

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS LABORALES

HUMAN LABOR RIGHTS IN THE CONSTITUTIONAL REFORM

LES DROITS HUMAINES DU TRAVAIL DANS LA RÉFORME
CONSTITUTIONNELLE

Patricia KURCZYN VILLALOBOS*

I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La Constitución mexicana tuvo una reforma trascendental en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011m que se advierte desde el cambio de denominación al Título Primero, capítulo primero: “De los derechos humanos y sus garantías”.

El comentario a la reforma constitucional se aparta del orden numérico de las disposiciones reformadas y comienza con la reforma del artículo 102-B, que amplía las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa en el ámbito laboral, antes excluido, al igual que los asuntos electorales y jurisdiccionales.¹

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (kurczyn@servidor.unam.mx).

¹ Artículo 102-B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

La misma disposición establece la autonomía de las comisiones estatales de los derechos humanos y se faculta a la CNDH para investigar hechos graves en contra de los derechos humanos, función antes reservada para la Suprema Corte de Justicia de la Nación,² lo cual incluye asuntos graves en materia laboral en los que se violen los derechos laborales, como podría ocurrir ante el cierre intempestivo de empresas sin haber seguido los lineamientos legales y desconocer los derechos de los trabajadores en lo individual o en su condición de miembros de alguna organización sindical debidamente registrada.

La extensión competencial en materia de trabajo refuerza los derechos laborales; se trata de una ratificación de derechos individuales y sociales que hasta la fecha de la reforma se garantizaban de manera determinada y precisa por la Constitución en los artículos 5o. y 123 y que ahora implica, además de una defensa específica de los derechos humanos laborales consignados en el derecho nacional, la protección directa de los que contienen los tratados y las convenciones sobre derechos humanos ratificados por el Estado mexicano en los términos del artículo 133 constitucional. De tal forma, los documentos internacionales generales sobre derechos humanos, así como los específicos, entre los cuales se pueden citar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los convenios de la OIT y la CEDAW, respectivamente, si bien ya formaban parte del derecho positivo nacional, su jerarquía se condicionaba a la supremacía constitucional, una dimensión que se transforma tras un largo y profundo debate. A la vez, con la modificación legal, el Estado asume su responsabilidad para promover, respetar y garantizar los derechos humanos laborales.

Los términos del nuevo artículo 1o. constitucional³ indican un cambio en la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, las cuales

² ...La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

³ Artículo 1o. [...]

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado

se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales con la aplicación de la norma que más favorezca a la persona, es decir con la aplicación del principio *pro persona* y que en materia laboral se ha conocido como *in dubio pro operario*, en vigor en la legislación reglamentaria del artículo 123 constitucional con lo que se beneficia en todo tiempo a las personas con una protección más amplia.⁴

II. QUEJAS EN MATERIA LABORAL

Las querellas laborales, de nueva competencia, junto con las de la seguridad social se insertan en la categoría de los derechos sociales, paralelos a los civiles y políticos que son derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana, por lo que son derechos públicos subjetivos que se deben acompañar de instrumentos normativos para su eficacia, entre los cuales, las garantías constitucionales suelen tener especial connotación que a su vez requieren otras disposiciones que aseguren su justiciabilidad.

La reforma constitucional que se comenta abre una nueva etapa en la historia jurídico-laboral del país; hoy en día, el derecho del trabajo mexicano tiene una base sustancial que fortalece los derechos tanto de los empleadores como los de los trabajadores, con mayor significación para estos últimos por su vulnerabilidad.

Vale la pena recordar que los derechos humanos laborales no dejaron de ser tales mientras el ombudsman carecía de competencia para atender su violación, pero sin duda su inclusión era tema pendiente en la agenda constitucional. La modificación a la ley suprema hoy permite señalar que el Estado ha asumido su responsabilidad en las obligaciones de su promoción, respeto, protección y garantía.⁵ Igualmente se ordena al Estado *prevenir, investigar, san-*

deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

⁴ Es importante destacar que la LFT desde 1970 incluyó en su normatividad dicho principio en su artículo 6o., hoy llevado al rango constitucional.

⁵ El Comité de Expertos de la OIT cataloga tres obligaciones del Estado en los derechos humanos laborales; la Constitución mexicana agrega la obligación de promoverlos y garantizarlos. Véase ILO Cataloguing in Publication Data, Politakis, George P., *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision: Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions*

cionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Los derechos humanos laborales son derechos prestacionales como todos los derechos humanos sociales, y en este sentido el Estado habrá de atender las carencias para asegurar su cumplimiento o para resarcir su ausencia. Con este condicionamiento legal se aprecia que el Estado hoy asume otras obligaciones relativas a la política de pleno empleo, como se anotará párrafos más adelante.

La competencia laboral de la CNDH implica asegurarle a la persona una posición en las relaciones con los demás individuos a la vez que los derechos fundamentales se constituyen como medio de defensa de su libertad frente a los poderes públicos, esto es, frente al Estado mismo como administrador de las normas laborales (no de impartidor de justicia, que conduce al ámbito de lo jurisdiccional, fuera de la competencia de la CNDH), e igual frente al Estado en su función como empleador.

Por otra parte, si la esencia humana es una integridad que no acepta porciones o parcialidades, los derechos del hombre pueden catalogarse o clasificarse pero no dividirse, porque son los componentes de un todo que forma uno solo. Los derechos humanos, sea cual fuere su connotación o su reconocimiento, son derechos de las personas consideradas en su ámbito individual (sean trabajadores o sean empleadores) o como miembros de la colectividad o comunidad, en atención a su condición social.

En este sentido, el nuevo artículo 1o. constitucional incorpora en su texto el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, al lado de los de universalidad, interdependencia y progresividad.⁶

La nueva competencia laboral de la CNDH (y por lo tanto de las comisiones estatales de derechos humanos) habrá de provocar controversias y división entre juristas y autoridades debido a la frontera entre lo administrativo y lo jurisdiccional, que particularmente se presenta en el orden jurídico mexicano por la impartición de justicia laboral por tribunales cuya naturaleza jurí-

and Recommendations, Geneve, 24-25 de noviembre de 2006, edited by George P. Politakis, International Labour Office, Geneva, ILO, 2007.

⁶ Artículo 1o. [...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

dica aún es incierta y cuya dependencia del Poder Ejecutivo y no del Judicial representa un tema siempre actual en la discusión doctrinal y jurisdiccional.

Habrà que resaltar que la reforma que se comenta fortalece el sistema jurídico-laboral, con lo que se puede evitar que los derechos queden sólo como declaraciones de buena voluntad. Los derechos laborales requieren para su realización en tiempo y espacio, instrumentos jurídicos vigentes y viables, cuya regulación se sustente desde las normas fundamentales nacionales e internacionales, como ahora habrá de ocurrir en México mediante la aplicación y con absoluto respeto de principios como el *pro persona* y el de indivisibilidad.

En este contexto laboralista, como se ha expresado antes, se incluyen los derechos individuales y colectivos. Entre los primeros sobresalen el derecho y la libertad al trabajo y el derecho a la remuneración y se prohíbe el trabajo forzoso como se consagra en el artículo 5o. constitucional. Al lado de esta disposición deben referirse los derechos del artículo 25 del mismo ordenamiento en cuanto a la obligación del Estado de garantizar el desarrollo nacional mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado tiene la obligación de hacer crecer el empleo, a lo que si se agrega la orden del artículo 123 también constitucional sobre el derecho de toda persona para tener un trabajo digno y socialmente útil y la promoción para crear empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley, el Estado debe establecer el seguro de desempleo para cubrir el derecho prestacional del empleo.

Los derechos sociales tienen una importante y antigua tradición y trayectoria en la legislación mexicana que se consolidan en 1917 y se refuerzan con reformas habidas en fechas posteriores, como pueden ser los cambios al artículo 123 citado y que en lo particular puede hacerse referencia a la del 19 de diciembre de 1978 sobre la creación de empleos y la organización social para el trabajo citada en el párrafo anterior. Hoy, la reforma constitucional, de indudable valor jurídico y filosófico, abre un enorme camino hacia uno de los ideales de la humanidad, como es la justicia social.

La reforma constitucional que abre la competencia de las comisiones de derechos humanos para conocer de los asuntos o quejas respecto de actos administrativos que afecten derechos laborales configura al mismo tiempo

una especie de orden virtual para profundizar en el análisis de las reformas propuestas a la LFT. Todavía podría extenderse más dicha investigación para tocar el artículo 123 constitucional respecto a su división en los dos apartados “A” y “B”, que no tiene razón legal alguna.

III. POSIBLES DISCORDANCIAS Y DUDAS

La atención que deben darse a las quejas en el campo del trabajo desata una serie de cuestionamientos cuya resolución generará efectos de enorme trascendencia. Así podrá ocurrir, verbigracia, respecto de la naturaleza jurídica de instituciones o de actos de las autoridades laborales de cuya calificación dependerá que las quejas sean válidas en el foro de los derechos humanos que atiende el *ombudsman*, como puede ser igualmente la exigencia de crear el seguro de desempleo.

Entre las interrogantes también sobresale la valoración de la naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje. No faltará el argumento de que siendo organismos dependientes del Poder Ejecutivo, sus actos no provengan de autoridades jurisdiccionales y por lo tanto sean llevados al área administrativa, con lo cual podrían enfilarse al camino del *ombudsman*. Este tema es apertura de una polémica fundamental para determinar si las JCA deben pasar al Poder Judicial o permanecer como “tribunales administrativos”, como en realidad son, un tema que no tiene criterios uniformes.

Será necesario considerar igualmente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y a los organismos similares que funcionan a nivel estatal, con la denominación que sea, toda vez que son dependencias gubernamentales integradas por un lado por representantes de las autoridades de gobierno y por la otra por representantes de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado —federal o local—, por lo que sus actos pueden calificarse dentro del orden administrativo. Estos argumentos son rebatibles y susceptibles de un riguroso análisis bajo los cánones del derecho procesal en lo particular.

IV. DERECHOS COLECTIVOS

Entre los derechos colectivos del trabajo (a la sindicalización, a la negociación colectiva y a la huelga), la función administrativa tiene mucha presencia:

registro de sindicatos (que se enrarece aún más cuando se debe hacer ante las JCA estatales por tratarse de jurisdicción local) y la llamada toma de nota, funciones que por largo tiempo fueron instrumentos de control de las autoridades con una injerencia que definitivamente ha lastimado la libertad sindical.

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto temas beligerantes con respuesta de franco reconocimiento a la libertad sindical, en que remarca el impedimento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para intervenir en la vida y gestión interna sindical.⁷⁸ Por otra parte, y en garantía a la libertad sindical que implica respeto a la autonomía sindical, se ordenó que el procedimiento de toma de nota de los sindicatos debe regularse por analogía con el del registro de los sindicatos y deberán regir los mismos plazos con las mismas consecuencias para el primero como para el segundo de los trámites. Faltará ahora buscar los caminos para defender la autogestión de acuerdo con principios democráticos que permitan que los derechos sindicales sean una realidad y no sólo una declaración.

La inspección del trabajo no es un derecho colectivo y sin duda es tema administrativo, pero quisiera convocar a la reflexión sobre el tema por considerar dicha función gubernamental como uno de los instrumentos más importantes en la defensa de los derechos humanos laborales. Los derechos sociales de las colectividades de los trabajadores, o las sociedades de los asalariados, son una respuesta a la defensa de los derechos esenciales inherentes a la persona del trabajador cuando surgen las luchas de intereses de clase y en ocasiones la inspección deformada o mal aplicada se convierte en un medio de luchar en contra de los derechos de los trabajadores.

Sobre los derechos colectivos habrá que recordar a Roberto Castel, sociólogo francés, quien explica que cuando se trata de trabajo asalariado, reconocidos los derechos fundamentales —en este caso, los sociales— se permite colectivizar tales relaciones laborales mediante diversas estrategias (se podría pensar en la negociación colectiva) que darán la oportunidad al trabajador de abordar otras actividades, como pueden ser las de instruirse, capacitarse

⁷ A petición del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, la SCJN revisó y modificó una jurisprudencia establecida en 2000, que facultaba a la STPS para cotejar las actas de las elecciones sindicales y verificar si éstas se apegaban a las disposiciones previstas en los estatutos del sindicato. Información en: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/37119.html>.

⁸ Jurisprudencia por contradicción de tesis 183/2011, suscitada entre el tercer y décimo tercer tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del primer circuito.

u otras referidas a la cultura que tienen igualmente la naturaleza de derechos humanos sociales. La inspección es parte de la cultura laboral como ésta es parte de la cultura de la legalidad.

V. LAS NORMAS INTERNACIONALES EN MATERIA LABORAL

La obligatoriedad de los convenios y tratados ratificados por la H. Cámara de Senadores son derecho positivo y así se contempla; sin embargo, el tema hoy se modifica en cuanto a la jerarquía de la norma constitucional que cede la primacía a las de carácter internacional por la aplicación de los principios a que se hizo referencia antes (*pro persona*, indivisibilidad) y modificar los criterios de interpretación, lo que tendrá que llevar a la revisión de disposiciones de derecho interno que parecen estar en contradicción con algunos tratados.⁹

Con atención a lo anterior, no podrán dejarse de lado las frecuentes y reiteradas observaciones de los comités de expertos y de libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo que año con año advierten el incumplimiento de convenios ratificados que versan principalmente sobre temas de igualdad, no discriminación y libertad sindical.

Es importante destacar que de los ocho convenios fundamentales adoptados por la OIT (29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 y 182) sobre temas de trabajo forzado, libertad sindical, trabajo infantil e igualdad en el trabajo, respectivamente, México tiene ratificados seis y están pendientes el número 98 sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva y el 138 sobre la Edad Mínima de Admisión en el Trabajo.

⁹ Tal es el caso de la fracción VII del artículo 123, sobre igualdad de salario, que no responde al Convenio 100 de la OIT que argumenta para tal semejanza el valor del trabajo.