

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

C. DIPUTADO LUIS VARGAS GUTIÉRREZ
PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, nos fue turnada para efecto de su estudio y dictamen, la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

Con fundamento en los artículos 111 fracción I, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formulamos a la Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión del 18 de mayo de 2017 ingresó la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, turnándose por la presidencia del Congreso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

I.2. En reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la Sexagésima Tercera Legislatura del 9 de agosto de 2017, se radicó la iniciativa.

II.1 Metodología y proceso de dictaminación

Se acordó como metodología de análisis y estudio lo siguiente:

- a) Se remitió la iniciativa vía electrónica a las diputadas y los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura, a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, a

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

la Secretaría de Gobierno, y al Poder Judicial del Estado de Guanajuato, quienes contarán con un término de 10 días hábiles para remitir los comentarios y observaciones que estimaron pertinentes, a través de la misma vía de comunicación.

- b)** Se estableció un link en la página web del Congreso del Estado, para que la iniciativa pudiera ser consultada y se pudieran emitir observaciones.
- c)** Las observaciones remitidas en la misma vía a la secretaría técnica, fueron compiladas y además se elaboró un documento con formato de comparativo para presentarlo a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
- d)** El comparativo se circuló a las diputadas y a los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a efecto que se impusieran de su contenido.
- e)** Se estableció una mesa de trabajo conformada por las y los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y un representante de las autoridades consultadas, asesores de quienes conforman la misma, y de los diputados y diputadas de esta Legislatura que desearon asistir, para discutir y analizar las observaciones remitidas.

II.2. Se generaron dos mesas de trabajo para analizar las observaciones y comentarios con respecto a la iniciativa, las cuales se realizaron el 13 de septiembre de 2017 y 15 de enero de 2018. Estando presentes las diputadas Libia Dennise García Muñoz Ledo, María Beatriz Hernández Cruz, Beatriz Manrique Guevara y los diputados Guillermo Aguirre Fonseca y Jorge Eduardo de la Cruz Nieto, integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, el Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato; los magistrados de la tercera y octava salas civiles, y funcionarios de la

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, y de la Secretaría de Gobierno. De igual forma asistieron asesores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y de la representación parlamentaria del Partido Movimiento Ciudadano; así como la secretaría técnica de la Comisión.

Remitieron observaciones el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, y la Secretaría de Gobierno, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

II.3. Finalmente, la presidenta de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen, conforme a lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272 fracción VIII inciso e) de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta Comisión Dictaminadora.

III. Contenido de la iniciativa de adición y reforma a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato

El sustento de la iniciativa en materia de tribunales laborales es en armonía con la reforma constitucional federal. Coincidimos con las y los iniciantes, sobre las consideraciones planteadas en la exposición de motivos, como se aprecia en los siguientes argumentos que se citan:

«(...) A partir de este punto de referencia, el derecho laboral sigue avanzando en la realidad jurídica de nuestro país, con un impulso que ha continuado con renovada fuerza durante los últimos 20 años, traduciéndose en un proceso de reforma y adaptación de las normas laborales. Como parte de esta transformación, en el año 2012 el Presidente de la República mandó al Congreso de la Unión una iniciativa preferente en materia laboral, que derivó en una importante reforma que modificó conceptos tradicionales, sentando las bases para una nueva etapa de grandes cambios y transformaciones en materia laboral.

En este mismo sentido, el 24 de febrero de 2017, en el Diario Oficial de la Federación fue publicado el Decreto por el que se declaraban 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, mismo que entró en vigor a partir del 25 de febrero del presente año. Con esta reforma, México dio un gran paso hacia la transformación de un nuevo sistema de justicia laboral, estos avances son sustanciales ya que ahora se propone que la justicia laboral sea impartida por el Poder Judicial.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

El objetivo de esta reforma es transferir la impartición de justicia laboral de las Juntas de Conciliación y Arbitraje hacia el Poder Judicial de la Federación, pues conforme al artículo 123, fracción XX, la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los Tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de los poderes judiciales de las entidades federativas.

De la misma manera los integrantes del Poder Judicial a nivel federal y local deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral, y serán designados conforme a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III y 122 Apartado A, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según corresponda.

El nuevo modelo de impartición de justicia laboral prevé varios aspectos:

- 1. La conciliación prejudicial obligatoria, esto quiere decir que antes de acudir a los Tribunales laborales, las partes (trabajadores y empleadores) deberán asistir a una instancia previa de conciliación.*
- 2. Para ejecutar la función conciliatoria, a nivel local se deben constituir los Centros de Conciliación especializados, imparciales y autónomos, los cuales tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, y su integración y funcionamiento se determinará en leyes las locales.*
- 3. Por su parte, en la ley local se establecerá el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. Esta etapa consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto, y la ley preverá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada y para su ejecución.*
- 4. En el orden federal, la conciliación se encomendará a un organismo descentralizado, al cual también le corresponderá el registro de los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados con éstos.*
- 5. De igual manera se prevén procedimientos y requisitos para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones.*

Por su parte, en el segundo artículo transitorio del Decreto se establece el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor del Decreto, para que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales realicen las adecuaciones correspondientes en las leyes secundarias a nivel federal y local, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

De ahí que el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, dando cumplimiento al mandato constitucional, propone ante esta soberanía la presente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Planteamos esta iniciativa, conscientes de que esta reforma implica un cambio histórico. A consecuencia de los cambios constitucionales a nivel federal desaparecerán las Juntas de Conciliación federal y local, terminando con la representación tripartita y eliminando el "embudo" en el que se convirtieron las juntas de conciliación.

Para poner en perspectiva lo que representa el rezago a nivel federal, basta con comentar que recientemente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) registraba un total de 459,000 asuntos y únicamente el 30% de ellos se encontraba en en etapa de ejecución, lo que significa que el 70% está aún en un proceso de la etapa procesal. De ahí que, si dividiéramos el número de personas que trabaja en la junta por el número de asuntos pendientes aún, a cada servidor público le tocarían al menos 200 asuntos por tramitar, por lo que podemos ver que existen condiciones que imposibilitan se acceda a buena justicia pronta y expedita. Por ello es de enorme trascendencia que se haya modificado la Constitución para emprender un nuevo modelo de justicia laboral, en donde la responsabilidad recaerá en el Poder Judicial, lo que representa una gran oportunidad para que los procesos sean más efectivos y justos. Sin embargo, al mismo tiempo, es importante refrendar que las reformas laborales se implementarán de manera gradual una vez sea aprobada la reforma constitucional local.»

Las diputadas y los diputados que conformamos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, estamos convencidos que la reforma constitucional federal publicada el 24 de febrero de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, implica el cambio más trascendente en la materia desde la promulgación de la Carta Magna en 1917, para entender la trascendencia del cambio es necesario hacer una breve referencia sobre la justicia laboral en nuestro país, así como la discusión que se ha dado en torno a la conservación de la misma en el estado actual o en su tránsito al Poder Judicial.

La facultad de legislar en materia de trabajo es una competencia federal¹, distribuyéndose la facultad de legislar entre las autoridades federales y estatales,

¹ Con la excepción de la facultad establecida en los artículos 115, fracción VIII, párrafo Segundo: «Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.» Así como la establecida en el artículo 116, fracción VI: «Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.»

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

conociendo las primeras —dentro de ellas la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje— de los asuntos laborales concernientes a las ramas industriales y empresas previstas en la fracción XXXI del apartado A, a las cuales alude el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, conociendo por exclusión del resto de los asuntos laborales las autoridades estatales, a través de las juntas locales de conciliación y arbitraje.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es un tribunal con plena jurisdicción que tiene a su cargo dirimir los conflictos de trabajo que se suscitan entre trabajadores y patrones, solo entre aquéllos o solo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas. Su naturaleza y conformación tripartita se ubicaba en la fracción XX del Apartado A del artículo 123 constitucional y su competencia en la fracción XXXI, así como por las disposiciones correlativas de la Ley Federal del Trabajo; su Presidente es designado por el Presidente de la República, y se conforma con representantes gubernamentales tanto de los trabajadores como de los patrones, designados por las ramas de la industria o de otras actividades acorde a la clasificación y convocatoria que expide la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La Junta funciona en Pleno y a través de Juntas Especiales.²

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje orienta sus actividades a lograr que la justicia que imparte a los trabajadores y patrones sea acorde al mandato del artículo 17 constitucional —pronta y expedita—, empleando en forma prioritaria la conciliación como mecanismo para armonizar los factores de la producción, y en su caso el arbitraje cumpliendo con las formalidades y procedimientos establecidos en la ley, desarrollando una jurisdicción de excepción, al solo poder abordar conflictos de competencia laboral, de los contratos colectivos.

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, funcionan en cada una de las entidades federativas y en la Ciudad de México, correspondiéndoles el conocimiento de los asuntos que no sean competencia de la Junta Federal; cuentan con una integración también tripartita, con la variante que los gobernadores pueden establecer una o más juntas en la entidad —acorde a lo establecido en los artículos 621, 622 y 623 de la Ley Federal del Trabajo—, como a la fecha han funcionado en la entidad.

En la doctrina mexicana, la justicia laboral ha sido objeto de múltiples estudios,

² Conforme lo establecido en los artículos 605, 606, 607, 609 y 612 de la Ley Federal del Trabajo.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

en los que se ha destacado la particularidad de tratarse de una justicia especial, o bien, la crítica de dicha característica justamente³, centrándose la discusión en dos posibles modelos, el primero ubicando la justicia laboral en el Poder Judicial o la conservación del estado actual como órganos tripartitas dependientes del Poder Ejecutivo, tanto en el orden federal como en las entidades federativas. Las críticas del modelo vigente, se han centrado en que las juntas poseen una composición corporativa y en ocasiones en un medio de control de la autoridad, particularmente en asuntos de carácter colectivo, porque —a decir de sus críticos—: i) los representantes del capital y del trabajo constituyen un juzgador-parte y en ese sentido, de juez-defensor, por lo que sus votos en los tribunales paritarios se compensan y anulan, siendo el juez imparcial quien resuelve la controversia; ii) los votos de los representantes obrero-patronales suelen vincularse con el sector que representan; iii) por regla general, los representantes de clase no son imparciales; iv) su actuar no se basa en la justicia, sino en el antagonismo de clase; y v) la integración tripartita demora el procedimiento, generando dilación o boicots al procedimiento.

Por lo que hace a mantener el estado de cosas imperante, diversos tratadistas han opinado como ventajas: a) La presencia de representantes de los trabajadores y patrones, genera confianza en las clases sociales hacia las juntas; b) los representantes son escogidos entre los propios trabajadores y patrones, lo que genera que tengan conocimiento sobre la materia y puedan aportar soluciones; y c) el hecho de ser representantes gremiales de las partes y contar con conocimientos jurídicos y de la realidad de las empresas y de las necesidades de la clase trabajadora, deviene en una interpretación más humana, logrando una democratización de la justicia obrera. De hecho, la existencia de las juntas de conciliación y arbitraje, encuentra su razón de ser en la concepción que se tuvo de la justicia laboral, después de la Revolución Mexicana, al concebírseles no como tribunales ordinarios, sino como tribunales de equidad, con una integración tripartita

³ **ACOSTA Romero**, Miguel, «Reflexiones sobre la posible integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial Federal», Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigadores de las ciencias jurídicas, México, UNAM, t. III, 1988, pp. 1575-1604, citado por **SÁNCHEZ Castañeda**, Alfredo (2017): «La Jurisdicción Laboral, de juntas tripartitas a tribunales de trabajo». Cien ensayos para el Centenario. Tomo 2, Estudios jurídicos. ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA Palafox, Francisco y SALAZAR Ugarte, Pedro: Coordinadores. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, p. 396. **CARPISO**, Jorge (1996): «La Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México», Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Porrúa, pp. 217-251.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

se buscó hacer patente su naturaleza especial, al ser los propios actores y no el juez quien resuelve las diferencias entre los factores de la producción.

Su tránsito derivó en diversas interpretaciones, así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de 1918 y hasta 1924, sostuvo que las juntas no podían ejecutar sus laudos en forma coactiva y que su competencia se circunscribía a los conflictos colectivos. Mario de la Cueva señala que las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación nacieron de necesidades prácticas, por los numerosos conflictos de trabajo que afectaban directamente a la economía nacional y otros no podían ser resueltos por las juntas de los estados, porque trascendían los límites de su jurisdicción⁴. Luego, en 1924, nuestro Máximo Tribunal, en las ejecutorias La Corona y de la Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S.A.⁵, modificó su criterio para sostener que las juntas son tribunales competentes para conocer y resolver tanto los conflictos colectivos como los individuales, concluyendo que las juntas no son tribunales especiales que violen el artículo 13 constitucional.

La —entonces— Secretaría de Industria, a través de circulares del 28 de abril de 1926, y del 5 y 18 de marzo de 1927, comunicó a los gobernadores que los conflictos ferrocarrileros, mineros y textiles, respectivamente, correspondían al orden federal, por lo que el 27 de septiembre de 1927, el Presidente Plutarco Elías Calles, emitió el decreto creador de las Juntas de Conciliación. A nivel internacional, ya la Organización Internacional del Trabajo OIT, desde el año de 1949 —en la Cuarta Conferencia Regional del Trabajo de los Estados americanos miembros—, había ya recomendado el establecimiento de tribunales del trabajo, con integración de personas calificadas para ejercer la judicatura y a quienes se les reconociera la seguridad de una absoluta independencia, asignando el artículo 4o de la recomendación:

«Los tribunales del trabajo deberían establecerse sobre bases permanentes y con

⁴ DE LA CUEVA, Mario (1990): El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Decimosegunda edición. Porrúa, pp. 52-53.

⁵ ÁVALOS Díaz, Sofía Verónica (2008): Origen y evolución de las juntas de conciliación y arbitraje. Cuadernos de Jurisprudencia. Número 2, mayo de 2008. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera edición. Consultable en: http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/70469/70469_1.pdf

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

entera independencia de las autoridades ejecutivas.»⁶

Consignando en el artículo 5o, que:

«Los jueces del trabajo deberían ser seleccionados entre las personas que posean una profunda experiencia de las cuestiones de trabajo y que reúnan los requisitos para ejercer funciones judiciales.»⁷

Las críticas al diseño normativo de las juntas, ha estado presente, así Jorge Carpizo, señalaba:

«Las garantías judiciales en las juntas de conciliación y arbitraje dejan mucho que desear, ya que en algunas ocasiones no existen o su reglamentación es defectuosa, al grado tal que ponen en peligro la independencia y la dignidad de las propias juntas; por lo que resulta urgente modificar la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de establecer y asegurar la vigencia de las garantías judiciales en las juntas.»⁸

Reforma constitucional federal en materia de Justicia Laboral

El Decreto de reforma constitucional publicado el pasado 24 de febrero, que da pauta a la transición de juntas a tribunales, tuvo un fuerte impulso derivado de los «Foros y Diálogos de Justicia Cotidiana», los cuales derivaron luego que el 27 de noviembre de 2014, el Titular del Poder Ejecutivo Federal solicitó al Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE, la organización de foros de consulta para atestiguar un conjunto de propuestas y recomendaciones para garantizar el mejor acceso a la justicia. El CIDE realizó diversos foros de consulta —uno de ellos en Guanajuato— denominados: «Justicia Cotidiana», y publicó una serie de recomendaciones⁹.

⁶ Oficina Internacional del Trabajo. Resoluciones adoptadas por la Cuarta Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo (Montevideo, abril-mayo de 1949); consultable en: http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1949/49B09_72_span.pdf

⁷ Resoluciones adoptadas por la Cuarta Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Op. Cit.

⁸ CARPIZO, Jorge (1996): Op. Cit. p. 251.

⁹ Justicia cotidiana. Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana. Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE. Coordinador: **LÓPEZ Ayllón**, Sergio. Consultable en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe_Justicia_Cotidiana_-_CIDE.pdf

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

Luego, se presentó una segunda etapa, denominada «Diálogos por la Justicia Cotidiana», convocados por el Gobierno de la República a través de la Consejería Jurídica de la Presidencia, el CIDE, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ahí fue donde se puso sobre la mesa la necesidad de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje alcanzaran su independencia del Poder Ejecutivo y transitaran al Poder Judicial¹⁰, lo cual quedó plasmado en la Iniciativa del Presidente de la República, la cual fue suscrita el 28 de abril de 2016, lo que deviene —agotado el proceso legislativo por el Constituyente Permanente—, en uno de los cambios más importantes de la época contemporánea en materia laboral.

Así, el diagnóstico es objetivo en reconocer algunos de los problemas que aquejan a la justicia laboral actual: lenta, costosa, de difícil acceso, cuestionable, falta de parcialidad, simulación, discrecionalidad y opacidad; lo cual va en detrimento de la justicia que debe tenerse, la cual debe de caracterizarse por su legalidad, imparcialidad, equidad, transparencia, eficacia, certeza, independencia, objetividad, profesionalismo, publicidad, confiabilidad y autonomía, así como por ser pronta, efectiva y expedita, además de dar certeza jurídica a los trabajadores y empleadores.

La reforma constitucional en materia de Justicia Laboral, propone cuatro cambios fundamentales:

1. Que la justicia laboral sea impartida por el Poder Judicial Federal y por los poderes judiciales locales, según corresponda (fracción XX, Apartado A del artículo 123 constitucional):

«**XX.** La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.»

¹⁰ Conclusiones del foro de consulta para la justicia laboral cotidiana, consultable en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79790/Relatoria_y_ponencias_Parte_XI.pdf

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

2. La creación de centros de conciliación federales y locales, como una instancia prejudicial a la que deben acudir trabajadores y empleadores (fracciones XX y XXI del apartado A, del artículo 123 constitucional):

«XX. ...

Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a cumplir con la resolución, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.»

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

3. La revisión del sistema de distribución de competencias entre las autoridades federales y locales (artículo 123, apartado Z, fracción XXXI, inciso c), numeral 1, relativo a la aplicación de las leyes del trabajo en que la competencia es exclusiva de las autoridades federales):

«Artículo 123. ...

A. ...

c) Materias:

1. El registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados;
 2. La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas;
 3. Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa;
 4. Obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley, y
 5. Obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley correspondiente.»
4. La creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal encargado del registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de los sindicatos, así como todos sus procesos administrativos inherentes. El organismo también tendrá bajo su responsabilidad, la función conciliatoria en el orden federal:

«Artículo 123. ...

A. ...

XX. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.

Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por períodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.»

La reforma constitucional incluyó además otros cuatro temas importantes: uno relacionado con el derecho de huelga; el segundo, relativo a la contratación colectiva; y el tercero y cuarto, relativos a la representación sindical. En materia de huelga, establece que en tratándose de los servicios públicos, es obligatorio dar aviso con diez días de anticipación, a los juzgados o tribunales laborales, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo; resalta la aparición a nivel constitucional de la noción de negociación colectiva, la cual por vez primera se incluye en el texto constitucional; también destaca el hecho de que se habla de la negociación colectiva y no de contratación colectiva como actualmente aparece en la Ley Federal del Trabajo; establece además que los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores patrones, deberán garantizar la representatividad de las organizaciones sindicales y certeza de firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo; finalmente, señala que la ley debe de garantizar el voto personal, libre y secreto de los trabajadores para la elección de sus dirigentes y la resolución de conflictos entre sindicatos.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

Modificaciones a la Iniciativa

Dados los trabajos al interior de la Comisión dictaminadora, fue que se acordó modificar la propuesta para hacerla acorde a la estructura de la propia Constitución y de la institución que regula. Esto al final describe el trabajo institucional y político de las fuerzas políticas representadas en el Congreso del Estado de Guanajuato, partiendo que lo que estamos estableciendo en nuestro Código Político son principios generales únicamente.

1. En el artículo 2, párrafo noveno se ajustó la redacción a efecto de hacerlo acorde a los alcances de la armonización que se prevé desde su propuesta:

«Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de tribunales laborales del Poder Judicial. Antes de acudir a dichos tribunales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia de conciliación que corresponda.»

2. A efecto de implementar la reforma haciéndola acorde a los principios que se determinaron desde el ámbito federal, se dispuso modificar por congruencia legislativa la denominación de la Sección Segunda del Capítulo tercero de la Constitución Política Local, para quedar en los siguientes términos:

Sección Segunda De las Dependencias y Paraestatales del Ejecutivo

«Artículo 80. Para el despacho de los asuntos a cargo del Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado contará con las Dependencias y Paraestatales señaladas en la Ley de la materia, la cual establecerá las atribuciones, forma de organización y facultades de sus Titulares.

La función conciliatoria entre trabajadores y patrones estará a cargo del Centro de Conciliación especializado e imparcial, mismo que contará con personalidad jurídica, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, así como patrimonio propio; y se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la Ley correspondiente.»

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

3. El artículo 89, relativo a las facultades y obligaciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, no corresponde ya con el numeral 89, ya que derivado de la publicación del Decreto Legislativo número 202, el contenido del artículo 89 de la Iniciativa, ahora se ubica en el artículo 88, ajustando el numeral correspondiente.
4. Se establecieron artículos segundo y tercero transitorios en los siguientes términos:

«Artículo Segundo. El Congreso del Estado deberá efectuar los ajustes normativos que correspondan de conformidad con los alcances de este Decreto, una vez que se expidan las leyes generales que se refiere el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia laboral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017.»

«Artículo Tercero. Los asuntos que estuvieren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán ventilándose, hasta su total conclusión, por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, observándose la legislación con que se les dio inicio.»

Finalmente, quienes dictaminamos consideramos que los cambios introducidos en la justicia laboral se sustentaron fundamentalmente en el establecimiento de mecanismos para eficientar los procedimientos acortando tiempos para que la justicia sea una realidad, y en la profesionalización del personal encargado de impartirla. No obstante, después de tres años y como resultado de concienzudas evaluaciones y análisis presentados en diversos foros, se arriba a la conclusión que se requieren transformaciones cualitativas para que la justicia laboral cumpla su propósito.

Una de las más sentidas demandas de la sociedad mexicana es acceder a una justicia cercana, objetiva, imparcial, eficiente, no es un reclamo exclusivo de la justicia laboral, la exigencia se presenta en todo el espectro de las variadas relaciones humanas en conflicto. La justicia penal es un ejemplo muy acabado de ello, a lo largo de años se ha trabajado en un nuevo sistema de justicia penal que habrá de entrar en vigor en unos días más. Las condiciones de la impartición de justicia laboral han experimentado profundos cambios. En gran medida, los

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

problemas que afectan a la justicia laboral se desprenden de factores y mecanismos anacrónicos frente a la realidad de México. La justicia laboral presenta problemas en su funcionamiento porque sus instituciones y procesos fueron creados en una condición histórica que contrasta abismalmente con la que actualmente se vive.

Frente a lo ocurrido en otros países, en México, en los últimos años se han realizado importantes esfuerzos por modernizar las instituciones de impartición de justicia en el ámbito laboral, que han resultado en mejoras en materia de conciliación y en un ambiente de diálogo y equilibrio entre los factores de la producción, no obstante, lo cierto es que se han mantenido prácticamente intactas su estructura y procesos, desde su fundación a fines de la década de 1920. En consecuencia, el ritmo en la modernización de las instancias impartidoras de justicia laboral ha quedado desfasado frente a las necesidades y expectativas de la sociedad. Por tanto, el siguiente paso es avanzar hacia una justicia laboral del Siglo XXI. En este sentido, existe la firme determinación de llevar a cabo una profunda transformación del sistema de justicia laboral. Ello alcanza a las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje en los ámbitos federal y estatal, y lo logramos al hacer patente esta reforma, armonizando nuestro texto constitucional local con el federal, estableciendo principios generales.

Es decir, para la consecución plena de estos objetivos, deben romperse paradigmas que constituyan obstáculos o desviaciones. Es indispensable actualizar nuestras leyes y hacerlas acordes a la realidad laboral nacional e internacional, así como transformar instituciones y construir nuevas políticas públicas integrales y consensadas, con base en los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, transparencia, eficacia, certeza, independencia, objetividad, profesionalismo, publicidad, confiabilidad y autonomía. Esta modernización contribuye a asegurar la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente en escenarios de crisis.

La impartición de justicia laboral construida sobre los principios anteriores es determinante para consolidar la democracia, fortalecer las instituciones, garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y de todo aquel que se encuentre en el país, contribuir al desarrollo económico, reforzar las políticas de justicia y fortalecer al Estado Democrático de Derecho. Una justicia laboral efectiva, pronta y expedita dará certeza jurídica a trabajadores y a empleadores. Ello permitirá elevar tanto la productividad y la competitividad económica, así como la calidad de vida de las familias mexicanas.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

En razón de lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la aprobación de la Asamblea, el siguiente:

DECRETO

Artículo Único. Se **reforman** los artículos 2, párrafo noveno; la denominación de la Sección Segunda del Capítulo Tercero; 80; 89, fracción III y se **adiciona** al artículo 2, un párrafo noveno, recorriendo en su orden al párrafo noveno como párrafo décimo primero, y un párrafo segundo al artículo 80 de la **Constitución Política para el Estado de Guanajuato**, para quedar como sigue:

«**Artículo 2.** El Poder Público...

Los servidores públicos...

La ley es...

A ninguna ley...

La ley establecerá...

La mediación y...

La ley regulará...

El Poder Judicial...

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de tribunales laborales del Poder Judicial. Antes de acudir a dichos tribunales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia de conciliación que corresponda.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

Las sentencias y resoluciones pronunciadas por los tribunales del Estado, solamente afectarán a las personas que hubieren sido citadas y emplazadas legalmente en el juicio en que se dicten y a sus causahabientes y deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

Las sentencias que...

Sección Segunda De las Dependencias y Paraestatales del Ejecutivo

Artículo 80. Para el despacho de los asuntos a cargo del Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado contará con las Dependencias y Paraestatales señaladas en la Ley de la materia, la cual establecerá las atribuciones, forma de organización y facultades de sus Titulares.

La función conciliatoria entre trabajadores y patronos estará a cargo del Centro de Conciliación especializado e imparcial, mismo que contará con personalidad jurídica, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, así como patrimonio propio; y se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la Ley correspondiente.

Artículo 88. Las facultades y...

I. y II. ...

III. Conocer en los juicios civiles, penales y laborales, de las instancias y recursos que sean de su competencia de conformidad con las leyes;

IV. a XVII. ...»

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa de adición de los párrafos noveno, décimo y décimo primero al artículo 2, recorriendo el párrafo subsecuente, y de reforma al artículo 89 fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de tribunales laborales, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Artículo Segundo. El Congreso del Estado deberá efectuar los ajustes normativos que correspondan de conformidad con los alcances de este Decreto, una vez que se expidan las leyes generales que se refiere el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia laboral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017.

Artículo Tercero. Los asuntos que estuvieren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán ventilándose, hasta su total conclusión, por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, observándose la legislación con que se les dio inicio.

Guanajuato, Gto., a 21 de febrero de 2018
La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo

Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto

Dip. María Beatriz Hernández Cruz

Dip. Arcelia María González González

Dip. Luis Vargas Gutiérrez

Dip. Guillermo Aguirre Fonseca

Dip. Beatriz Manrique Guevara