

PROCURACIÓN DE JUSTICIA LABORAL

PROCURACIÓN DE JUSTICIA LABORAL

Néstor DE BUEN LOZANO¹

SUMARIO: I. *La idea difícil de la justicia.* II. *La llamada procuración de justicia.* III. *La defensa de los trabajadores y los problemas que comporta.* IV. *Los tribunales de trabajo como supuestos procuradores de justicia.* V. *Los antecedentes de las juntas de Conciliación y Arbitraje.* VI. *La crisis de la tutela sectorial en materia laboral.* VII. *Una alternativa de corto plazo.*

I. LA IDEA DIFÍCIL DE LA JUSTICIA

Entre los conceptos jurídicos fundamentales, probablemente la idea de justicia sea uno de los más controvertidos. En un cuaderno de notas para un posible libro que nunca pudo escribir, Demófilo de Buen apuntaba diversas nociones de la justicia. En primer lugar, lo que parecería un punto de vista personal, señalaba que la justicia puede ser definida como “el orden social razonable”. O, de acuerdo con la conocida versión de Ulpiano, en una justicia que sería apreciada subjetivamente, la “constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo”. O recordando a Platón: “la justicia es la virtud que, dentro del Estado, mantiene a cada uno dentro de los límites de sus propios asuntos”.

De Buen mencionaba también a Sócrates en el diálogo con Glauco cuando afirma que la justicia es “aquella virtud por virtud de la cual las mujeres, los niños, los hombres libres, los esclavos, los magistrados y los ciudadanos se limitan a desempeñar cada cual su ocupación sin mezclarse en los asuntos de los demás”; y cuando Sócrates, atendiendo a una visión individual de la justicia, dice que “cada uno de nosotros

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Aportación para el Seminario Internacional de Derecho del Trabajo “Relaciones laborales en el siglo XXI”, México, mayo de 2000.

será justo y cumplirá su deber si cada una de las partes que constituyen su alma llena su misión”.

Reconozco que dominan mi pensamiento a propósito de este tema, las ideas de Gustavo Radbruch quien ubica a la justicia como uno de los tres fines del derecho (a la que acompañan la adecuación a fin o bien común y la seguridad jurídica). Para Radbruch “La justicia es un valor absoluto, como la verdad, el bien o la belleza; un valor que descansa, por tanto, en sí mismo, y no derivado de otro superior”.²

Radbruch entiende a la justicia bien como virtud, es decir, como una cualidad personal “como cualidad del juez justo”, con lo que atiende a la justicia subjetiva o bien como propiedad de una relación entre personas (“la cualidad, por ejemplo, del precio justo”), a lo que denominaría la justicia objetiva que sería la forma primaria de la justicia, en tanto que la subjetiva sería la forma secundaria.³

Si se atiende a las exigencias del derecho positivo, en lugar de justicia habrá de mencionarse a la juridicidad pero la justicia en sentido estricto será “la justicia como la idea del derecho anterior y superior a la ley”.

Para Radbruch la médula de la justicia se encuentra en la idea de igualdad que cuando es absoluta se identifica con la justicia conmutativa de Aristóteles. Cuando es relativa, es decir, cuando hace referencia a una igualdad proporcional, será, también de acuerdo con Aristóteles, la justicia distributiva. Es el caso de la distribución de las cargas fiscales en atención a la capacidad de tributación de cada uno.

La justicia entraña una tensión incancelable —dice Radbruch— su esencia es la igualdad; reviste, por tanto, la forma de lo general y aspira siempre, sin embargo, a tener en cuenta el caso concreto y al individuo concreto, en su individualidad. Esta justicia, proyectada sobre el caso concreto y el hombre concreto, recibe el nombre de equidad.

Hay, sin embargo, una contradicción notable entre la justicia y la equidad:

el postulado de la equidad no puede llegar a realizarse nunca por entero; una justicia individualizada es una contradicción consigo misma, pues la justicia

2 “Introducción a la filosofía del derecho”, trad. de Wenceslao Roces, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 31.

3 *Op. cit.*, p. 31. Las referencias posteriores a Radbruch corresponden a las páginas de la 31 a la 35.

requiere siempre normas generales. No obstante, esta generalidad conoce y admite grados, y la misma especialidad es siempre, a pesar de todo, una forma de lo general, algo que se acerca progresivamente a la individualización, sin llegar a alcanzarla nunca por completo.

A la equiparación de justicia con la igualdad agrega Radbruch otro concepto fundamental:

La idea de justicia es una idea formal. No da respuesta a dos preguntas, sino que las presupone más bien como no contestadas. Supone trato igual para los iguales y trato desigual para los desiguales, con arreglo a la misma pauta, pero sin que pueda decirnos 1) a quién debe considerarse igual y a quién desigual, ni 2) cómo han de ser tratados los iguales y los desiguales.

Para Radbruch, finalmente, la justicia es función del legislador y no del juez. “La justicia sólo puede determinar la forma de la ley: el que ésta sea igual para todos los considerados como iguales y revista, por tanto, la forma de la generalidad. No puede decirnos nada, en cambio, en cuanto al contenido de tales leyes generales, valederas por igual para todos los equiparados como iguales”.

El contenido de la ley para Radbruch será dado por la moral, individualista, colectivista o transpersonal o por la necesidad de que se pueda satisfacer el fin de certeza, el saber a qué atenerse, lo que actualizará la adecuación a fin y la seguridad jurídica. Sin olvidar la tensión que puede producirse entre la justicia y la seguridad jurídica, por ejemplo, entre la cosa juzgada y la regla de derecho que motivó la sentencia que pudo ser resultado de una falla en el litigio o de un error judicial y el principio del derecho estatuido y su inexigencia en función de la prescripción.⁴

El uso diferente de la idea de justicia complica evidentemente las cosas. No debe extrañarnos ya que, nada menos que nuestro más alto tribunal se denomina “Suprema Corte de Justicia”, cuando le deberían corresponder los nombres de “Suprema Corte de Juridicidad” o de “Suprema Corte de Constitucionalidad”.

En ese sentido, intentar hablar de “procuración de justicia laboral” obliga a precisar que no puede ser la procuración de justicia la labor de un organismo administrativo preocupado por los trabajadores ni de

4 *Op. cit.*, pp. 35 a 45.

los tribunales de trabajo, encargados por mandato constitucional de resolver los conflictos entre obreros y patrones. La justicia es, simple y sencillamente, un propósito legislativo. Se satisface dictando normas generales para, con ello, cumplir la exigencia de igualdad.

II. LA LLAMADA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* “procurar” es “hacer diligencias o esfuerzos para conseguir lo que se desea”. Procuración es “cuidado o diligencia con que se trata y maneja un negocio” o “Comisión o poder que uno da a otro para que en su nombre haga o ejecute una cosa”. Finalmente, por procurador se entiende “El que en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre una cosa”.⁵

Procurador de justicia sería, en razón de lo dicho, la realización de diligencias o esfuerzos para conseguir la justicia, en el caso específico, en asuntos o conflictos obrero-patronales. Pero si hemos dicho que la justicia es tarea del legislador, que se realiza cuando dicta normas generales, la conclusión evidente es que la procuración de justicia no será materia de los procuradores sino de los legisladores.

Pero descendamos a las reglas de la ley para encontrarnos con lo que nuestro legislador laboral ha querido entender a propósito de la procuración de la defensa del trabajo. El artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) nos lo dice:

Artículo 530. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones siguientes:

I. Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo;

II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y

III. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

5 Vigésima edición, Madrid, 1984.

La conclusión evidente es que la procuración de justicia laboral, como se intitula esta aportación de enunciado obligado, no es función de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, institución importante en el aparato administrativo mexicano que se vincula al derecho laboral. Ni siquiera implica, en los objetivos que marca el artículo 530, la búsqueda de la juridicidad, esto es, que las resoluciones de los tribunales o las soluciones convencionales de los conflictos obrero-patronales se ajusten a la Ley. Se trata, simple y sencillamente, de una función de asesoría, a petición de parte interesada, lo que excluye que se pueda confundir con la defensoría de oficio en materia penal.

Pero a fin de cuentas, éstas son digresiones formales, tal vez divertimentos para los que somos tan afectos los juristas. O, quizá, exigencia, rigor académico, cuya finalidad es que las cosas tengan el nombre que merecen. Lo que no le quita al ejercicio lo grato de la especulación y el riesgo del error.

III. LA DEFENSA DE LOS TRABAJADORES Y LOS PROBLEMAS QUE COMPORTA

Hay que reconocer que la institución de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, objeto principal de estas notas, es producto de la decisión legislativa y no de un Congreso constituyente. En el artículo 123 constitucional no hay referencia alguna a la formación de un organismo defensor de los trabajadores. Su creación es producto del legislador de 1931 quien, por cierto, en la fracción III del artículo 408 de la LFT de aquel año sería más expresivo que el de 1970 al establecer como objeto de la Procuraduría “Cuidar de que la justicia que administran los tribunales del trabajo sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos de esta Ley para que los acuerdos y resoluciones sean dictados dentro de los plazos legales correspondientes”, lo que convertía a la Procuraduría no solamente en un órgano defensor de los trabajadores sino en controlador de la operación de las juntas de Conciliación y Arbitraje. Evidentemente habría sido muy conveniente conservar y poner en práctica ese control.

La idea de un organismo defensor de los trabajadores, en rigor, representante de los trabajadores en sus reclamaciones a los patrones, está asociada al espíritu mismo del derecho del trabajo cuya función

tutelar, hoy un poco en decadencia no tanto en la Ley como en su aplicación, constituye un elemento de naturaleza. Parte del supuesto, más que real, de la incapacidad económica de los trabajadores o, inclusive, de los sindicatos, para cubrir los gastos de una defensa legal que suele ser costosa. El problema es que su puesta en práctica no suele ser demasiado efectiva.

Hay razones para ello. La misma Ley es poco exigente con los requisitos que deben cumplir los procuradores. En el artículo 532, que fija los que debe cumplir el procurador general, le exige tener título de licenciado en derecho y una práctica profesional de, por lo menos, tres años. Además, el candidato debe haberse distinguido en estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social, exigencia bastante difícil de cumplir y sobre todo de certificar. No se precisan en la Ley los elementos que convierten a una persona en especialista distinguido en esas materias ni tampoco se indica quién debe calificar esas cualidades.

Con respecto a los procuradores auxiliares sólo les exige haber terminado los estudios correspondientes al tercer año o al sexto semestre de la carrera de licenciado en derecho, por lo menos. Y a ese respecto hay que recordar que la disciplina Derecho del Trabajo suele estudiarse en el cuarto año o en el octavo semestre y que el derecho procesal del trabajo, más afín a las necesidades de los procuradores como litigantes, suele ser materia del quinto año o del décimo semestre, cuando se estudia, que a veces no se incluye en los planes de estudio universitarios. Lo que pone de manifiesto que los requisitos de la Ley olvidan la realidad. El que haya cursado los estudios requeridos por la Ley podrá, tal vez difícilmente, entender algo de derecho civil y de derecho procesal civil, pero de derecho del trabajo y de derecho procesal del trabajo, nada.

En la realidad de todos los días, es difícil encontrar procuradores auxiliares con experiencia y malicia profesional suficientes. Es evidente que no faltan razones para ello. Los salarios de los procuradores auxiliares, al menos históricamente, suelen ser bajos y dada la gratuidad de sus servicios: no podía ser de otra manera y es fundamental que así lo determine la Ley (artículo 534), la tarea carece de incentivos materiales. En las procuradurías estatales no es frecuente la capacitación que sí suele constituir un objetivo fundamental sólo en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Es importante señalar que las procuradurías ejercen, como ya se mencionó antes al transcribir la fracción III del artículo 530 LFT, una función conciliatoria y, en definitiva, esa suele ser la tarea primordial de los procuradores auxiliares que dirigen sus mayores esfuerzos a lograr convenios que pongan fin a los conflictos o, ya convertidos en juicios, a los procesos.

Es frecuente que en las procuradurías, ante una citación de dudosa validez al patrón, se llegue a soluciones conciliatorias sin que se promueva juicio. El procedimiento habitual es que el trabajador despedido acuda a la Procuraduría competente (si es que tiene verdadera noticia de su existencia) para que ésta expida una cita al patrón y como consecuencia de ella se llegue a un convenio en acta autorizada por el procurador auxiliar.

No puede olvidarse, sin embargo, que si ese convenio no se ratifica ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, podrá ser tachado de inválido habida cuenta de lo dispuesto en la parte final del artículo 33 LFT, que señala que

Todo convenio o liquidación, para ser válido, deberá hacerse por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos comprendidos en él. Será ratificado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, la que lo aprobará siempre que no contenga renuncia de los derechos de los trabajadores.

En virtud de ello hay cierta desconfianza de llegar a arreglos en las procuradurías. Podrían ser, sin duda, atacados de nulidad.

IV. LOS TRIBUNALES DE TRABAJO COMO SUPUESTOS PROCURADORES DE JUSTICIA

Si bien es cierto que el mandato constitucional (fracción XX del apartado "A" del artículo 123) compromete a las juntas de Conciliación y Arbitraje a decidir las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo, de la denominación constitucional y de sus orígenes se deriva la función conciliatoria de esos organismos que se hace evidente en la insistencia de señalar en los diferentes procedimientos etapas conciliatorias que en el caso de los conflictos colectivos de naturaleza económica, son per-

manentes. A esos efectos, el artículo 901 LFT dispone que “En la tramitación de los conflictos a que se refiere este capítulo, las juntas deberán procurar, ante todo, que las partes lleguen a un convenio. A este fin, podrán intentar la conciliación en cualquier estado del procedimiento, siempre que no se haya dictado la Resolución que ponga fin al conflicto”.

Precisamente esa función conciliatoria, particularmente en los conflictos colectivos, dio origen a las juntas de conciliación y arbitraje a las que no se reconocía capacidad de juzgar sino sólo de lograr entendimientos entre las partes, como se verá en el punto que sigue.

En el procedimiento ordinario, la etapa conciliatoria en la que es evidente la intención (no necesariamente los resultados) de arreglos entre las partes, asume una importancia especial al grado de que la LFT, en su artículo 876, fracción I, dispone que “Las partes comparecerán personalmente a la Junta, sin abogados patronos, asesores o apoderados”, disposición que ha sido superada por la jurisprudencia en la medida en que deja sin efecto la disposición del artículo 692 que permite a las partes comparecer en cualquier estado de un juicio a través de apoderados⁶ pero que demuestra la pretensión conciliadora de las juntas, sobre la representación legal de las partes a la que se considera negativa para la solución de los conflictos.

En los procedimientos especiales, la primera audiencia comprende prácticamente toda la actividad del proceso salvo, por excepción, la recepción de ciertas pruebas, permitiendo inclusive que el laudo se dicte en el mismo acto pero necesariamente previa la etapa conciliatoria (artículo 893).

Lo mismo ocurre, y quizá con mayor énfasis, en el procedimiento de huelga en el que la concurrencia a la audiencia de conciliación es obligatoria al grado de que la ausencia de la representación de los trabajadores provoca que no corra el plazo previamente fijado para el estallido de la huelga (artículo 927-II) lo que equivale, simple y sencillamente, a un desistimiento de la huelga.

Esa insistencia en la conciliación expresa la intención de que las juntas de conciliación y arbitraje impulsen soluciones que en la medida en que

6 Tesis de jurisprudencia de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 10, *Semanario Judicial de la Federación*, 8a. época, t. IV, primera parte, p. 330, registro 2448, citado por Carlos de Buen Unna en *Ley Federal del Trabajo. Análisis y comentarios*, 4a. ed., México, Themis, 1998, comentario al artículo 876.

no deberán implicar renuncia a los derechos de los trabajadores, serán promotoras de la juridicidad en la solución de los conflictos de trabajo.

En otras palabras, las juntas de conciliación y arbitraje son evidentemente procuradoras de lo que indebidamente se denomina, como ya vimos antes, la justicia laboral, lo que se confirma por el hecho de que, inclusive, cuando dictan sus laudos, no deben someterse a reglas estrictas de interpretación de las normas de trabajo, sino resolver en conciencia. Así lo dispone el artículo 841 a cuyo tenor “Los laudos se dictarán a verdad sabida, y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyen”.

Lo anterior significa que en el marco de la legislación tutelar de los trabajadores, la función de las juntas no se puede equiparar a la de jueces de derecho, precisamente por esa búsqueda de la solución práctica que muchas veces coloca a las juntas más al servicio de la equidad que de la juridicidad.

Es claro, por otra parte, que la experiencia no sólo mexicana sino universal, pone de manifiesto lo pernicioso que puede ser el sistema de juzgar que representan las juntas cuya estructura se subordina totalmente a los poderes ejecutivos en un parentesco muy negativo con la vieja magistratura del trabajo de los sistemas fascistas. Pero eso lo veremos después.

V. LOS ANTECEDENTES DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Nuestra justicia laboral, si es que merece ese nombre, que no lo merece, procede de las ideas de un revolucionario dinámico, sinaloense de nacimiento, sonorenses de actuar revolucionario, maestro de profesión, general por accidente y gobernador militar de Yucatán con un claro sentido legislativo. Me refiero, por supuesto, a Salvador Alvarado, cuyas “Cinco hermanas”, las leyes que puso en vigor sobre temas sociales y otros fueron de notable influencia en el nacimiento del artículo 123 constitucional, Héctor Victoria de por medio.

Al dictarse el decreto que estableció el Consejo de Conciliación y el Comité de Arbitraje (*Diario Oficial* del gobierno constitucionalista del

Estado de Yucatán, de 17 de mayo de 1915, en la Exposición de Motivos se dijo que

es necesario establecer una forma práctica para solucionar los conflictos que a diario surgen entre el capital y el trabajo ... que es indispensable dar margen para que patronos y obreros se entiendan de mutuo acuerdo y así se establezca un acercamiento racional y puedan entenderse mejor, ya que ambas fuerzas deben mirarse con simpatía y respeto y no con repulsión y odio como hasta hoy.

Con ese motivo se creó un Comité de Conciliación y Comité de Arbitraje, integrado por cuatro miembros de planta y dos accidentales, representantes de los sectores económicos encargados de resolver esos conflictos con la intervención de un árbitro nombrado por el Ejecutivo del estado.

La función de ese organismo era sustancialmente conciliatoria pero de no llegarse a un acuerdo, el Consejo quedaba facultado para dictar una resolución que de no ser apelada en veinticuatro horas ante el tercero en discordia, quedaba firme. Con el agregado de que la resolución del árbitro no podía ser discutida.

En la Ley de Trabajo del Estado de Yucatán, promulgada el 11 de diciembre de 1915, aprovechando la buena experiencia del Comité de Conciliación y del Comité de Arbitraje, se crearon las juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje cuya finalidad, a partir de ser un poder independiente, sería buscar el ajuste automático de las diferencias entre patronos y trabajadores. La etapa conciliatoria que concluía sin arreglo provocaba la intervención del Tribunal que podía decidir sin apelación “excepto en los casos en que tenga que ir más allá de lo prescrito en la Ley” (artículo 44), lo que evidentemente atribuía al Tribunal unas facultades normativas evidentes.⁷

La presencia en el Constituyente de Querétaro del diputado yucateco Héctor Victoria, del que el maestro Alberto Trueba Urbina me diría que era obrero y periodista, en realidad trabajador ferrocarrilero, generó sin duda la creación de lo que en el texto proyectado del artículo 123 constitucional se denominarían Consejos de Conciliación y Arbitraje y que

⁷ Véase, para mayor detalle, Buen, Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 114 y ss.

en el texto definitivo se convirtieron en juntas de Conciliación y Arbitraje.

Es interesante asomarse a la polémica que se produjo el martes 26 de diciembre de 1916 entre Victoria y José Natividad Macías, antiguo rector de la Universidad de Guanajuato, abogado de las confianzas de Carranza, a quien los famosos comités no le hacían mucha gracia. Y sus palabras parecerían dichas con respecto a la realidad actual de las famosas juntas:

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

Las juntas de Conciliación y Arbitraje, como finalmente se les denominó en la fracción XX del artículo 123 constitucional, tuvieron una vida agitada. Su primera reglamentación se hizo con la Ley Carranza, promulgada el 27 de noviembre de 1917⁸ que entre otras cosas inventaba un procedimiento de barandilla para resolver los conflictos laborales, más cerca de la equidad que de la justicia. Después se suscitó el problema de sus facultades. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la ejecutoria Guillermo Cabrera, puso en duda su competencia para conocer de asuntos que tuvieren que ver con la exigencia de cumplimiento de los contratos de trabajo ya que en su concepto el pensamiento del legislador no fue el de integrar un tribunal con facultades decisorias sino un órgano mediador “en los conflictos que ocurren sobre el cumplimiento de un contrato de trabajo, en ejecución, como ocurre en los casos de huelgas, paros de trabajo, sabotajes, boicotajes y otros medios

8 *Diario Oficial de la Federación* del 27 de noviembre de 1917.

de represalias usados, tanto por los patrones, como por los obreros”. La Corte negó, pues, que tuvieran jurisdicción.

Ese criterio se modificó después en la ejecutoria “La Corona”, de fecha 1 de enero de 1924, que atribuyó a las juntas la competencia necesaria para resolver no solamente los conflictos colectivos de trabajo, sino también los individuales, sin que ello implicase el juzgamiento, prohibido por el artículo 13 constitucional, a través de tribunales especiales. A partir de entonces se concibieron como tribunales especializados.

El Reglamento Calles, de 9 de marzo de 1926, dio a las juntas un procedimiento de clara tendencia civil que se repitió en la LFT del 18 de agosto de 1931, en clara violación del espíritu tutelar en favor de los trabajadores de la ley laboral, fórmula que repitió la LFT del 1 de mayo de 1970, con algunas reglas moderadoras tomadas de la jurisprudencia de la Corte. En cambio, la reforma procesal del 1 de mayo de 1980 integró a las reglas procesales laborales dentro del marco tutelar.

El tema de las facultades de las juntas sigue siendo objeto de polémicas. Sobre su naturaleza jurídica discutieron en sus tiempos respectivos juristas de tanta calidad como Narciso Bassols, Mario de la Cueva y Alberto Trueba Urbina. Años después, Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo expusieron también sus puntos de vista y quien esto escribe ha aportado también su opinión personal, a la vista de nuevos criterios de la Corte, llegando a la conclusión de que se trata de verdaderos tribunales de derecho integrados por representantes sociales y jurídicos que asumen una verdadera función judicial, sin menoscabo de su función conciliadora primigenia.⁹

En realidad las juntas son, al menos en la teoría, procuradores de eso que indebidamente se denomina justicia laboral fundamentalmente a través de la representación sectorial de sus integrantes. Claro está que la realidad discrepa rotundamente de la teoría, ya que por su absoluta dependencia de los poderes ejecutivos y su integración sustancialmente corporativa, son simples instrumentos del Estado para imponer su propia y santa voluntad en aquellos asuntos, particularmente los colectivos, en los que el Estado entiende que se afectan sus intereses.

9 *Ibidem*, pp. 137 y ss.

VI. LA CRISIS DE LA TUTELA SECTORIAL EN MATERIA LABORAL

En el intento de descubrir las intimidades de eso que se llama “procuración de la justicia laboral”, resulta indispensable analizar si las juntas de Conciliación y Arbitraje y los demás órganos administrativos creados para fiscalizar el funcionamiento de las reglas laborales, son o no procuradores de justicia.

Dejemos a un lado el tema de si es o no un problema de justicia. Digamos que se trata de medidas tutelares de los trabajadores, al menos de medidas que fueron diseñadas para ser tutelares de los trabajadores.

En ese sentido, los protagonistas de este tema serían, junto a las procuradurías de la Defensa del Trabajo y las juntas de Conciliación y Arbitraje, otros organismos adicionales, unos de integración tripartita: la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y otro meramente administrativo como es la Inspección de Trabajo. Sin olvidar, aunque no tenga importancia para estos efectos el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

No puede dudarse de que la intención de la Ley al integrar esos organismos ha sido la de buscar la mejor solución para los trabajadores. En el caso de los salarios mínimos cabe recordar que de acuerdo con el texto del artículo 562, en su fracción II, a), el director técnico de la Comisión Nacional debe realizar periódicamente investigaciones y estudios para determinar

El presupuesto indispensable para la satisfacción de las siguientes necesidades de cada familia, entre otras: las de orden material, tales como la habitación, menaje de casa, alimentación, vestido y transporte; las de carácter social y cultural, tales como concurrencia a espectáculos, práctica de deportes, asistencia a escuelas de capacitación, bibliotecas y otros centros de cultura; y las relacionadas con la educación de los hijos...

No existe, en cambio, una norma paralela respecto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas si bien es preciso recordar que la decisión sobre el porcentaje a repartir corresponde al Consejo de Representantes integrado sectorialmente, por lo que finalmente quien decide es el funcionario presidente de la Comisión que es nombrado por el presidente de la República (artículo 577, LFT).

La realidad demuestra que las decisiones sobre los salarios mínimos no toman en cuenta ninguno de los datos que se precisan en la fracción II, a), del artículo 562. El único criterio ha sido, al menos en el largo plazo de los últimos dieciocho años, que el incremento anual a los salarios sea inferior al índice de inflación. La consecuencia: una dramática disminución del valor adquisitivo de los salarios que tiene a nuestra población en condiciones de miseria dominante.

Respecto a la participación en las utilidades el problema no ha sido tanto del manejo del porcentaje, que está fijado desde hace mucho tiempo en un diez por ciento de la renta gravable, sino de los mecanismos que muchos empresarios ponen en juego para eludir su pago. Hoy son frecuentes los grupos de empresas en los que las sociedades que tienen trabajadores no tienen utilidades porque los manejos financieros las atribuyen a las empresas propietarias de las acciones del grupo y las empresas sin trabajadores que celebran contratos de suministro de mano de obra con sociedades que se dedican a ese muy poco honesto empeño.

La Inspección de Trabajo constituye un instrumento de particular importancia para la fiscalización del cumplimiento empresarial de las normas laborales. El problema fundamental consiste en que el número de inspectores no es suficiente, ni a nivel federal ni a nivel estatal para cumplir adecuadamente ese cometido. Hay, además, la falta de profesionalización del personal al que sólo se le exige haber terminado la educación secundaria (artículo 546-II) y las bajas remuneraciones que se prestan para actos de búsqueda de interés personal. De ello deriva una eficacia menos que relativa.

En las juntas de Conciliación y Arbitraje hay dos problemas fundamentales. El primero deriva de su absoluta dependencia de los poderes ejecutivos, federal y locales, por la vía del nombramiento y por la vía del presupuesto. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se integra, prácticamente, en la estructura de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a partir del nombramiento de su presidente por el presidente de la República (artículo 612) y las locales en la estructura de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, con facultades para los gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal de nombrar a sus presidentes (artículo 622).

El segundo problema deriva de la integración tripartita con representantes de los trabajadores y de los patrones. En primer término porque

los de los trabajadores no los representan a ellos sino a las centrales sindicales y éstas padecen de la muy grave enfermedad del corporativismo. Lo mismo ocurría con los representantes patronales que antes de que la SCJN declarara la inconstitucionalidad de la Ley de Cámaras, pertenecían a organismos tan corporativos como las centrales obreras. En el fondo, lo siguen siendo, dada su estrecha vinculación con el Estado, aunque ya no sean obligatorias las inscripciones por cámaras especializadas (comercio e industria) ni las contribuciones económicas. En segundo lugar, porque en el mejor de los casos se trata de representaciones inútiles ya que cada uno de ellos vota a favor de su sector y quien decide, finalmente, es el representante del gobierno.

En realidad las juntas, cuyo origen remoto se encuentra en los Consejos de Hombres Prudentes de Francia creados para la resolución de asuntos individuales y el inmediato en las leyes de Nueva Zelandia que sirvieron de modelo a las de Yucatán, también se inspiraron, en términos más modernos, en la fórmula fascista de la magistratura del trabajo impuesta en Italia en los años veinte en la Carta del Trabajo de Mussolini y copiada después por otros regímenes semejantes (Alemania nazi; Portugal bajo la dictadura de Oliveira Salazar; Francia durante la ocupación nazi y la España franquista. Curiosamente el fenómeno se repite en el Brasil, en 1939, con el Estado Nuevo de Getulio Vargas y de hecho, en Argentina).

En un Estado intervencionista en la economía, como es el nuestro, la absoluta dependencia de las juntas de los poderes ejecutivos no puede ser más negativa. Sus resoluciones estarán siempre, de manera preferente, al servicio del Estado o de los intereses que al Estado afectan como puede ser el suministro de servicios esenciales a la comunidad.

Pero, además, la presencia absolutamente corporativa de los representantes que integran las juntas, de uno y otro lado, genera espacios de poder y compromisos recíprocos en los que los únicos afectados son siempre los trabajadores.

La conclusión, necesariamente negativa, es que la organización tripartita de los asuntos laborales es absolutamente perniciosa dado el corporativismo que padecemos. De lo que se desprende que llámese justicia o tutela laboral, nuestro sistema en vigor no favorece en absoluto a los trabajadores.

VII. UNA ALTERNATIVA DE CORTO PLAZO

En los países que han superado al fascismo o que, por lo menos, lo han imitado en su concepción corporativa, el arribo de la democracia ha cancelado a las magistraturas del trabajo y las ha sustituido por jueces de lo social encargados de los asuntos laborales y de los problemas de aplicación de las leyes de seguridad social. Son los casos, por ejemplo, de España, Italia, Alemania y Portugal, entre otros, donde la competencia ha pasado al Poder Judicial.

Recientemente en el Brasil, donde las juntas de Conciliación y Arbitraje funcionaban con representantes sectoriales que inclusive las acompañaban en los tribunales regionales de Trabajo (segunda instancia laboral) y en el Tribunal Superior de Trabajo (Brasilia), recientes reformas a la Consolidación de las Leyes de Trabajo han cancelado la representación sectorial.

En Argentina, el corporativismo no se manifiesta ya en la justicia laboral sino en el control administrativo de las centrales y los sindicatos.

De hecho México se mantiene, en dudoso honor, como el país que conserva los mecanismos corporativos y fascistas que le permiten al gobierno el control administrativo y jurisdiccional de sus conflictos laborales.

Un buen ejemplo deriva del intento, adelantado y eficaz y con cosas aprovechables de la formación de un proyecto de Código de Procedimientos Laborales que se ha venido formando al calor de la denominada “Nueva Cultura Laboral”, un invento curioso de la mancuerna Fidel Velázquez y Carlos Abascal, este último en su etapa de presidente de Coparmex y que la STPS ha hecho suyo con gran entusiasmo. Pero es evidente que el marco de su formación es absolutamente corporativo. En rigor pretende rectificar la tendencia tutelar en favor de los trabajadores de la reforma a la LFT de 1980 y separar de la Ley las reglas procesales.

Desde antes, concretamente en 1994, el Partido de Acción Nacional (PAN) vino preparando un anteproyecto de LFT¹⁰ que además de esta-

10 Elaborado por Néstor de Buen L. y Carlos E. de Buen Unna, a petición de los entonces diputados federales Gabriel Jiménez Remus y Juan de Dios Castro. Fue posteriormente presentado como iniciativa por el grupo parlamentario del PAN en el Senado, pero la mayoría priista impidió se le diera trámite. En rigor es un proyecto sustancialmente anticorporativo.

blecer reglas rigurosas en homenaje a la libertad sindical, con cancelación de registros de sindicatos y de tomas de nota de sus directivas; exigencias democráticas rigurosas en materia de huelga y de negociación colectiva para impedir la celebración de contratos colectivos de trabajo de protección,¹¹ propone la cancelación de las juntas de conciliación y arbitraje y su sustitución por jueces de lo social que tengan competencia para resolver problemas laborales y de seguridad social.

Junto a dicho proyecto se presentó también una iniciativa de decreto para reformar el artículo 123 constitucional. Entre otras propuestas, la fracción XX de lo que es el apartado “A” quedaría como sigue:

Las diferencias o los conflictos entre los sujetos de las relaciones laborales individuales o colectivas y las que resulten de la aplicación de las disposiciones de la Ley del Seguro Social se sujetarán a la decisión de un juez de lo social, que formará parte de los poderes judiciales federal o locales. En todo caso el procedimiento será uniiinstancial.

A su vez, en la iniciativa de LFT del mismo PAN, el artículo 454 establece que

Los conflictos de trabajo serán resueltos por jueces de lo social. Cuando se trate de conflictos de competencia local, dichos jueces formarán parte del Poder Judicial estatal o del Distrito Federal. Cuando se trate de conflictos de competencia federal, los jueces serán de distrito, pertenecientes en consecuencia al Poder Judicial federal. Sus facultades quedarán establecidas en las correspondientes leyes orgánicas. Los jueces federales sólo conocerán de conflictos colectivos.

La fórmula de incluir los asuntos de la seguridad social deriva de la propia experiencia, hoy inconstitucional, ya que esas cuestiones se ventilan ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, obviamente

11 Se ha criticado la iniciativa, entre otras muchas razones, porque se dice que suprime los contratos colectivos de trabajo, lo que es absolutamente falso. Lo único que propone es que se cambie su nombre por el de pactos colectivos de condiciones de trabajo. Lo curioso —y de ello me declaro culpable— es que el nombre que pensé proponer fue el de “pactos normativos de condiciones de trabajo”, pero por un error que aún no me perdono, sustituí “normativo” por “colectivo”. Confío en que si esa iniciativa sigue un curso adecuado, lo que es posible en la nueva condición política, se haga la aclaración pertinente.

sin competencia constitucional. La Ley del Seguro Social le atribuye esa competencia en el artículo 295.

En el anteproyecto del Partido de la Revolución Democrática, que no ha sido presentado formalmente en la Cámara de Diputados, el artículo 689, siguiendo muy de cerca la iniciativa del PAN, establece que

Los conflictos de trabajo serán resueltos por jueces laborales. Cuando se trate de conflictos de competencia local, dichos jueces formarán parte del Poder Judicial de la entidad federativa. Cuando se trate de conflictos de competencia federal, los jueces serán de distrito, pertenecientes al Poder Judicial federal. Sus facultades quedarán establecidas en las correspondientes leyes orgánicas.

Es evidente que la llamada procuración de justicia laboral —en rigor, el mecanismo para que los órganos jurisdiccionales y administrativos especializados en el campo laboral apliquen las leyes respetando los principios de legalidad y constitucionalidad— exige en nuestro país serios cambios. Afortunadamente empieza a advertirse una cierta tendencia a hacerlos.