en 1924, que las juntas laborales eran, en efecto, tribunales que estaban facultados a decidir todos los conflictos laborales porque sus fallos sí tenían el imperio del derecho, apuntaló la autoridad y el poder de dichas entidades estatales. En conexión con esta creciente complejidad de varias jurisdicciones ejerciendo su autoridad sobre las relaciones obrero-patronales en 1926, el gobierno federal, por parte de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, promulgó varios decretos para reglamentar industrias nacionales, como la ferrocarrilera. Sin embargo, la interpretación de la Suprema Corte del artículo 123, de que sólo las juntas laborales tenían la facultad de dirimir conflictos de trabajo, requería que en una huelga, aun una que implicara cuestiones federales, una junta de conciliación y arbitraje tendría que decidir su legalidad.

La huelga de la Confederación de Transportes y Comunicaciones (CTC) contra los Ferrocarriles Nacionales de México de 1927, fue la crisis que llevó al gobierno

²¹ Sheffield a Secretary of State, 14 de diciembre de 1926, U.S. Department of State (SD), 812.504/830, Record Group 59, National Archives and Records Service, General Services Administration, Washington, D.C. (microfilm). Suárez-Potts, *The Making of Law, cit.*, cap. 8, en el cual este apartado está basado en parte.

²² Meyer, Jean, "La diarquía (1924-1928)", en Casar, María Amparo y Marván Laborde, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, y CIDE, 2002.

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

federal a establecer la junta federal de conciliación y arbitraje, conminando al secretario de Industria, Comercio y Trabajo a declararla ilícita al momento que estalló en febrero, o, más precisamente, antes de que empezó.²³ En mayo, un juez federal amparó a la CTC contra la Secretaría, juzgando que le faltaba la competencia para declarar una huelga ilegal. La Secretaría apeló la decisión a la Suprema Corte; mientras tanto, el poder ejecutivo reconoció la contundencia del razonamiento del juez. Calles, como presidente, en septiembre, promulgó un decreto creando la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para tomar el caso de la huelga del CTC y evitar una situación ilegal, o sea, el hecho de que la Suprema Corte ampararía de nuevo al CTC, afirmando el amparo del juez de distrito, y juzgando que la Secretaría no era competente para resolver una huelga en una capacidad jurídica. Y así lo decidió la Suprema Corte, en octubre de 1927, anunciando que solamente una junta de conciliación y arbitraje podía fallar sobre la legalidad de una huelga, y en una situación como la de ésta, donde la disputa era nacional, debería ser una junta federal. Finalmente, el poder ejecutivo pudo mostrar la existencia de una junta federal de conciliación y arbitraje.²⁴ Pero el problema constitucional seguía, como lo comentó la Suprema Corte en otros casos: el poder ejecutivo no tenía la autoridad legal para decretar el establecimiento de una nueva junta federal en la esfera del trabajo;²⁵ esa facultad, de federalizar el derecho de trabajo, requería una enmienda a la Constitución; además, se suponía que para legislar una ley, tendría que ser el Congreso de la Unión.

El Congreso, sin embargo, no iba a votar los proyectos cromistas pendientes desde hacía años, especialmente durante el periodo 1927-1928, a fines de la campaña presidencial de Obregón. Un día después del fallo de la Suprema Corte, las comisiones de la Cámara de Diputados dictaminaron una resolución sobre legislación laboral.²⁶ Pero los obregonistas se oponían y a su vez los industriales extranjeros se preocuparon del riesgo de una ley cromista.²⁷ El 19 de octubre, la embajada reportaba “la existencia de un conflicto considerable en el Congreso mexicano en relación a esta legislación”.²⁸ Los obregonistas apoyaban su legislación propia, para un seguro obrero. Los simpatizantes restantes de la CROM la criticaban. No obstante, la Comisión Permanente del Congreso en mayo de 1928 denegó las solicitudes

²³ Suárez-Potts, William, “The Railroad Strike of 1927: Labor and Law after the Mexican Revolution”, *Labor History*, Londres, vol. 52, núm. 4, noviembre, 2011, pp. 399-416.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Suárez-Potts, William, *The Making of Law, cit.*, cap. 7.

²⁶ “Dictamen presentado por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Trabajo y Previsión Social sobre reformas al artículo 123 de la Constitución general de la República a fin de que sólo rija en toda la nación un solo código de trabajo”, 5 de octubre de 1927, publicado en *Revista CROM*, 15 de febrero de 1928, reimpresso en Lombardo Toledano, Vicente, *Obras completas*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1990, vol. 4, p. 153.

²⁷ Schoenfeld a Secretary of State, 14 y 17 de septiembre de 1927, SD, 812.504/887 y SD, 812.504/888, respectivamente.

²⁸ Schoenfeld a Secretary of State, 19 de octubre de 1927, SD, 812.504/896.

del partido laboral.²⁹ En suma, la embajada recibió comunicados de que Obregón, recién elegido en julio de 1928, planeaba someter dos proyectos en septiembre a la nueva sesión de la legislatura federal, uno en conexión con su concepción del seguro obrero, otro para reglamentar el artículo 123. El asesinato de Obregón demoró temporalmente estas propuestas.

1. *El Proyecto Portes Gil*

El presidente interino Emilio Portes Gil, en aquel momento anti-cromista, obregonista y, según él, autorizado en 1928 por parte de Obregón a redactar unos proyectos laborales, emprendió la composición de un código de trabajo pormenorizado que presentó a una convención de patrones y sindicatos, la Convención Obrero-Patronal, en noviembre de 1928, en la víspera de ser nombrado a la presidencia.³⁰ A pesar de las críticas que recibió el código, organizaciones del movimiento obrero, inclusive la CROM que atacó verbalmente a Portes Gil, lo apoyaron cautelosamente.³¹

El Congreso de la Unión demostró menos cooperación con el proyecto del poder ejecutivo, pese a la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en marzo de 1929. El presidente interino sí obtuvo las enmiendas constitucionales claves a los artículos 73 y 123, que permitieron al Congreso legislar en materia laboral. Pero fueron necesarios unos compromisos para acomodar los intereses de los gobiernos de los estados: las juntas de conciliación y arbitraje de estas entidades seguirían decidiendo los conflictos de trabajo cuando no pertenecían a un sector económico designado a la jurisdicción federal; y el sector textil quedaría fuera de la jurisdicción federal.³² Con estas reservas, las reformas constitucionales fueron promulgadas en agosto de 1929.³³

El proyecto de código federal de trabajo no fue tan exitoso; concluido en julio de 1929, la Cámara de Diputados empezó a discutirlo en septiembre de 1929. Los intereses patronales se quejaron del proyecto. En particular, los industriales de Monterrey y unos estadounidenses lo criticaron. Portes Gil personalmente intentó apaciguar a los norteamericanos; fracasó.³⁴ No tuvo más suerte con Estados Unidos. El periódico *The New York Times* reportó sobre amenazas hechas por Henry Ford y su gerente de

²⁹ Schoenfeld a Secretary of State, 17 May 1928, SD, 812.504/937. Véase Bensusán Arcous, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, UAM-Xochimilco-Fundación Friedrich Ebert-FLACSO-Plaza Valdés, 2000, p. 148.

³⁰ Portes Gil, Emilio, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941, pp. 127 y 128.

³¹ Córdova, Arnaldo, *En una época de crisis (1928-1934)*, vol. 9 de González Casanova, Pablo (coord.), *La clase obrera en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1981, pp. 47-48; Saragoza, Alexander, *The Monterrey elite and the Mexican state, 1880-1940*, Austin, University of Texas Press, 1988, p. 157.

³² Suárez-Potts, William, *The Making of Law, cit.*, cap. 7.

³³ Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución general de la República, 31 de agosto de 1929, en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Legislación del trabajo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos, 1928 (1930), pp. 1207 y 1208.

³⁴ Bensusán, *op. cit.*, p. 154.

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

no hacer unas inversiones en el país si pasaba el proyecto sin más modificaciones. Las empresas General Electric y American Smelting amenazaron de manera similar.³⁵ Al clausurar su sesión, el 30 de diciembre de 1929, la legislatura no había votado en favor del código.³⁶

2. *La Ley Federal del Trabajo de 1931*

El Congreso no podía volver a considerar el proyecto de Portes Gil hasta septiembre de 1930, salvo que hubiera una sesión extraordinaria. El poder ejecutivo no lo sometió de nuevo. Pascual Ortiz Rubio era ambivalente con respecto al código portegilista y a su proponente.³⁷ Ahora presidente, él aprobó una comisión técnica compuesta de oficiales de las secretarías de interior y de industria, comercio y trabajo para revisarlo. Aarón Sáenz, el candidato presidencial preferido por los regiomontanos en 1929, fue encargado de supervisar las revisiones (Eduardo Suárez y un comité las hicieron) y de enviar el nuevo proyecto al Congreso.³⁸ Más que nada, tenía reputación de representar a los intereses industriales de Monterrey: el hecho de que Sáenz fue nombrado secretario de Industria, Comercio y Trabajo y ser el responsable de conseguir la aprobación de la ley por la legislatura muestra que la clase política quería asegurar al sector patronal que tal legislación protegería sus intereses.³⁹ Un borrador de la ley fue entregado al presidente, quien concertó varias reuniones con su gabinete en enero de 1931. El 12 de marzo la Comisión Permanente del Congreso lo recibió con la propuesta para una sesión extraordinaria. Antes de su publicación en la prensa, circulaban rumores de que las provisiones más radicales del código de Portes Gil habían sido eliminadas.⁴⁰

Las primeras reacciones públicas de patrones y sindicatos eran medidas al proyecto de Sáenz. En abril de 1931 el Grupo Patronal cumplió un análisis técnico y legal, aceptando las premisas liberales-sociales de la legislación. La CROM también adoptó una posición moderada. Un editorial del periódico cromista, *Pro-Paria*, contó que el presidente de la Comisión Permanente había dicho que esta vez el proyecto sería mandado al Congreso sin que fuera desviado en sus debates. El editorial explicó cómo Sáenz iba a guiar el proyecto por el proceso legislativo.⁴¹ Pero en mayo la

³⁵ “Ford to Mark Time on Mexican Plans”, *The New York Times*, 17 de agosto de 1929, p. 21; “La industria reinera se resentiría con la nueva ley de trabajo...”, *Excelsior*, 10 de septiembre de 1929. Saragoza cita estos artículos en *The Monterrey elite*.

³⁶ J. Reuben Clark, Jr., a Secretary of State, 13 de marzo de 1931, SD 812.504/1126.

³⁷ Bensusán, *op. cit.*, p. 154, y Meyer, Lorenzo *et al.*, *Los inicios de la institucionalización*, vol. 12 de González, Luis, *Historia de la revolución mexicana, 1928-1934*, México, El Colegio de México, 1978, pp. 136 y 151.

³⁸ Suárez-Potts, William, *The Making of Law, cit.*, cap. 8.

³⁹ Bensusán, *op. cit.*, pp. 157 y 158.

⁴⁰ Clark a Secretary of State, 13 de marzo de 1931, SD, 812.504/1126.

⁴¹ “Ley del Trabajo al vapor”, *Pro-Paria*, Orizaba, Ver., 14 de enero de 1931.

CROM tomó una postura más crítica; *Pro-Paria* anunció la formación de un Frente Único del movimiento obrero para presionar al gobierno a mejorarlo.⁴²

La embajada estadounidense comunicó a Washington que la Cámara de Diputados estaba dividida sobre la legislación.⁴³ Pero el presidente del bloque del PNR en la Cámara, que incluía la mayoría de los diputados, prometió que habría una sesión especial del Congreso para asegurar el tiempo necesario para estudiarlo. Mientras tanto, el Senado anunció que se reuniría el 13 de marzo para nombrar comités que podrían cooperar con la otra cámara. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo dio a conocer el proyecto el 18 de marzo de 1931.⁴⁴ La sesión extraordinaria del Congreso abrió el 22 de mayo, con el proyecto de Ley Federal del Trabajo sometido formalmente.⁴⁵

La nueva inconformidad expresada contra el proyecto de Sáenz por parte de líderes sindicalistas puso al bloque del PNR en la Cámara de Diputados en una postura defensiva. Los diputados respondieron de dos maneras. Primero, algunos atacaron a la CROM.⁴⁶ Segundo, otros, también inconformes con el proyecto, reformaron unos artículos, fortaleciendo el sindicalismo, en particular, la cláusula de exclusión.⁴⁷ Al mismo tiempo, la CROM, con otras organizaciones formadas en la Alianza de Agrupaciones Obreras y Campesinas de la República, cabildeó con el presidente. Sáenz respondió duramente contra estos intentos, pero Ortiz Rubio trató de contenerlos.⁴⁸

En aquellos días, se reunieron en el Castillo de Chapultepec el presidente y miembros de su gobierno con los diputados de las comisiones dictaminadoras, y con el jefe máximo, Calles, quien todavía dominaba la política del país. Una síntesis taquigráfica de la reunión (archivo histórico de Aarón Sáenz) refleja cómo Calles se interesaba en el asunto.⁴⁹ De cualquier manera, este proyecto iba adelante. En junio, *Excelsior* pronosticó que el Congreso aprobaría la mayoría de sus provisiones sin debate. El secretario de un grupo patronal informó a la embajada norteamericana que “una ley muy abrumadora a los patrones sería aprobada”.⁵⁰ En contraste, representantes de dos grandes empresas estadounidenses estaban más tranquilos con la disposición y la confirmación reiterada de Sáenz.⁵¹ O sea, esta ley satisfacía

⁴² *Pro-Paria*, Orizaba, Ver., 1o. de mayo de 1931, p. 1.

⁴³ Clark a Secretary of State, 13 de marzo de 1931, SD, 812.504/1126.

⁴⁴ Clark a Secretary of State, 20 de marzo de 1931, SD, 812.504/1127.

⁴⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Congreso de la Unión, Legislatura XXXIV, año 1, Periodo Extraordinario, 22 de mayo de 1931, <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

⁴⁶ Clark a Secretary of State, 19 de mayo de 1931, SD, 812.504/1137.

⁴⁷ Bensusán, *op. cit.*, pp. 190-193, sostiene que unos diputados fueron cruciales para este fortalecimiento de los intereses sindicales y que fueron ellos quienes buscaron el apoyo de los sindicatos.

⁴⁸ J. C. Satterwaite's "Memorandum Covering Proposed Labor Law", en Clark a Secretary of State, 22 de mayo de 1931, SD, 812.504/1140.

⁴⁹ "Síntesis taquigráfica, Junta en Chapultepec, Proyecto Ley Trabajo", s.f., Archivo Histórico Aarón Sáenz.

⁵⁰ "Memorandum of Proposed Labor Law" de Joseph C. Satterwaite, en Clark a Secretary of State, 12 de junio de 1931, SD, 812.504/1142.

⁵¹ *Idem*.

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

suficientemente a los intereses de los empresarios norteamericanos, tanto como a los de los nacionales, sin ser el estatuto idóneo.⁵²

El 10 de julio las comisiones legislativas publicaron su dictamen, con sus modificaciones, en el *Diario de los Debates*. El dictamen declaró que rechazaba las fuerzas del mercado y el liberalismo clásico como principios legales operativos. Adoptó la posición que la ley federal debería fomentar el sindicalismo como la mejor herramienta para la defensa de los intereses de la clase obrera.⁵³ El 20 de julio, Sáenz aceptó las reformas de las comisiones dictaminadoras, y de nuevo atacó a la CROM. El 27 de julio, en un discurso, el presidente refutó las acusaciones del movimiento obrero, aseverando que la ley federal era una necesidad nacional.⁵⁴ El proyecto fue votado rápidamente en las dos cámaras, aprobando 450 artículos en dos horas.⁵⁵ Aparentemente, los líderes políticos cercanos a Calles, y en ese momento todavía Ortiz Rubio, querían asegurarse de la aprobación de la ley por la legislatura sin más enmiendas o compromisos que podrían arriesgar los intereses y el apoyo de los representantes de la clase empresarial y de los de la clase obrera. La Ley Federal del Trabajo fue promulgada el 18 de agosto, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de agosto.⁵⁶

IV. CONCLUSIONES

Si bien el artículo 123 estableció bases para legislar sobre materia de trabajo que incluían preceptos sociales, como el derecho a huelga, y protecciones para los trabajadores, como la jornada máxima de 8 horas, no pretendió ser comprensivo. Los promotores de la Ley Federal del Trabajo sí intentaron que el estatuto fuera más completo en cuanto a la reglamentación positiva de las relaciones entre trabajadores y patrones y las condiciones y términos de empleo. Vale recalcar que ambos cuerpos de derecho reflejaron un discurso común que circulaba desde los fines del siglo XX en el mundo occidental, acerca de la necesidad de la legislación social para reformar el derecho liberal individualista con el objeto de responder a la cuestión social de ese periodo, el cual coincidió con la Revolución mexicana. Pero el contexto social, económico y político de cada texto legal es distinto, y para entender los vínculos entre los dos, e igualmente sus diferencias, es importante reconocer estos contextos variados, así como las diferencias en género entre una carta magna y un estatuto. Por ello, este ensayo ha tratado más la historia política que la ciencia jurídica.

⁵² Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 237 y 238.

⁵³ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, op. cit.*, 10 de julio de 1931.

⁵⁴ J. Reuben Clark a Secretary of State, 30 de julio de 1931, SD, 812.504/1154.

⁵⁵ Report de Robert Cummings, Acting Military Attaché, recibido en el Departamento del Estado el 4 de septiembre de 1931, 812.504/1208.

⁵⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 1931.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

El Constituyente de 1916-1917 estaba compuesto obviamente por constitucionalistas, divididos entre radicales y moderados, abogados y militares *et al.*⁵⁷ Pero un interés que no predominó en los debates acerca del derecho obrero era el industrial.⁵⁸ La mayoría de los diputados en Querétaro aceptaban claramente la industria privada como un hecho, hasta un bien para la nación, tanto como la propiedad privada. No obstante, las simpatías para la gleba eran manifiestas. Si bien hubo entre los diputados pocos obreros como Héctor Victoria, quienes se pronunciaron contundentemente en apoyo del trabajador y de subir a nivel constitucional los reglamentos de trabajo, inclusive conformar tribunales especiales para los trabajadores, no hubo una facción de representantes de la clase empresarial-patronal que argumentara explícitamente a favor del sistema capitalista en los términos convencionales del libre mercado laboral y la gran industria. El artículo 123 refleja esto.

En contraste, la Ley Federal del Trabajo refleja los intereses industriales sin denegar los del movimiento obrero. El contexto histórico en 1931 era de una depresión económica y una situación política frágil. El gobierno federal quiso acomodar los intereses de la clase patronal hasta el punto que se pudiera para alentar las posibilidades de inversión en la producción. Aún existían unos movimientos sindicalistas en la nación y el gobierno federal no los pudo ignorar completamente en sus esfuerzos para llevar a cabo la legislación. Así, dicha ley es una que pretende satisfacer las diversas necesidades del capital y del trabajo en una manera distinta a los planteamientos de la Constitución, enfocada como estaba en la defensa de la clase obrera a la sombra de la guerra civil revolucionaria.

La legislación de 1931, por supuesto, tuvo que aceptar la afirmación del artículo 123 como su fundamento legal y un símbolo de la Revolución. Es uno de los logros del Constituyente; merece ser conmemorado cien años después. Si las normas constitucionales del derecho social no tenían efecto inmediato, por exigir solamente la expedición futura de legislación laboral, sí afirmaron derechos sociales que llegaron a ser parte del discurso ideológico del periodo posrevolucionario y parámetros para cualquier legislación, inclusive la de 1931.⁵⁹ Pero las orientaciones de los dos cuerpos de ley son distintas. La Constitución es un texto híbrido que alterna elemen-

⁵⁷ Hay una historiografía elaborada sobre las varias posiciones políticas e ideológicas de los constituyentes. Más recientemente, las opiniones de historiadores y politólogos tienden a reconocer que las divisiones separando a los diputados eran fluidas y no tan severas como se había pensado, a pesar de las diferencias en cuanto a la cuestión religiosa. Esta tendencia, sin embargo, no niega las diferencias evidentes. Véase, por ejemplo, Marván Laborde, Ignacio, “Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *Política y Gobierno*, México, vol. 14, núm. 2, 2007, pp. 309-347; Barrón Córdova, Luis, “Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social”, en Luna, Adriana *et al.* (coords.), *De Cádiz al siglo XXI: doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México, Taurus, 2012; Bensusán, *op. cit.*, pp. 78-80; Niemeyer, E. V., *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, Austin, University of Texas Press, Institute of Latin American Studies, 1974; y Smith, Peter H., “La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 22, núm. 3, 1971, pp. 363-395.

⁵⁸ Bensusán, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁹ Los radicales en el Constituyente añadieron al texto fundamental el artículo 11 transitorio, el cual mandaba la efectividad inmediata del Título Sexto en la ausencia de legislación reglamentaria, pero el efecto actual de este artículo debe ser investigado más. Bensusán, *op. cit.*, p. 86.

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

tos del derecho liberal decimonónico con el derecho social del siglo XX.⁶⁰ La ley federal manifiesta aspectos de una visión más colectiva si no corporativa.

El corporativismo de la ley federal, que es más bien un híbrido compuesto con el liberalismo restante de la Constitución y de la política y cultura jurídica de aquel entonces, es evidente en su reglamentación del sindicalismo y del contrato colectivo, ambas instituciones apenas tocadas en el artículo 123. Así, en cuanto al sindicalismo, la Constitución solamente afirmó el derecho de organizarse en el 123. A diferencia, la ley federal sostiene, por un lado, la libertad sindical, mientras, por otro lado, impone, como lo dice la exposición, unas condiciones: “Sólo se obliga a los sindicatos a dar publicidad a sus estatutos, y se toman algunas medidas para proteger a sus miembros contra posibles abusos de las directivas, obligando a éstas a rendir cuentas por lo menos cada seis meses”.⁶¹ Al fin la nueva legislación fortaleció la consolidación del sindicato mayoritario por varias vías.⁶²

En cuanto al contrato colectivo, la exposición de motivos del proyecto de la ley diseña un sistema de contratos colectivos extendido a todas las plantas en cada sector de la economía con el fin, entre otros, de “uniformar las condiciones de trabajo para todas las fábricas, eliminando así uno de los elementos más importantes de la competencia”.⁶³ Racionaliza esta extensión a través de la economía, la cual sería facilitada si no dirigida por el gobierno, aun sin el consentimiento de las partes, en estas palabras:

Teniendo en cuenta la importancia económica y social de este contrato, se derogan las reglas del derecho común, y se reviste al Poder Ejecutivo Federal de la facultad de convertir en obligatorio el contrato siempre que se juzgue conveniente su implantación y que ya se encuentre rigiendo a la mayoría de patrones y de trabajadores de una categoría profesional.

No hay temor de que se tache de contraria a la Constitución esta facultad que se otorga al Poder Ejecutivo, porque en nuestro sistema constitucional el principio de que los contratos sólo obligan a las personas que los otorgan, no es una garantía del individuo.⁶⁴

Es evidente que los autores del proyecto de la ley reconocieron la tensión entre el derecho liberal y del nuevo derecho, en torno a la voluntad de los contratantes y el Estado que ahora se inserta en las relaciones entre las partes. Y sabían que su proyecto no estaba fundado en el artículo 123 sobre este punto, en su visión de cómo el contrato reglamentaría el sistema laboral:

⁶⁰ González, María del Refugio, “Constitución, Revolución y reformas. Derechos individuales y derechos sociales”, en Marván Laborde, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana*, cit., pp. 166-206; Cossío Díaz, José Ramón, “Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. X, 1988, pp. 193-205.

⁶¹ Exposición de motivos del Proyecto de Ley Federal del Trabajo, en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, op. cit., 22 de mayo de 1931, p. 15.

⁶² Middlebrook, op. cit., pp. 95-98, quien los llama “subsídios legales”, por ejemplo, la cláusula de exclusión.

⁶³ Exposición de motivos del Proyecto de Ley Federal del Trabajo, op. cit., p. 11.

⁶⁴ *Idem*.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

El contrato colectivo es no solamente la conquista mayor realizada por la idea sindical, sino también la expresión de la solidaridad entre los diversos elementos de la producción. En el contrato colectivo reside la garantía del orden, de la disciplina y de la armonía de las relaciones entre el capital y el trabajo.

El contrato colectivo de trabajo no se encuentra reglamentado en el artículo 123. Nació de la necesidad económica de establecer condiciones semejantes de trabajo, para realizar el propósito de que a igual trabajo debe corresponder igual salario, como las llamadas “tarifas mínimas”, establecidas principalmente en la industria textil, y ha sido después definido y reglamentado por la costumbre.⁶⁵

Macías había comentado acerca de estas instituciones del contrato colectivo y el sindicato; en parte, los autores de la ley federal retomaban sus argumentos. Todos compartían las premisas del nuevo derecho social.

También hay similitudes entre el discurso de Macías alrededor del derecho de huelga y las juntas de conciliación y arbitraje. Como Macías propuso, la legislación federal apenas concede el derecho de huelga, sin negarlo. La exposición nota que la Constitución, “estableció un medio jurídico para resolver los conflictos económicos, al crear las Juntas de Conciliación y Arbitraje”, desplazando así el valor de la huelga para trabajadores.⁶⁶ Añade un requisito nuevo a los de la fracción XVIII del artículo 123, para que una huelga sea existente, es decir, legal o protegida y autorizada: “De conformidad con el principio consignado en la Ley Reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución, el estado de huelga sólo existe cuando es declarada por la mayoría de los trabajadores de una empresa, y en ese caso es obligatoria para todo el personal”.⁶⁷ Este principio fue interpretado en el primer caso de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en su laudo contra la CTC, y después aceptado por la Suprema Corte, cuando rehusó amparar a la CTC contra la Junta Federal, en 1929.⁶⁸ Como serían las juntas laborales las entidades responsables de evaluar el cumplimiento con las condiciones necesarias para establecer la existencia de una huelga legal en el diseño de la nueva ley federal, las huelgas serían administradas o reglamentadas por el Estado, según criterios elaborados en los años veinte y ahora contenidos en la nueva legislación.

Si se puede concluir que esta reglamentación tenía un carácter corporativo, es más complejo acertar lo mismo en cuanto a la reglamentación de las juntas de conciliación y arbitraje. Por un lado, su composición de representantes sectoriales presidido por un oficial estatal es un paradigma del corporativismo. Por el otro, las juntas están reconocidas como tribunales, en efecto, pese a ser órganos administrativos. Serían instituciones claves en un sistema casi-corporativo, pero tanto como Macías, los autores de la nueva legislación no pudieron resolver dos preguntas perdurables, a saber: ¿si fueran en efecto tribunales, como la exposición nota, hasta qué punto serían supervisadas por el poder judicial, o hasta qué punto tendrían que satisfacer

⁶⁵ *Ibidem*, p. 10.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 16.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Suárez-Potts, William, “The Railroad strike of 1927”, *cit.*

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

las normas legales y probatorias en sus casos? Ni la exposición ni la sección dedicada a ellas dan una respuesta satisfactoria a estas preguntas, aunque ambas lo intentan. Los autores del proyecto estaban conscientes de la problemática implícita en las funciones de las juntas y trataron de resolver el problema con una distinción entre los conflictos legales y económicos, analizando las resoluciones de las juntas. La exposición dice: “En esta forma se consideran aclaradas las disposiciones contenidas en las fracciones XX y XXI del artículo 123”.⁶⁹ No obstante, un observador podría concluir que la cuestión de la justicia de trabajo, debatida por los constituyentes en Querétaro, queda irresoluta aún en 1931.

De cualquier manera, la tendencia en la legislación federal es clara, pero determinada solamente en parte por el texto constitucional. Otras alternativas institucionales pudieron haber sido elaboradas en la legislación, basadas en los mismos preceptos constitucionales. Para concluir, los dos cuerpos de ley, pese a sus diferencias, sí comparten un idioma legal, el derecho social. Es el lenguaje de Macías y Cravioto, aun de Victoria, y se encuentra en los discursos de los intelectuales, quienes escribieron o abogaron sobre los proyectos precursores de la ley federal, como Vicente Lombardo Toledano, así como en la exposición de motivos de la ley laboral.⁷⁰ Es lo que las une más que un antecedente (la Constitución de 1917) y un consecuente necesario (la Ley Federal del Trabajo de 1931).

V. BIBLIOGRAFÍA

- BARRÓN CÓRDOVA, Luis, “Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social”, en LUNA, Adriana *et al.* (coords.), *De Cádiz al siglo XXI: doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México, Taurus, 2012.
- BENSUSÁN AREOUS, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, UAM-Xochimilco, Fundación Friedrich Ebert, FLACSO, Plaza Valdés, 2000.
- COLLADO HERRERA, María del Carmen, *Empresarios y políticos, entre la restauración y la revolución, 1920-1924*, México, INEHRM, 1996.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *En una época de crisis (1928-1934)*, vol. 9 de GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.), *La clase obrera en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. X, 1988, pp. 193-205.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, “Constitución, Revolución y reformas. Derechos individuales y derechos sociales”, en MARVÁN LABORDE, Ignacio (coord.), *La Revo-*

⁶⁹ Exposición de motivos del Proyecto de Ley Federal del Trabajo, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁰ Del papel de Lombardo Toledano en torno al desarrollo del derecho de trabajo y la legislación laboral hasta 1931, véase Suárez-Potts, William, *The Making of Law*, cap. 8.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

- lución mexicana, 1908-1932*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 166-206.
- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *Obras completas*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1990, vol. 4.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, “Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *Política y Gobierno*, México, vol. 14, núm. 2, 2007, pp. 309-347.
- (ed.), *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, 3 ts.
- , “La Revolución mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)”, en MARVÁN LABORDE, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 256-314.
- MEYER, Jean, “La diarquía (1924-1928)”, en CASAR, María Amparo y MARVÁN LABORDE, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, y CIDE, 2002.
- MEYER, Lorenzo et al., *Los inicios de la institucionalización*, vol. 12 de GONZÁLEZ, Luis (coord.), *Historia de la Revolución mexicana, 1928-1934*, México, El Colegio de México, 1978.
- MIDDLEBROOK, Kevin J., *The Paradox of revolution: labor, the state, and authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.
- NIEMEYER, E. V., *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, Austin, University of Texas Press and Institute of Latin American Studies, 1974.
- PORTES GIL, Emilio, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941.
- RIBERA CARBO, Anna, “Campesinos y obreros en la Revolución Mexicana. Entre la tradición y los afanes modernizadores”, en MARVÁN LABORDE, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 15-65.
- ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, INEHRM, 1959.
- SARAGOZA, Alexander, *The Monterrey elite and the Mexican state, 1880-1940*, Austin, University of Texas Press, 1988.
- SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO, *Legislación del trabajo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos, 1928 (1930).
- SMITH, Peter H., “La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 22, núm. 3, 1971, pp. 363-395.
- SUÁREZ-POTTS, William, “El derecho de trabajo y la Revolución de 1910”, en ROJAS, Laura y DEEDS, Susan (coords.), *México a la luz de sus revoluciones*, México, El Colegio de México, 2014, 2 vols.

WILLIAM SUÁREZ-POTTS

———, *The Making of Law: The Supreme Court and Labor Legislation in Mexico, 1875-1931*, Stanford, Stanford University Press, 2012.

———, “The Railroad strike of 1927: labor and law after the Mexican Revolution”, *Labor History*, Londres, vol. 52, núm. 4, noviembre, 2011, pp. 399-416.

TRUEBA URBINA, Alberto, *The Mexican Constitution of 1917 is reflected in the Peace Treaty of Versailles of 1919*, Nueva York, s.f.

ULLOA, Berta, *La Constitución de 1917*, vol. 6 de GONZÁLEZ, Luis (coord.), *Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917*, México, El Colegio de México, 1983.

