

Hacia un nuevo sistema de enjuiciamiento laboral

Towards a new system of labour law procedure

César ESQUINCA MUÑOA*

RESUMEN: La Constitución de 1917 integró los derechos esenciales de los trabajadores y estableció en la fracción XX del artículo 123 a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como órganos resolutorios. Su naturaleza la definió la Suprema Corte al considerarlas tribunales con plena jurisdicción para conocer y resolver conflictos individuales y colectivos de trabajo, en tanto que su integración, funcionamiento y competencia la regularon las leyes federales de 1931 y 1970. No obstante las múltiples reformas sufridas por el artículo 123, la fracción XX permaneció intocada hasta la de 24 de febrero de 2017, que sienta las bases de un nuevo sistema de enjuiciamiento con dos ejes rectores: obligación de patrones y trabajadores de asistir a la instancia conciliadora antes de acudir a los tribunales laborales, y solución de los conflictos por tribunales federales o locales, lo que implica la desaparición de las juntas.

PALABRAS CLAVE: Constitución; Suprema Corte; Juntas de Conciliación y Arbitraje; instancia conciliadora; tribunales federales y locales.

* Doctor en Derecho por la UNAM. Algunos cargos desempeñados: Juez de Distrito; Magistrado de Circuito; Director General del Instituto de la Judicatura Federal; Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública; Consejero de la Judicatura Federal. Fecha de recepción: 25/10/2018. Fecha de aprobación: 07/02/2019.

ABSTRACT: The 1917 Mexican Constitution dedicated article 123 to fundamental labour rights, and its section XX, called upon the Boards of Conciliation and Arbitration to resolve labour disputes. The Mexican Supreme Court of Justice determined the legal nature of such Boards, by ruling that they were courts with jurisdiction to resolve individual and collective labour disputes. The integration, function and jurisdiction of such boards were later regulated by the Federal Labour Laws of 1931 and 1970. Despite the multiple amendments to article 123 of the Mexican Constitution over the years, section XX had remained untouched, until February 24 of 2017th, when a new procedure for labour disputes was created. Such new labour procedure has two-tier foundation: a) there is a compulsory preliminary conciliatory stage, in which parties are required to come together at the negotiating table prior to standing before the labour courts; and, b) labour disputes are settled before the new federal and local labour courts, whereas Boards of Conciliation and Arbitration come to an end.

KEYWORDS: Constitution, Supreme Court, Labour Boards of Conciliation and Arbitration, conciliatory stage, federal and local courts.

I. ANTECEDENTES

Como es bien sabido, el Proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro, no contenía disposiciones tendentes a solucionar los grandes problemas sociales de nuestra patria, entre ellos los concernientes a la clase trabajadora.¹

En efecto, en el artículo 5º. la única diferencia con el correspondiente de la Constitución de 1857, en esencia, consistía en impedir que el contrato de trabajo contuviera renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles, y limitar su obligatoriedad a un periodo no mayor de un año. La Comisión Revisora amplió el texto con un párrafo final que incluía la jornada máxima de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno en las industrias a niños y mujeres, y la obligatoriedad del descanso semanal.

Las inconformidades expuestas en el debate que suscitó entre quienes lo consideraban inapropiado y quienes lo estimaban insuficiente, obligaron a retirar el dictamen de este artículo y a integrar una Comisión que presentó un proyecto adicionando a la Constitución un Título VI relativo al Trabajo, que una vez depurado obtuvo la aprobación de la Asamblea Constituyente. Surge así el artículo 123, que rompiendo los principios tradicionales de las constituciones integra a la ley suprema los derechos esenciales de la clase trabajadora; sin duda una legislación de avanzada para un país en ese entonces más agrícola que industrial.

De la prolija declaración de principios protectores de la clase trabajadora que contiene el artículo, para los fines de este estudio interesa la fracción XX que en su texto originario estableció: “Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada

¹ Cfr. MOGUEL FLORES, Josefina (comp.), *Carranza. La Constitución de 1917. Antología documental*, México, Secretaría de Cultura-INHERM, 2016.

por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno”. Cobran vida así estos órganos resolutorios, con una integración tripartita que obedecía a la intención de que las partes en conflicto –obrerros y patrones- fueran escuchadas a través de los representantes del capital y del trabajo, con la necesaria presencia del representante del gobierno porque a éste corresponde la función de impartir justicia, función que no puede quedar en manos de particulares, excluyendo en consecuencia los conflictos laborales de la competencia de los poderes judiciales federal y locales.

II. EVOLUCIÓN

Desde un principio se discutió en el seno mismo del Constituyente de Querétaro respecto a su naturaleza jurídica, ya que para una corriente de opinión eran tribunales de plena jurisdicción y para otra tenían únicamente funciones de carácter conciliatorio. Sin definirse la controversia, según lo ya expuesto quedaron incorporadas en la fracción XX del artículo 123 como órganos resolutorios de los conflictos o diferencias entre el capital y el trabajo. La naturaleza jurídica de las Juntas la definió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que primero en las ejecutorias pronunciadas el 2 de noviembre de 1917 en el amparo de J. Crasseman Sucesores, S. en C., el 8 de marzo de 1918 en el amparo de Guillermo Cabrera, y el 23 de agosto también de 1918 en el amparo de Lane Rincón Mines, consideró, en lo esencial, que tenían como única función avenir a los empresarios y patrones con los obreros, limitándose su competencia a los conflictos de carácter colectivo, no a las consecuencias de un contrato expirado que debía exigirse ante los tribunales ordinarios, ejerciendo al respecto tan solo funciones de árbitro público, sin que sus resoluciones tuvieran carácter ejecutivo ni pudieran imponer sus laudos en forma coercitiva.

Sin embargo después, en las ejecutorias pronunciadas el 1º de febrero de 1924 en el amparo de La Corona y el 21 de agosto del mismo año en el de la Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A., la propia Suprema Corte, interpretando las fracciones XX y XXI del artículo 123, definió que las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen competencia para conocer y resolver no sólo conflictos colectivos sino también individuales, sin que por ello se les pudiera considerar tribunales especiales contrarios al artículo 13 constitucional, ya que su naturaleza es la de tribunales de jurisdicción especializada con imperio para ejecutar sus resoluciones.

Quedó así definida la naturaleza jurídica de las Juntas como tribunales de derecho con plena jurisdicción para conocer y resolver conflictos tanto individuales como colectivos de trabajo, obligadas por tanto a ceñir sus resoluciones a las disposiciones legales aplicables y a los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación.²

En cuanto a su regulación, el primer antecedente data del 27 de noviembre de 1917 en que se promulgó la ley que establecía la forma para integrar las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje para el Distrito y los Territorios Federales, con elementales normas procedimentales; posteriormente, con fecha 9 de marzo de 1926, se promulgó el Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, con el carácter de complementario de la ley. En sentido semejante, diversas entidades federativas expidieron leyes regulatorias que se ocuparon de la integración de las Juntas locales, y en forma disímbola del procedimiento a seguir en la tramitación de los asuntos de su competencia

En el ámbito federal, el 17 de septiembre de 1927 se promulgó el decreto mediante el cual se estableció la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la Ciudad de México, así

² Cfr. FIX-ZAMUDIO, Hector y CARPIZO, Jorge, *La naturaleza jurídica las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, México, Juntas de Conciliación y Arbitraje, 1975.

como las regionales que fueran necesarias, y en decreto publicado el 27 de ese mes y año se expedieron reglas procedimentales de mayor amplitud y consistencia jurídica.

Una vez reservada al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes sobre el trabajo a virtud de la reforma de 6 de septiembre de 1929 a la fracción I del artículo 123, en posterior reforma de 18 de noviembre de 1942 que adicionó a dicho artículo la fracción XXXI, se estableció un doble sistema competencial para la aplicación de las normas laborales, correspondiendo la original a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, y la de excepción a las federales, reservándose materias específicamente determinadas que al paso de los años se fueron ampliando, hasta que finalmente se dividieron los asuntos de su competencia en dos rubros, uno relativo a ramas industriales y servicios, y otro a empresas específicamente determinadas, agregándose en su párrafo final los conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, los contratos colectivos declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y las obligaciones patronales en materias educativa, capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, seguridad e higiene en los centros de trabajo.

III. LEYES REGLAMENTARIAS

Los principios básicos que establece la Constitución, como norma suprema, deben ser reglamentados en las leyes secundarias que son las que le dan contenido y los hacen cobrar vigencia.

Así, una vez promulgada la Constitución de 1917 y a virtud de la originaria facultad concurrente del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo, se expedieron cuerpos normativos de la materia en veintidós entidades federativas, mas no en el orden federal.³

³ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor y CARPIZO, Jorge, *op. cit.*

En efecto, no obstante que según lo antes expuesto la primera reforma al artículo 123 reservó al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes en materia de trabajo en 1929, federalizándose así la legislación laboral, no fue sino hasta el día 18 de agosto de 1931 –con el antecedente del proyecto de Código Federal del Trabajo de Emilio Portes Gil– que se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, que de manera integral reguló la materia con un sentido social protector de los trabajadores.

En particular en el Título Octavo, Capítulos II a VI, reglamentó las Juntas Municipales de Conciliación, las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, las Juntas Federales de Conciliación y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, estableciendo reglas para su integración, funcionamiento, atribuciones y competencia, así como para la elección de representantes ante las Juntas Centrales y Federal de Conciliación y Arbitraje. En cuanto a normas procedimentales, quedaron plasmadas en el Título Noveno, denominado “Del Procedimiento ante las Juntas”, siendo de destacar que expresamente se estableció la conciliación como acto preferente en la solución de los conflictos obrero-patronales.

Con el transcurrir de los años, las cambiantes realidades económicas y sociales superaron varios de sus preceptos por lo que se elaboró un proyecto de nueva ley, enviado por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados en diciembre de 1968. Sometido a intensos debates, fue aprobado por ambas Cámaras y surgió así la nueva Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el 1º. de mayo de 1970, en cuyo Título Decimoprimer, Capítulos X a XIII, texto originario, reguló a las Juntas Federales de Conciliación, Juntas Locales de Conciliación, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje –las dos primeras suprimidas en la reforma de 30 de noviembre de 2012–, en tanto que en su Título Decimosegundo se ocupó del personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y en el Decimotercero de los representantes de los trabajadores y de los patrones ante éstas, en la inteligencia de que a ninguno de ellos se

les exige ser abogados o licenciados en derecho, sino tan solo que hayan terminado la educación obligatoria.

Esta ley, con mejor técnica jurídica, regula con exhaustividad la cuestión procesal en el Título Decimocuarto, intitulado “Derecho Procesal del Trabajo”, especificando en el artículo 685 como principios rectores que el proceso será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio, iniciándose a instancia de parte y teniendo las Juntas la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

Dentro de las numerosas reformas de que ha sido objeto, destaca la de 4 de enero de 1980, que entró en vigor el 1º de mayo siguiente, que lleva a la norma adjetiva el mismo sentido tutelar al trabajador de la norma sustantiva, rompiendo el criterio ortodoxo de igualdad de las partes en el proceso, de lo que son ejemplo: las consecuencias de la falta de aviso escrito al trabajador o a la Junta de la fecha y causa o causas de la rescisión del contrato de trabajo (artículo 47); el requerimiento al trabajador para que presente la promoción que sea necesaria para continuar el trámite del juicio y evitar la caducidad (artículo 772); los casos en que corresponde al patrón probar su dicho cuando exista controversia (artículo 784); la obligación de la Junta de hacer notar al trabajador, cuando sea el actor, las irregularidades de la demanda o lo contradictorio de las acciones ejercitadas, señalándole los defectos u omisiones y previniéndole para que los subsane (artículo 873).

También destacable es la reforma de 30 de noviembre de 2012, en lo que respecta a precisar en el artículo 692, fracción II, que los abogados patronos o asesores legales de las partes, sean o no sus apoderados, deberán acreditar ser abogados o licenciados en Derecho con cédula profesional, o personas que cuenten con carta de pasante vigente expedida por autoridad competente para ejercer dicha profesión, exigencia tendente a evitar el llamado “coyotaje” que tanto ha dañado y pervertido el proceso laboral.⁴

⁴ *Idem.*

En otros aspectos trascendentes: adicionó la conciliación a los principios procesales (artículo 685); limitó la primera audiencia del procedimiento ordinario a las etapas de conciliación y de demanda y excepciones (artículos 873 y 875); reguló la intervención del funcionario conciliador (artículos 876 y 878); limitó en el segundo párrafo del artículo 48 el pago de los salarios vencidos hasta por un periodo máximo de doce meses, con la clara intención de evitar las dilaciones intencionadas del juicio.

Referente a esta limitación, aun cuando no es el tema a tratar, por su trascendencia conviene hacer notar que motivó criterios interpretativos discrepantes de tribunales de amparo en cuanto a su constitucionalidad, suscitándose la contracción de tesis que fue resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial 28/2016, que es del tenor literal siguiente:

SALARIOS CAÍDOS. LA REFORMA AL ARTÍCULO 48, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2012, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD NI ES VIOLATORIA DE DERECHOS HUMANOS.- De la interpretación armónica de los artículos 1º. y 123, apartado A, fracción XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos de los cuales el Estado Mexicano forma parte, y de los precedentes sustentados por esta Segunda Sala del Máximo Tribunal de país sobre el principio de progresividad, se concluye que la reforma al artículo 48, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, al limitar a 12 meses máximo el pago de salarios vencidos en casos de despido injustificado en un juicio laboral, no transgrede el principio de progresividad que tutela el citado artículo 1º constitucional, ni es violatorio de derechos humanos, porque no desconoce un derecho anteriormente establecido, ni suprime la sanción constitucional que impone a los patrones la obligación de indemnizar

a los trabajadores separados injustificadamente de la fuente de empleo, sino que sólo regula en forma distinta cómo habrá de calcularse dicha indemnización, con los objetivos siguientes: a) Evitar que los juicios laborales se prolonguen artificialmente con el fin de obtener una mayor condena por concepto de salarios caídos y b) Impedir la eventual quiebra de las fuentes de trabajo, con perjuicio incluso de otros trabajadores, lo que generaría un gran desempleo, y por ello, indirectamente incide en otros problemas para la economía nacional. Máxime que el legislador federal si bien limitó a 12 meses como máximo el pago de salarios vencidos, lo cierto es que también contempló la obligación de pagar intereses sobre el importe de 15 meses de salario, a razón del 2% mensual, capitalizable al momento del pago, e incluso desarrolló otros mecanismos para que los juicios laborales no se demoraran injustificadamente, tales como la imposición de sanciones a las partes o a los servidores públicos que actúen con la finalidad de prolongar, dilatar y obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral.

Volviendo a lo que es la materia esencial de este estudio, o sea los órganos encargados de resolver las diferencias o conflictos entre trabajadores y patrones, es pertinente destacar que desde el 5 de febrero de 1917 en que se promulgó la Ley Suprema que nos rige, hasta la reforma constitucional de 24 de febrero 2017, la fracción XX del artículo 123 permaneció intocada y por ende la competencia correspondió a las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los ámbitos federal y local, con problemas y deficiencias que a continuación serán motivo de análisis.⁵

⁵ Cfr. ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, México, INHERM, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959,

IV. DIFÍCIL TRANSITAR

Después de un siglo de impartir justicia en materia laboral, debemos reconocer que nada fácil ha sido el transitar de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ni menores los obstáculos que han tenido que superar para cumplir sus objetivos.

En principio, es de resaltar que en términos generales uno de los ramos más olvidados por nuestros gobernantes ha sido, de siempre, el de la justicia, al que se menosprecia y escatiman toda clase de recursos. Por si fuera poco, dentro de ese ramo es la materia laboral la más olvidada, tanto en el ámbito federal como en el local.

Salvo contadas excepciones, la penuria en que sobreviven con presupuestos notoriamente insuficientes se refleja en instalaciones improvisadas y anti funcionales, espacios reducidos en los que se hacían los servidores públicos y deambulan litigantes e interesados. El mobiliario es antiguo e incómodo, con viejos escritorios y sillones que son un peligro para quienes los utilizan; la tecnología está ausente y los sistemas computacionales son elementales, privando a los impartidores de justicia de estas valiosas herramientas que facilitan el trabajo y lo hacen más eficiente.

Desde luego que el personal tampoco es el que en número se requiere para desahogar con prontitud las cada vez mayores cargas de trabajo, haciendo ilusorio el mandato del artículo 17 constitucional de una pronta impartición de justicia. La remuneración que reciben por sus servicios está lejos de ser la adecuada, con la pertinente aclaración de que en el fuero federal el problema es menos acentuado que en el local.

La falta de recursos llega al extremo de que en ocasiones las Juntas no puedan actuar por falta de insumos básicos como el papel, al grado de que los interesados se ven obligados a llevar el necesario para las actuaciones o la expedición de copias. Lo mismo ocurre en tratándose de notificaciones, ya que en muchas ocasiones los actuarios no las pueden realizar por falta de recursos para trasladarse al lugar en que deben efectuarse.

A todo lo anterior debe agregarse el crecimiento exponencial de los conflictos de trabajo, principalmente individuales, ya que según datos anotados en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales enviada por el Presidente de la República a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en abril de 2016: “En dos décadas, de 1995 a 2015, se incorporaron a la población económicamente activa del país, más de 18 millones de mexicanos, periodo en el que los conflictos individuales aumentaron 132%, al pasar de 125,510 en diciembre de 1994 a 291,548 en diciembre de 2015”. Muy lejos de ese aumento descomunal se encuentra el de los recursos destinados a los órganos competentes para conocer y resolver esos conflictos.

La imposibilidad material de dictar los laudos dentro de los tiempos marcados por la ley, motivó que hace cerca de dos décadas empezaran a promoverse juicios de amparo indirecto contra esa omisión, incrementados año con año, juicios que desde luego prosperan por la claridad de la violación a la garantía de pronta impartición de justicia, con los consiguientes requerimientos a la autoridad para su cumplimiento.

Esto originó un fenómeno peculiar, porque ante la severidad de esos requerimientos –muchas veces más allá de lo razonable por la imposibilidad material de hacerlo en tiempo de todos conocida– y las continuas multas impuestas, las Juntas optaron por dar preferencia al dictado de laudos en cumplimiento de las sentencias de amparo, dejando en segundo término el de aquellos juicios en que no había requerimiento, con el consiguiente retraso en la solución de los conflictos respectivos.

Hubo casos en los que, ante la falta de recursos para pagar las reiteradas multas impuestas por los tribunales de amparo, los presidentes de juntas sufrían el embargo de sus propiedades, particularmente en provincia, de manera que para evitarlo algunos

de ellos contrataban personal de apoyo pagado de su peculio, lo que propiciaba actos de corrupción.⁶

V. REFORMA CONSTITUCIONAL

El 28 de abril de 2016, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos remitió a la Cámara de Senadores una iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia laboral, calificándola como la más importante desde su promulgación.

La exposición de motivos hace referencia a los tres artículos más emblemáticos de la Carta Magna -3º, 27 y 123- ; a los espacios de diálogos constructivos generados entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno, poniendo énfasis en que el diálogo social y el tripartismo fueron el cimiento de las grandes instituciones laborales del país; a que a casi cien años de promulgada la sociedad mexicana no es la misma, y los grandes cambios en el entorno nacional e internacional obligan a revisar las leyes y adaptarlas a las nuevas realidades y al futuro que se vislumbra.

Alude a las reformas a la ley laboral de 2012, afirmando que ha dado buenos resultados en la mayoría de los cambios introducidos, que incorporaron nuevas modalidades de contratación flexibles, con esquemas a prueba y capacitación inicial, abriendo a los jóvenes más oportunidades para incorporarse a un empleo aun sin tener experiencia previa; establecieron mecanismos para eficientar los procedimientos acortando tiempos para que la justicia sea un realidad, profesionalizando al personal encargado de impartirla, no obstante lo cual concluye que se requieren transformaciones cualitativas para que la justicia laboral cumpla su propósito.

⁶ Cfr. Suprema Corte de la Unión, *Origen y evolución de la juntas de conciliación y arbitraje*, México, SCJN, 2008.

Apoyándose en los datos estadísticos ya mencionados del crecimiento de la población económicamente activa y el aumento de los conflictos individuales de trabajo, considera que las instancias impartidoras de justicia laboral han quedado desfasadas y ameritan una profunda transformación que alcance a las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los ámbitos federal y estatal, para que dejen de ser lentas, costosas, de difícil acceso y cuestionables, buscando consolidar la autonomía y eficacia en la impartición de justicia.

Son tres las propuestas fundamentales de las reformas: a) que la justicia laboral sea impartida por órganos del Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales locales; b) replantear la función conciliatoria con el carácter de instancia prejudicial, a cargo en el orden local de centros de conciliación especializados e imparciales; y, c) revisar el sistema de competencias entre las autoridades federales y locales con el propósito de fortalecer el ejercicio de las libertades de negociación y sindicación, para lo que considera necesario crear un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con facultades para atender el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales, los procesos administrativos en esas materias y la función conciliatoria en el orden federal, cuyo titular lo designe la Cámara de Senadores a propuesta en terna del Ejecutivo Federal.

Estos son los aspectos torales de la iniciativa del Presidente, que una vez aprobada por las Cámaras y por las legislaturas de los Estados derivó en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de febrero de 2017, por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral.

La parte que interesa para este estudio, por cuanto a que sienta las bases de un nuevo sistema de enjuiciamiento laboral, es la que recae en la fracción XX del Apartado A del artículo 123, que abarca dos temas por demás trascendentes para el proceso laboral a los que a continuación se hará referencia.

Analizados en orden lógico, el primero incide en la obligación que impone a trabajadores y patrones de asistir, antes de acudir a los tribunales laborales, a la instancia conciliatoria que en el orden local estará a cargo de centros de conciliación especializados e imparciales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, operativa y presupuestaria, de decisión y gestión, y en el orden federal de un organismo descentralizado con iguales características que los centros locales y al que corresponderá además el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, regidos ambos por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad, remitiendo a la ley la determinación del procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria.

El segundo, sin duda el más complicado en cuanto a su puesta en marcha, es la determinación de que las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones esté a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes deberán ser designados conforme a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122, Apartado A, fracción IV, de la propia Constitución, quienes deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral, observando en sus sentencias y resoluciones los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia. Esto significa, ni más ni menos, que desaparecen las juntas federal y locales de conciliación y arbitraje que durante un siglo tuvieron a su cargo la impartición de la justicia laboral en ambos fueros, función que se traslada a los poderes judiciales de la federación y de las entidades federativas.

En cuanto a las demás fracciones del Apartado A del artículo 123 modificadas o reformadas, que no inciden directamente en la solución de los conflictos laborales, los cambios pueden sintetizarse de esta manera: en la fracción XVIII, se substituye la referencia a la Junta de Conciliación y Arbitraje por la de “tribunales laborales”, y se adiciona como requisito para obtener la

celebración de un contrato colectivo de trabajo el de acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores; en la XIX, se hace la misma sustitución que en la anterior; en la XXI, se cambia la referencia a la negativa del patrono a someter sus diferencias al arbitraje o a “aceptar el laudo pronunciado por la Junta”, por la negativa a ese sometimiento o a “cumplir con la resolución”; la XXII Bis adicionada, especifica que los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patronos, deberán garantizar la representatividad de las organizaciones sindicales y la certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos, así como que el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto en tratándose de la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes; la fracción XXVII adiciona a las condiciones nulas que no obligan a los contratantes, aun cuando se expresen en el contrato, las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los tribunales laborales; y, por último, se recompone el inciso b) de la fracción XXXI para enumerar con mayor lógica y claridad las materias que son de la competencia de las autoridades federales, distribuyéndolas en cinco apartados.

En cuanto a la reforma al artículo 107 constitucional, relativo a las bases del juicio de amparo, recayó en la fracción V, inciso d), sustituyendo la referencia a los “laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje”, por la de “resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales”, en lo que concierne al juicio de amparo directo en materia de trabajo y en concordancia con la reforma total a la fracción XX del Apartado A del artículo 123 a que antes se hizo referencia.

VI. CONCLUSIONES

Sabido es que una reforma constitucional, por sí sola, es insuficiente para transformar la realidad social en el tema que recaiga, ya que requiere de las leyes secundarias que desarrollen sus principios y les den efectividad, trascendiendo así a la vida de sus destinatarios.

Una vez más, como ocurrió con la reforma penal por citar un antecedente inmediato, nos encontramos ante la imposibilidad de conocer los resultados que para el entorno laboral tendrá la reforma al artículo 123, sin duda la más importante en la materia desde la promulgación de la Constitución de 1917, debido a que aun cuando el Decreto respectivo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017 y entró en vigor al día siguiente, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas incumplieron la obligación que les impuso el artículo segundo transitorio –obligación constitucional– en el sentido de “realizar las adecuaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del mismo”.

Han transcurrido veinte meses a la fecha, octubre de 2018, sin que los legisladores federales y locales cumplan su responsabilidad de reglamentar los principios de la reforma constitucional. Ocupados como estuvieron en el proceso electoral con la finalidad de asegurar otros cargos públicos, que fue su indudable prioridad, los anteriores dejaron de hacerlo, y es de suponer que los actuales tampoco lo harán en el corto plazo debido a su inexperiencia y falta de conocimientos en la materia.

No obsta en contrario que existan diversos proyectos de reformas, ya que hasta la fecha ninguno ha sido aprobado, y si bien en mayo pasado el Senado de la República publicó una convocatoria para la celebración de audiencias públicas respecto a un anteproyecto de dictamen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, de Justicia y Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Federal de Con-

ciliación y Registro Federales, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley del Seguro Social y de la Ley Federal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, convocatoria en la que se especificaron las fechas en que se llevarían a cabo las audiencias públicas y los lugares de celebración (8,15 y 22 de junio en Nuevo León, Sinaloa y Yucatán, 13 de julio en la Ciudad de México), por los tiempos electorales primero y de transición después, no derivaron en la pronta expedición de las leyes que son necesarias para dar efectividad a la reforma constitucional.

Ante ese vacío, sólo puede especularse respecto a los posibles resultados de dicha reforma a través de los principios contenidos en la misma en las tres aspectos fundamentales antes señalados, poniéndose énfasis en las que trascienden en lo que deberá ser un nuevo sistema de enjuiciamiento laboral.

Así, referente a la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a fin de que la justicia laboral sea impartida por los órganos del Poder Judicial de la Federación o de los Poderes Judiciales locales, implica una serie de problemas de variada índole ya que no se trata de simplemente trasladar los órganos resolutorios actuales a los poderes judiciales mencionados, sino de fomentar una nueva cultura jurídica en la resolución de los conflictos de trabajo desde una perspectiva diferente a la actual.

Para ello se requieren, en lo material, espacios amplios para albergar a los nuevos órganos, instalaciones dignas, equipamiento adecuado, sistemas informáticos modernos e insumos suficientes, todo lo cual deriva en exigencias presupuestales que no son menores sino de una gran magnitud, que de no satisfacerse desde un principio harían fracasar la reforma o la convertirían en una simulación al limitarse a trasladar las juntas a los poderes judiciales con las carencias que las aquejan desde hace décadas.

El otro aspecto que preocupa es el de los recursos humanos, pues si bien laboran en las juntas profesionales del Derecho hon-

rados y calificados, no puede negarse que también lo hacen servidores públicos corruptos que las han desprestigiado a tal grado que cuando se habla de la justicia laboral se hace siempre con reservas respecto a su recto actuar.

El problema es complicado porque, por una parte, me parece que los Poderes Judiciales Federal y locales, debido a que no tramitan ni resuelven juicios de naturaleza laboral, carecen de personal debidamente capacitado y con experiencia en la materia para integrar el gran número de tribunales que se requerirán en toda la República, y más aún de previsiones presupuestales suficientes para remunerarlos dignamente, sobre todo en el fuero local, ya que en el federal simplemente tendrán que homologarse a las categorías correspondientes del catálogo de puestos y pagarles lo estipulado en el mismo. Por otra parte, no debe perderse de vista lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la reforma, en lo referente a que en cualquier caso se respetarán conforme a la ley los derechos de los trabajadores que actualmente tienen a su cargo la atención de los asuntos laborales, esto es, los de las juntas, lo que a querer o no provocará conflictos de interpretación en cuanto a que si tienen que ser incorporados a los nuevos tribunales o simplemente liquidados.

La otra vertiente que incide en la solución de los conflictos es el de la instancia conciliatoria a la que deberá asistirse antes de acudir a los tribunales laborales, que estará a cargo de Centros de Conciliación especializados e imparciales en el fuero local y de un organismo descentralizado en el federal, con las características ya señaladas en lo esencial.

Este es un punto esencial, porque sin duda el Constituyente Permanente consideró a la conciliación, así concebida, como la vía idónea para evitar el crecimiento exponencial de los juicios laborales derivados en especial de los conflictos individuales de trabajo. Sin embargo, esto no es tan fácil de lograr porque hasta la fecha la conciliación, que siempre ha estado presente en la materia, no ha pasado de ser un mero formulismo; además, si bien en adelante será obligatorio para las partes asistir a la instancia

conciliatoria encomendada a los nuevos órganos especializados mencionados, que viene a constituirse en un requisito prejudicial, no hay manera alguna de obligarlos a conciliar; esto es, una cosa es asistir obligatoriamente a la instancia respectiva y otra muy distinta el que efectivamente las partes concilien sus intereses, por lo que insistimos que en el fondo de lo que se trata es de fomentar una nueva cultura laboral en la que la conciliación sea punto medular.

En cuanto a la instancia conciliatoria federal, está concebida con las características de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria de decisión y gestión, regido por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad, atributos nada fácil de conjuntar en la realidad.

Además de la función conciliatoria, tendrá a su cargo el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados, federalizándose estas materias al quedar fuera de la competencia local. De esta manera se materializa la tercera de las propuestas de las reformas que mencionamos, o sea la relativa a la revisión del sistema de competencias entre las autoridades federales y locales para fortalecer el ejercicio de las libertades de negociación y sindicación.

La competencia en estas materias da al organismo descentralizado propuesto un enorme poder, sobre todo de carácter político, con todos los riesgos que esto conlleva en una sociedad polarizada como la nuestra. De ahí que para la designación de su titular se previó un sistema de colaboración de poderes, en el que el Ejecutivo Federal someterá una terna a la consideración de la Cámara de Senadores, que previa comparecencia de las personas propuestas hará la designación por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes, o en sus recesos por los de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días, y si no lo hiciere ocupará el cargo quien dentro de la terna decida

el Ejecutivo Federal; si la Cámara rechaza la terna, el Ejecutivo someterá a su conocimiento una nueva, y si también es rechazada ocupará el cargo la persona que dentro de ella designe el propio titular del Ejecutivo.

Aun cuando la propia Constitución señala los requisitos que deberán reunir las personas en las que recaiga el nombramiento, además de los que establezca la ley que nos debe el legislativo, la duración del cargo (seis años) y la posibilidad de una sola reelección, es indudable el riesgo de que la elección no sólo se politice sino también se partidice, como ocurre en órganos que tienen un sistema semejante de designación, y acabe por ser un acuerdo entre partidos el que lleve al cargo no a quien tenga mejores méritos sino a quien goce de mayores apoyos políticos, desvirtuándose así la intención del Constituyente Permanente; riesgo acentuado en el presente como consecuencia del resultado de las elecciones federales, ya que el Presidente electo y la mayoría de los senadores pertenecen al mismo partido político.

Conviene hacer notar que con la intención de prepararse para el cambio por venir, en el Poder Judicial de la Federación en acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2018 el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal reformó y adicionó el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, creando la Unidad de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral, especificando sus atribuciones en el artículo 98 Ter.

Hasta aquí los resultados que pueden vislumbrarse a la luz de la reforma constitucional, y será hasta que los legisladores se dignen cumplir sus responsabilidades y expedir las leyes secundarias y las reformas necesarias, cuando podremos conocer con certeza sus alcances y lo que será en nuevo sistema de enjuiciamiento laboral. Ojalá que cuando lo hagan no olviden temas tan importantes como por ejemplo, sólo por citar algunos, establecer un sistema de recursos que permita depurar el procedimiento ante los propios órganos de instancia, evitando que tenga que hacerse a través de la vía del amparo con las consiguientes reposiciones

del procedimiento que es lo que actualmente retarda innecesariamente la solución de las controversias, o bien, dada su trascendencia en los conflictos individuales, reglamentar el ofrecimiento del trabajo conforme a los variados criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.