

## UNA VISIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA LABORAL EN MÉXICO

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La administración de justicia laboral*.  
III. *La impartición de justicia laboral*.

### I. INTRODUCCIÓN

Un estudio sistemático de la procuración de justicia laboral en México, requiere responder a tres preguntas básicas: ¿por qué discutir el tema de la procuración de justicia?, ¿qué se entiende por la noción de procuración de justicia?, y ¿se hace necesaria una visión de conjunto de la procuración de justicia laboral?

#### 1. *¿Por qué discutir el tema de la procuración de justicia?*

Dentro de un contexto latinoamericano y en particular mexicano, resulta interesante preguntarse por qué se discute el tema de la procuración de justicia, cuando la discusión quizá debería centrarse en otros temas, particularmente:<sup>1</sup>

- Cuando el sector informal representa un desafío para el tercer mundo.
- Cuando, en ciertos países, en especial del primer mundo, la prioridad se centra sobre el empleo, lo que hace que algunos hablen del paso de un derecho del trabajo a un derecho del empleo.

<sup>1</sup> Cfr. Lyon-Caen, Gérard, *Le droit du travail. Une technique réversible*, París, Dalloz, 1995; Supiot, Alain, *Au-delà de l'emploi*, París, Flammarion, 1999; OIT, *Regards sur l'avenir de la justice sociale. Mélanges à l'occasion du 75e. anniversaire de l'OIT*, Ginebra, OIT, 1994.

- Cuando en el derecho del trabajo aparecen nociones nuevas, como la “parasubordinación”; sobre todo en el derecho italiano, en el derecho alemán y en el derecho del trabajo holandés.
- Cuando se discute el ir y venir de la negociación colectiva entre la descentralización y la centralización.
- Cuando la mundialización se manifiesta en el derecho del trabajo, particularmente con la delocalización de empresas y la movilidad del capital.
- Cuando la huelga resulta un instrumento de lucha “peligroso” para los trabajadores.
- Cuando la flexibilidad laboral se ha convertido en lo cotidiano en las relaciones profesionales y en donde ahora es el trabajador el que cede.
- Cuando en algunos países, se habla de un régimen de no trabajo: caso particular del “régimen jurídico de los desempleados” en Francia.
- Cuando se cuestionan ciertos principios considerados como derechos adquiridos de los trabajadores. Por ejemplo, hoy en día la estabilidad en el empleo es algo que sólo conocen los trabajadores al servicio del Estado.
- Cuando el trabajo independiente comienza a invadir actividades que antiguamente se consideraban trabajo subordinado.
- Cuando se propaga el mito contemporáneo que permite a todo mundo ser trabajador independiente.

Ante cuestiones tan relevantes, podría resultar paradójico centrar en este trabajo nuestra preocupación en la procuración de justicia laboral. Al respecto, se puede decir que el interés por la justicia laboral también resulta importante en la medida que la función jurisdiccional cada vez cobra mayor importancia y que, por otra parte, dentro de un contexto como el mexicano la procuración de justicia aún necesita ser consolidada.

En lo que se refiere al primer aspecto, tal y como lo ha señalado el doctor Fix-Zamudio,

la función jurisdiccional de nuestra época se encuentra sujeta a una profunda revisión, en virtud de su creciente complejidad, ya que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual se han introducido un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combi-

narse en una función que también tiene un sentido político, en el sentido de participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder; actividad que generalmente estaba excluida para los tribunales.<sup>2</sup>

Por otro lado, en América Latina, el Poder Judicial, es decir, lo que implica la procuración, la impartición y la administración de justicia, todavía está en vías de consolidación. Al menos ese es el caso de México. Recuérdese que en 1994 se produjo una reforma al Poder Judicial que redefinió el papel de la Suprema Corte e instituyó el Consejo de la Judicatura.

Aunados a estos aspectos se encuentra el constante incremento de las controversias jurídicas, y la cada vez mayor complejidad que éstas muestran, lo que ha desembocado en un rezago de dichas controversias. Esta situación provoca un rezago crónico y una lentitud en la resolución de las controversias de derecho.

## 2. *¿Qué abarca la noción de procuración de justicia?*

En primer lugar es importante señalar que la noción de procuración de justicia se puede prestar a confusiones. Dentro de un contexto mexicano, dicho término se ha utilizado principalmente en materia de derecho penal. De tal suerte que cuando encontramos la noción de procuración de justicia, se sobreentiende que estamos hablando de procuración de justicia penal.

Por otro lado, desde un punto de vista semántico, es necesario preguntarse si las palabras procuración, administración e impartición deben ser consideradas sinónimos.<sup>3</sup> Al respecto se puede señalar que por procuración se puede entender al conjunto de diligencias o medios necesarios para conseguir un fin; impartir significa dar o proporcionar, mientras que administrar se puede entender como organizar o manejar una institución.

De tal suerte, se puede señalar que la noción de procuración de justicia abarca al mismo tiempo los conceptos de impartición y de administra-

2 Fix-Zamudio, Héctor, “La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional”, *Dereito. Revista Xurídica da Universita de Santiago de Compostela*, vol. 5, núm. 1, 1996, p. 130.

3 Al respecto nos hemos auxiliado del *Diccionario del Español de México*, de El Colegio de México y del *Diccionario de Lengua de la Real Academia de la Lengua Española*.

ción, en la medida en que por procuración se puede entender, el conjunto de diligencias o medios necesarios encaminados a organizar o manejar la administración y dar los medios necesarios para la impartición de justicia. Procuración sería el género, en tanto que administración e impartición serían la especie.

Sin embargo, entre procuración y administración de justicia, no sólo existe una diferencia de carácter semántico. La noción de administración de justicia ha estado influenciada por la doctrina liberal de la revolución francesa.<sup>4</sup> Dicha doctrina consideraba secundaria la función jurisdiccional. El poder supremo lo constituía el Poder Legislativo. Sólo esa asamblea soberana estaba facultada para decir el derecho. Los órganos jurisdiccionales se les veía como simples órganos administrativos, encargados de aplicar el derecho.<sup>5</sup>

Aunque en América Latina, como lo señala el doctor Fix-Zamudio, “por influencia del ordenamiento constitucional de los Estados Unidos, ha predominado con algunas excepciones, la facultad de los jueces ordinarios, o al menos de algunos de ellos, para conocer y decidir las cuestiones de constitucionalidad”. Cabe recordar que en el modelo angloamericano, todos los jueces poseen la atribución y la obligación de no aplicar las disposiciones que consideren contrarias a la Constitución Federal.

4 Respecto a los antagonismos de la función que le otorga la tradición del *common law* y del derecho romanista al juez, se recomienda ver la obra de Merryman, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, México, FCE, 1971, pp. 63-72.

5 “Tradicionalmente y en especial a partir de la Revolución francesa, los jueces, como simples aplicadores mecánicos de las disposiciones legislativas, no estaban facultados para, y aun se les prohibía de manera expresa, desaplicar las propias disposiciones que se consideran contrarias a los preceptos de carácter constitucional, con lo cual se desvirtuó el principio de la supremacía de la Constitución Política como fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico. Por el contrario, en la Carta Federal de los Estados Unidos de 1787, y con precedentes en la legislación de las colonias inglesas en América, se impuso el principio contrario, desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Suprema, es decir, que los jueces de todas las categorías poseen no sólo la atribución sino también la obligación de desaplicar en los procesos concretos de los cuales conocen, las disposiciones legales que consideran contrarias a la Constitución Federal (García de Enterría, 1981). De esta manera se han desarrollado dos sistemas diversos, el continental europeo, en el cual, debido a la influencia predominante de Juan Jacobo Rousseau, quien postuló la supremacía del órgano legislativo como representante de la voluntad general (1961, pp. 177-178, libro II, capítulo VI), y de Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu (que consideró al juez como un aplicador mecánico de la ley) (1951, p. 209, libro XI, capítulo VI) se impuso el criterio de que los jueces y tribunales ordinarios no pueden conocer ni decidir cuestiones de inconstitucionalidad (Fix-Zamudio, 1965, pp. 51-600)”. *Ibidem*, p. 135.

Hoy en día se puede afirmar que ya no se

discute que el organismo judicial, o al menos los tribunales de mayor jerarquía puedan intervenir, en ocasiones de manera decisiva, en la toma de decisiones de carácter fundamental en el Estado contemporáneo, e inclusive se ha llegado a sostener con fundamento que ante el debilitamiento progresivo de las asambleas legislativas frente al ejecutivo predominante de nuestra época, la limitación de ese predominio descansa actualmente en los tribunales.<sup>6</sup>

Los cuales se convierten a su vez en su conjunto en un verdadero Poder Judicial.

### 3. *¿Se hace necesaria una visión de conjunto de la procuración de justicia?*

Quizá sea necesario partir de la idea de que no se puede analizar la procuración de la justicia laboral si no se realiza un estudio sistemático de la misma. De tal suerte, en un primer nivel se debería estudiar el estado en que se encuentra la procuración de justicia, para así entender en qué contexto se encuentra la procuración de justicia laboral. Un análisis global de la procuración de justicia laboral en el país debería prestar atención a las actuales reformas operadas en el seno del Poder Judicial.

Al respecto, cabe señalar que no obstante los aportes de las reformas judiciales iniciadas en 1994 (reducción del número de ministros de la Suprema Corte, creación del Consejo de la Judicatura Federal, nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la acción de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales entre los poderes u órganos de autoridad, dentro de los tres niveles de gobierno y las reformas al amparo)<sup>7</sup> aún no se logra consolidar un verdadero Poder Judicial.

La Suprema Corte es objeto de restricciones, puesto que si bien puede anular con efectos generales la leyes federales o locales y los tratados constitucionales contrarios a la Constitución, se le imponen limitaciones al necesitar el voto de ocho ministros sobre once, lo que hace un tanto

<sup>6</sup> Cfr. García Pelayo, Manuel; "El Estado social y sus implicaciones", *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza editorial, 1977, pp. 51-66. Citado por Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*

<sup>7</sup> Cfr. Soberanes, José Luis, "Nueva justicia constitucional", *Crónica Legislativa*, año V, nueva época, núm. 8, abril-mayo de 1996, pp. 13-29.

difícil dicha facultad. Para algunos, si se quiere verdaderamente consolidar el Estado de derecho, se necesitan perfeccionar las reformas realizadas que podría tener un impacto a largo plazo en la administración de justicia: redistribución de poder en favor de los órganos del derecho y de la profesión jurídica.<sup>8</sup>

Por otro lado, ya se ha señalado la necesidad de incluir a los tribunales especializados, que todavía son formalmente parte del Poder Ejecutivo, entre ellos las juntas y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro del Poder Judicial de la Federación. Estos tribunales no caen en la esfera del Consejo de la Judicatura Federal y violentan los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de poderes. Su inclusión implicaría:

1. Unificar formal y orgánicamente la jurisdicción, que ya lo está desde el punto de vista material a través del amparo.
2. Se establece la posibilidad de una política judicial integral, lo que realizaría el peso institucional de los tribunales.
3. Extender la carrera judicial a los tribunales especializados, lo que debe contribuir a un mayor grado de eficiencia y profesionalismo.
4. Reforzar la independencia de los tribunales especializados.

Esto se lograría estableciendo en la Constitución que el Poder Judicial de la Federación esté integrado por los tribunales federales ordinarios y los especializados. Establecer también que el gobierno, la administración y la disciplina de dichos tribunales corresponda al Consejo de la Judicatura Federal.<sup>9</sup>

Es importante destacar que la Cuarta Conferencia Regional del Trabajo de los Estados Americanos, miembros de la OIT, aconsejó la constitución de tribunales del trabajo con integración de personas que ostenten las calidades para ejercer la judicatura, y a quienes se reconozca la seguridad de una absoluta independencia, señalándose en las consideraciones previas que en ello radican “las más puras y seguras garantías”.

<sup>8</sup> Cfr. Fix Fierro, Héctor; “Estado de derecho y reforma de la justicia en México”, *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. I, núm. 1, febrero de 1996, pp. 74-75.

<sup>9</sup> Lo que implicaría modificar la actual composición del Consejo de la Judicatura Federal. Al respecto ver la obra de Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *cit.*

El artículo cuarto de la recomendación producto de la Cuarta Conferencia Regional del Trabajo, señala que: “Los tribunales del trabajo deberían establecerse sobre bases permanentes y con entera independencia de las autoridades ejecutivas”; en su artículo quinto dispone: “Los jueces del trabajo deberían ser seleccionados entre las personas que posean una profunda experiencia de las cuestiones del trabajo y que reúnan los requisitos para ejercer funciones judiciales”.<sup>10</sup>

De tal suerte que podemos afirmar que una visión sistemática de la procuración de justicia implica hablar del Estado de derecho. Los tribunales en general y los tribunales de trabajo en particular son una pieza fundamental dentro de la noción de Estado de derecho, en la medida de que representaría el tránsito de una función jurisdiccional a un poder jurisdiccional, es decir la consolidación del Poder Judicial dentro de la división de poderes.

En lo que concierne a aspectos particulares del derecho del trabajo, una visión sistemática debería pensar seriamente que el modelo de justicia laboral está intrínsecamente ligado al modelo de justicia que se quiere para el país. Por otro lado, el modelo de justicia laboral debería estar íntimamente ligado con el tipo de sistema de relaciones laborales que tenemos o que queremos fomentar. ¿Buscamos la autonomía o la heteronomía en las relaciones laborales? ¿Pretendemos fomentar el conflicto o el consenso?<sup>11</sup> Estas dos cuestiones deberían estar siempre presentes. De igual manera se hace necesario valorar la originalidad que ha representado el derecho mexicano del trabajo en el mundo del derecho del trabajo.

A partir de las anteriores consideraciones, se tiene la idea de que una visión sistemática de la procuración de la justicia laboral en México incluye tanto la administración de justicia —Secretaría del Trabajo, Procuradurías del Trabajo e Inspección del Trabajo— como la impartición de justicia laboral —tribunales y juntas de Conciliación y Arbitraje—. En la medida que estos órganos están encargados en su conjunto de la procuración de justicia laboral.

<sup>10</sup> Cfr. OIT, *Tribunales del trabajo en América Latina*, Ginebra, 1949, pp. 90-91.

<sup>11</sup> Lyon-Caen, Gérard, “Anomie, autonomie e hétéronomie en droit du travail”, *Hommage à Paul Horion*, Faculté de Droit de Liège, 1972, pp. 173-178.

## II. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LABORAL

En México, la administración de la justicia laboral está a cargo de la administración del trabajo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) y de las procuradurías del trabajo (federal o estatales). La administración del trabajo es el conjunto de actividades de la administración pública relacionadas con la política nacional en materia laboral que ejerce y vigila el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones relacionadas con el trabajo. En fin, se encarga de coordinar

al conjunto de organismos permanentes de consulta a los cuales compete la preparación, el desarrollo y la aplicación de las condiciones de trabajo fijadas en la legislación, al igual que las prácticas relativas al trabajo, la participación activa de las organizaciones de trabajadores y patrones y la vigilancia de las normas laborales.<sup>12</sup>

El estudio de los organismos encargados de la administración de justicia laboral nos lleva al análisis de las facultades de la Secretaría del Trabajo. En cuanto a las juntas de Conciliación y Arbitraje, sólo nos interesaremos por los aspectos jurisdiccionales, aunque no dejaremos de mencionar algunas cuestiones que tienen que ver con aspectos de naturaleza administrativa y al estudio de las facultades encomendadas a las procuradurías del trabajo. Estudio aparte merecen las funciones de la Inspección del Trabajo en materia de administración de justicia laboral. Para finalmente poder esbozar una serie de consideraciones generales sobre los problemas de eficacia y eficiencia de la norma jurídica que regula la administración de justicia, así como de la necesidad de realizar un nuevo enfoque de la administración de la justicia laboral.

### 1. *Las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*

Desde que se añadió a la Secretaría de Industria y Comercio una sección autónoma y bastante completa en materia de trabajo hasta la creación del departamento autónomo del trabajo y, posteriormente, de la Se-

<sup>12</sup> Barajas Montes de Oca, Santiago, *Conceptos básicos del derecho del trabajo*, México, FCE, 1995, p. 259.

cretaría del Trabajo y Previsión Social, las facultades otorgadas a ésta han evolucionado en aspectos de carácter fundamental.

La Secretaría guardó sus facultades de conciliación y de vigilancia de la legislación. No obstante ello, de una política laboral caracterizada por el abstencionismo estatal, se pasó a otra en donde la característica fundamental era la creación de derechos, de actividades concretas de arbitraje; de un sistema defensivo de los derechos del trabajador y de las condiciones de trabajo.

Las funciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a la Secretaría del Trabajo, de acuerdo con su naturaleza, se pueden señalar las siguientes:<sup>13</sup>

1) En materia de trabajo:

a) vigilar y aplicar las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional y en la LFT;

b) procurar el equilibrio entre los factores de la producción;

c) formular los proyectos de ley, decretos, reglamentos y acuerdos del presidente de la República en los asuntos de su competencia;

d) formular y analizar las estadísticas generales en materia de trabajo;

e) preparar los manuales de organización e instrumentos de apoyo administrativo y mantenerlos actualizados;

f) participar en las reuniones ministeriales en las que se traten asuntos de su competencia, así como en las comisiones intersecretariales, transitorios y permanentes, cuando lo disponga el jefe del Poder Ejecutivo; y

g) controlar y vigilar el funcionamiento de los organismos paraestatales; en especial, de las empresas y fideicomisos de su competencia.

2) En materia de previsión social:

a) estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales;

b) intervenir en los asuntos relacionados con la seguridad social; y

c) tener el control administrativo de los organismos descentralizados de la administración pública federal que le han sido subordinados y de aquellos de los que forma parte o en los que el secretario del Trabajo integre los respectivos consejos de administración en los términos estatutarios de cada uno de ellos.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 262-263.

3) En lo tocante a las juntas de Conciliación y Arbitraje:

a) mantener el control administrativo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de las juntas especiales del orden federal y de las juntas de conciliación federales en los siguientes ramos:

- i) distribución presupuestal;
- ii) nombramiento de funcionarios y personal de apoyo —el presidente de la junta es nombrado directamente por el presidente de la República—;
- iii) cambios de adscripción tanto de funcionarios como del personal; y
- iv) creación y supresión de dependencias administrativas que realicen labores auxiliares.

## 2. La Procuraduría del Trabajo

A la Secretaría del Trabajo y a los gobiernos de los estados, así como al Departamento del Distrito Federal, corresponde la organización de sus respectivas procuradurías del trabajo. Las procuradurías del Trabajo están encargadas de la defensa gratuita de los trabajadores en la reivindicación de sus derechos y la protección de sus intereses económicos.

En el caso de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PFDT), es un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que tiene dentro de su ámbito las siguientes facultades (artículo 1o. del Reglamento de la PFDT):

a) representar y asesorar a los trabajadores y a los sindicatos formados por éstos en todos los conflictos, individuales o colectivos, que se relacionen con el trabajo o se deriven de la aplicación de los contratos de trabajo, leyes o reglamentos sobre la materia;

b) resolver las consultas jurídicas que les sean planteadas y, en su caso, representarlos ante las autoridades del trabajo en todas las cuestiones que se relacionen con la aplicación de normas de trabajo o que deriven de dichas relaciones;

c) prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de las normas laborales. Para cumplir con esta función se realizarán todas las instancias legales que procedan, se interpondrán los recursos necesarios y se efectuarán los trámites indispensables tendentes a respetar el derecho de los trabajadores;

d) denunciar, en la esfera administrativa o judicial, la falta o retención del pago de salarios o reparto de utilidades, interponiendo igualmente

en estos casos las acciones, recursos o gestiones encaminadas a subsanar tal omisión;

e) denunciar, ante el pleno de las juntas, las contradicciones en que hayan incurrido las juntas especiales al pronunciar sus laudos, exhortando a unificar el sentido de tales decisiones a fin de que exista congruencia en las mismas;

f) denunciar el incumplimiento de los deberes de los funcionarios encargados de impartir justicia laboral, para obligarlos al cumplimiento de las normas jurídicas, y

g) proponer a las partes involucradas en conflictos o controversias que sean de su incumbencia, soluciones amistosas para el arreglo de unos u otras, haciendo constar dichos arreglos en actas autorizadas que tendrán pleno valor probatorio.<sup>14</sup>

### 3. *La Inspección del Trabajo*

La Inspección del Trabajo tiene a su cargo el cumplimiento y la vigilancia de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos relacionados con cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la que intervieran trabajadores (hombres, mujeres y menores).

La función de los inspectores incluye los aspectos relacionados con la operación y desarrollo de los centros de trabajo. Actualmente, la función jurídica de la inspección es tan importante que al inspector se le adjudican varias responsabilidades en el cumplimiento de su actividad (responsabilidades técnicas, jurídicas, económicas, sociales, y administrativas),<sup>15</sup> que analizaremos someramente en seguida.

1) Responsabilidad técnica: a) de control previo, como las relativas a los ramos de construcción, de instalación y apertura de nuevos establecimientos; b) de control de equipo individual, que incluye la revisión de los dispositivos de seguridad personales, la ropa de trabajo, los aparatos de protección adicional, la luminosidad, la distribución de los asientos y su ubicación, etcétera; c) de control de elementos nocivos como el ruido, la humedad, el humo, las vibraciones o las medidas generales y avisos de prevención de accidentes de trabajo; el inspector debe in-

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 266-267, y véase el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, publicado en el *Diario Oficial* del lunes 2 de junio de 1975.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 268-271.

vestigar las causas que lo hayan producido y ordenar las medidas indispensables que eviten su repetición, advirtiendo que se han aplicado con negligencia las medidas de seguridad.

2) Responsabilidades jurídicas. Comprende el cumplimiento estricto de la legislación correspondiente a las condiciones de trabajo, la revisión y aplicación de los reglamentos e instructivos laborales y el funcionamiento normal de las calderas y las instalaciones eléctricas. Considera, asimismo, la vigilancia del pago del salario, el trabajo de mujeres y de menores y el desarrollo de las jornadas ordinarias o extraordinarias, incluidos los descansos legales. Cuando el inspector advierta una irregularidad deberá hacerla del conocimiento de la autoridad competente, a fin de que ésta ponga remedio de inmediato.

3) Responsabilidades económicas. La función de los inspectores se ha extendido a cuestiones económicas por un doble motivo: la imposibilidad de disociar la evolución económica de la evolución social, y la imposibilidad oficial de apoyar mejoras sociales en beneficio de los trabajadores cuando no existen las bases económicas sólidas que lo permitan. Su labor en este campo es, ante todo, informativa, en relación con programas de desarrollo cuyo fin sea impulsar la productividad. El interés de los gobiernos en su aplicación ha ocasionado que algunos de ellos incluyan entre las actividades del inspector el análisis de situaciones concretas, no para imponer sanciones sino para hacer sugerencias que ayuden a tal impulso. Desde luego cabe aclarar que esta labor la realizan personas con amplia preparación técnica en los fenómenos económicos generales.

4) Responsabilidades sociales. A diferencia de otros aspectos de administración pública cuya acción y autoridad se ejerce ante una categoría homogénea de sujetos —los contribuyentes, los usuarios de servicios públicos, los agentes de empresas, etcétera—, la acción del inspector del trabajo tiene por eje la yuxtaposición cuando no la oposición de trabajadores o de patrones. De ahí que se le recomiende tratar con amabilidad y discreción a ambos sectores y conducirse como un consejero desinteresado que contribuye a la tranquilidad del lugar de trabajo y haga notar la inconveniencia e improcedencia de actitudes despóticas o autoritarias. A menudo, los trabajadores solicitan una inspección no siempre justificada o de naturaleza conflictiva; en estos casos, la autoridad debe instruir al inspector para que actúe como un amistoso componedor, como un auténtico me-

diador o conciliador de los intereses en pugna, antes que imponer una disciplina inconveniente; debe atender los pros y los contras de la cuestión sin tomar partido, sino sólo limitarse a levantar constancia de las manifestaciones de los interesados para dar cuenta de ellas a sus superiores.

5) Responsabilidades administrativas. Atañen al incumplimiento de los manuales de inspección, a la forma de practicar las diligencias encomendadas al inspector, a la práctica de notificaciones y al levantamiento de las actas correspondientes. Evitar el uso de poderes de control no autorizados y, sobre todo, de poderes de ejecución que no les correspondan o de rescisión administrativa para la cual no deben estar facultados, ya que en última instancia solamente la autoridad del trabajo puede imponer sanciones, formular exhortaciones jurídicas o exigir el cumplimiento reglamentario. Una inspección eficaz y ajustada a la Ley impide la aplicación de las sanciones señaladas en los artículos 547, 548 y 549 de la LFT.

#### 4. *Hacia una nueva visión de la administración de justicia laboral*

La administración de la justicia laboral, tal y como está contemplada en la legislación mexicana, en principio, nos mostraría la existencia de un ordenamiento jurídico consolidado con objetivos bien determinados. No obstante estas apreciaciones, es necesario mencionar que la eficacia de la norma jurídica deja mucho que desear. Por lo que consideramos que quizá la administración de justicia laboral debería desempeñar una función promocional.

##### *A. Los problemas de eficacia de la norma jurídica*

Los problemas que arrastra la administración de justicia laboral en el país tienen que ver con una serie de rasgos característicos del derecho mexicano: el idealismo, el paternalismo, el legalismo, el formalismo y con el nivel de penetración del derecho en la sociedad. Estas características, como veremos, nos permitirán entender mejor la actual situación del derecho social en la región.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Cfr. Karst, Kenneth L., y Roosenn, Keith S., *Law and Development in Latin America. A Case Book*, Berkeley, Los Ángeles, London, Ltd. London, England, U.S.A, University of California Press, 1975, p. 58-65.

Claro está, se pueden señalar otro tipo de aspectos.<sup>17</sup> No obstante, nos limitaremos a comentar los estrictamente de carácter jurídico que tienen una relación directa con la administración de justicia laboral, en particular el idealismo jurídico y la situación actual del Estado de derecho.

#### a) El idealismo jurídico

En México se cuenta con una construcción jurídica original en materia de derecho social. Sin embargo la mayoría de las disposiciones en materia de administración de justicia laboral han resultado sólo un cúmulo de buenos deseos, que si bien forman parte del derecho positivo, sufren problemas de eficacia y efectividad, es decir están lejos de ser derecho vigente. Esta situación se puede ejemplificar en las zonas rurales con el trabajo agrícola y en las zonas urbanas con el sector informal. En esos dos espacios, los buenos propósitos de la Secretaría del Trabajo, los fines de las procuradurías del Trabajo y de la Inspección del Trabajo son desbordados

La legislación en materia de administración de justicia laboral es el producto de una construcción jurídica original. Pero es también un ejemplo del idealismo que ha caracterizado al derecho de la región. Idealismo que en muchas ocasiones se aleja demasiado de lo posible, es decir, de la realidad que pretende regular.

#### b) La falta de un Estado de derecho consolidado

El derecho en México podría calificarse como un derecho moderno. Cuenta con una serie muy completa de instituciones bien desarrolladas; existen tribunales especializados para la resolución de litigios y la aplicación del derecho cumple los requisitos formales de ser general, abstracta, impersonal y universal. Se cuenta también con una producción doctrinal especializada y muy importante. En fin, no sólo se habla en

17 Podemos mencionar los aspectos de carácter cultural —la coexistencia de una pluralidad de culturas, el nacimiento de lo informal—, históricos —la circunstancia de encontrarse en la periferia del desarrollo mundial—, sociales —una estratificación muy marcada—, sociológicos —una cultura de la corrupción—, económicos —crisis cíclicas— así como cuestiones de carácter político —un permanente tránsito a la consolidación de instituciones democráticas— que cohabitan en la región y que nos permiten entender mejor el sistema jurídico de los países latinoamericanos.

términos de derecho privado y de derecho social, si no que también se habla en términos de derecho social.

Sin embargo, el discurso jurídico ha fracasado en su intención de penetrar en la sociedad. Excepción hecha de la elite en el poder y de la clase media —poco representativa cuantitativamente— la mayoría de la población no ha hecho suyo el derecho estatal o formal.<sup>18</sup> No por nada lo “informal” cada vez ocupa un lugar más preponderante en el conjunto de las sociedades latinoamericanas.<sup>19</sup>

La falta de penetración del discurso jurídico en las sociedades latinoamericanas se puede entender si se piensa que una parte importante de ésta todavía habita en zonas muy alejadas de los centros urbanos. Además, debe considerarse que el poder aún está concentrado entre las manos de dirigentes locales —caciques—. En esas zonas, el conocimiento del derecho de la metrópoli es confuso y limitado.

Podría pensarse que la ignorancia de la Ley corresponde sólo a las zonas rurales. Desafortunadamente esta situación también se presenta entre la población instalada en las áreas periféricas de las ciudades. Espacios urbanos que en muchos casos tienen orígenes rurales y logran desarrollar patrones culturales diferentes a los de la metrópoli.<sup>20</sup> Bajo este contexto, es imposible pensar que la administración de justicia laboral cumpla con todos sus objetivos.

18 Cfr. Karst, Kenneth L., y Rosenn, Keith S., *op. cit.*, nota 15, p. 65.

19 Cfr. Tokman, Víctor E. (comp.), *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, México, CNCyA, 1995.

20 Cfr. Golte, Jünger y Adams, Norma, *Los caballos de troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 1990, pp. 38-42; Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, *¡Ya nada nos detiene!*, Comisión de Formación, seis fascículos s.p.i.; Gohn, María de Gloria, *Movimentos sociais e luta pela morada*, São Paulo, Loyola, 1991; Holston, James, “Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Sao Paulo, vol. 8, núm. 21, 1993, pp. 69-89; Azuela de la Cueva, Antonio, “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 3, 1993, pp. 133-168; Roussel, Monique, “Favelas et pouvoir municipale à Sao Paulo de la répression à la tolerance”, *Revue Tiers Monde*, vol. 88, núm 116, pp. 1067-1081; Riaño, Yvonne y Wesche, Rolf, “Changing informal settlements in Latin American cities”, en Ritter, Archibald R. M., Cameron, Maxwell A., Pollock, David H., *Latin America to the year 2000. Reactivating growth, improving equity, sustaining democracy*, Nueva York, Westport (Connecticut), Londres, Praeger, 1992, pp. 113-121.

## 2. *La búsqueda de un nuevo enfoque de la administración de justicia laboral*

Ante los problemás que enfrenta la administración de justicia laboral, se hace necesario cuestionar los paradigmas bajo los cuales funciona. En tal sentido, creemos necesario enfocar la administración de justicia laboral dentro de las llamadas normas promocionales. Por otro lado, no deben dejarse de lado los nuevos roles que, según algunas organizaciones internacionales, deben desempeñar las administraciones de trabajo.

### A. *Las normas promocionales y la administración de justicia laboral*

Desde un punto de vista teórico, el derecho del trabajo ha tenido tres grandes etapas, o dicho de otra manera, la norma jurídica ha estado determinada por tres grandes paradigmas: en el Estado liberal por las normas de conducta; en el Estado asistencial por las normas de organización; y en el Estado liberal-social (en ese orden de prioridad) que se está configurando actualmente en Europa occidental, por normas de carácter promocional.<sup>21</sup>

El derecho del trabajo, como discurso jurídico de toda sociedad moderna, responde a la interrelación entre lo social y lo jurídico, y por consecuencia puede considerarse como dialéctico. La administración de la justicia laboral es un ejemplo claro: ésta ha sido marcada por los avatares de la sociedad y está a su vez condicionada por el discurso jurídico dominante de cada época.

Fue el economista F. A. Hayek, quien al caracterizar el paso del Estado liberal clásico al Estado asistencial recurrió a la distinción entre normas

21 La evolución del discurso jurídico del derecho del trabajo de alguna forma se encuentra plasmada en aquella división histórica que se hace del mismo, harto difundida entre la doctrina iuslaboralista latinoamericana: Prohibición, tolerancia y reglamentación, y como se ha sugerido en otro lado, en la actual era de flexibilidad. Prohibición y tolerancia con las normas de conducta; reglamentación con las normas de organización y desde nuestro punto de vista, flexibilidad con las normas promocionales. Cfr. Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, t. II, 1961; Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 11a. ed., México, Porrúa, t. I, 1988; Barbagelata, Héctor Hugo, *Introduction aux institutions du droit du travail en Amérique Latine*, Bélgica, Presse Universitaires de Louvain, 1980, y Sánchez-Castañeda, Alfredo; "La nueva era del derecho del trabajo. La era de la flexibilidad laboral", *Estudios en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 375-385.

de conducta y normas de organización. Este paso ha consistido, desde el punto de vista estructural, en un aumento progresivo de las normas de organización respecto a las normas de conducta. El fenómeno del aumento de las normas de organización se refiere a la formación de las grandes organizaciones tanto en el ámbito del Estado como en el de la sociedad civil, esto es, a las grandes concentraciones de poder en la sociedad moderna, de las que el Estado, en el sentido específico y restringido de la palabra, no es más que una manifestación.

La diferencia entre normas de conducta y normas de organización está indicando no tanto una diferencia entre tipos de Estado como una diferencia entre dos distintas funciones del derecho: la de hacer posible la convivencia de individuos (o grupos) que persiguen cada uno *finés particulares* y la de hacer posible la cooperación de individuos (o grupos) que persiguen un *fin común*. Las normas promocionales, por su parte, no tienen por objeto ordenar a los individuos a adoptar un determinado comportamiento, sino incitarlos a adoptar dicho comportamiento por medio de la promesa de una determinada recompensa.<sup>22</sup>

El derecho en general y el derecho del trabajo en particular, tienen el reto de encontrar el equilibrio entre los diferentes paradigmas que han caracterizado a la norma jurídica. Las normas de conducta son necesarias porque permiten la libre iniciativa del empleador y del trabajador independiente, es decir, perseguir fines particulares. Las normas de organización son también indispensables porque permiten obtener objetivos comunes, por ejemplo, establecer un mínimo de reglas a respetar por el conjunto de la sociedad o el impulso de cooperativas, de sociedades mutualistas o de asociaciones con fines económicos.

Estos elementos se traducen en el necesario desarrollo de las normas promocionales que pueden permitir el desarrollo de la libre empresa; el respeto de reglas de derecho que si bien tienen por objetivo proteger al trabajador, también permiten la salvaguarda y el desarrollo de la empresa. Las normas promocionales vía incentivos pueden tender hacia el progreso de los intereses del empleador y de los trabajadores.

22 Al respecto se recomienda ver los trabajos de Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Bogotá, Temis, 1987, y del mismo autor, *Contribución a la teoría del derecho*, España, 1979, y de Vedel, G., prefacio al libro de Amsselek, P., *Science et déterminisme, éthique et liberté*, P.U.F., 1988.

El derecho del trabajo se encuentra frente a un gran desafío, y aunque a él por sí sólo no le corresponde resolver todos los problemas de la sociedad, tiene que repensarse y en tal sentido reinventarse. Este proceso debe tener en cuenta la necesidad de conservar tanto los aportes de las normas de conducta que permiten conseguir fines individuales, como de las normas de organización que permiten alcanzar fines comunes. Al mismo tiempo se debe considerar la función que pueden desempeñar las normas promocionales, las cuales pueden impulsar la iniciativa de los individuos, la búsqueda de objetivos comunes —por ejemplo, vía la negociación colectiva— y, por otro lado, permitir la regularización de las actividades en donde la efectividad y la eficacia de la norma jurídica es cuestionada, piénsese particularmente en el reto que representa el sector informal o no estructurado.

La función promocional que le correspondería desempeñar a la administración de justicia laboral, no se contrapone con la instauración de un Estado de justicia que no sólo limite, si no que racionalice el ejercicio del poder y lo justifique en los principios básicos de justicia. En tal sentido, la administración de justicia laboral debería desempeñar un rol más promocional, guiándose por las normas promocionales, sin que esto implique excluir las normas de conducta y de organización. Esta visión tiene una relación directa con los objetivos de las procuradurías de defensa del trabajo, con la inspección del trabajo y con la Secretaría del Trabajo.

### *B. La OIT y la modernización de las secretarías del Trabajo*

Actualmente existe un gran debate sobre el papel que debe desempeñar la administración de trabajo (entendiéndose por tal la Secretaría del Trabajo). Si la regulación de las relaciones laborales es responsabilidad del mercado y no del Estado, qué función debe desempeñar el ministerio del trabajo, si su principal función ha sido reguladora. El ministerio del trabajo, en tal sentido, quizá estaría obligado a desempeñar nuevas funciones. Las cuales deberían de partir de nuevos enfoques, tomando en cuenta la situación del mercado, de los actores sociales y del propio Estado.

Al respecto es importante mencionar algunas conclusiones y recomendaciones de la reunión Tripartita sobre la Reforma de la Administración del Trabajo y los Nuevos Roles de los Ministerios del Trabajo, celebrada

en San José, Costa Rica, en mayo de 1997, para examinar las transformaciones del mercado de trabajo y por consecuencia las nuevas funciones que deberían asumir los ministerios del trabajo:

- La armonización de aquellos aspectos de la legislación laboral nacional que resultan afectados por los procesos de integración económica.
- Otorgar una mayor autonomía a los actores sociales para autorregular las relaciones de trabajo, a través principalmente de la negociación colectiva.
- Diseñar nuevas modalidades de control en la aplicación de las normas y en las regulaciones laborales.
- Reconocer las causas estructurales de la existencia del sector informal y replantearse la estrategia en cuanto a la aplicación de la normativa laboral en el mismo.
- Elaborar nuevas políticas nacionales en materia de empleo y formación profesional, así como la evaluación de los resultados de su aplicación.
- Fomentar el diálogo social como marco para la elaboración de políticas laborales nacionales.
- Diseñar nuevas estrategias para la aplicación de la cobertura de la protección social.<sup>23</sup>

Por nuestra parte señalaremos que también se hace necesario reorientar la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales hacia una función más preventiva, educativa y menos punitiva (rol promocional del derecho), e impulsar la aplicación de la norma laboral en las unidades de producción del sector informal desde una perspectiva más promocional y menos punitiva. El reto es doble pues se necesita buscar nuevas formas de regulación y al mismo tiempo nuevos mecanismos para el cabal cumplimiento de la legislación laboral que redunde en una mejor administración de justicia.

<sup>23</sup> Cfr. Tokman, Víctor E. *et al.*, *Administración laboral y ministerios del trabajo en el siglo XXI*, Perú, OIT, 1997, pp. 191-197.

### III. LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA LABORAL

Entendemos por impartición de justicia el ejercicio realizado por los órganos encargados de realizar una función jurisdiccional, con independencia de que se ubiquen dentro o fuera del Poder Judicial. En tal sentido, ya ha sido señalado por muchos tratadistas que las juntas de Conciliación y Arbitraje son organismos jurisdiccionales, no obstante sus orígenes y facultades conciliatorias.

La Constitución prevé a los tribunales del trabajo, en su artículo 123, apartado “A”, fracción XX, y apartado “B”, fracción XII. Los fundamentos de los tribunales del trabajo se encuentran desarrollados en la Ley Federal de Trabajo de 1969 (LFT) y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 27 de diciembre de 1963 (LFTSE).

Podemos distinguir tres clases de tribunales del trabajo:

- Las juntas de Conciliación y Arbitraje, que son los tribunales encargados de resolver los conflictos laborales sujetos al apartado “A” del artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.
- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al que compete resolver los conflictos laborales sujetos al apartado “B” del artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Los tribunales de Conciliación y Arbitraje de los estados, que deben resolver los conflictos laborales entre las autoridades estatales y municipales y los empleados públicos, de acuerdo con las leyes expedidas con base en lo dispuesto por la fracción V del artículo 116 de la Constitución federal.

En el derecho mexicano existen también juntas federales y locales de Conciliación que actúan como instancias conciliadoras potestativas entre empleados y empleadores. Aunque también actúan como juntas de Conciliación y Arbitraje cuando se trata de conflictos que tienen por objeto conocer y resolver los conflictos relacionados con el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario (artículos 591 y 600, fracción IV, de la LFT). Una vez hecha esta aclaración,

sólo nos limitaremos al estudio de las juntas de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de realizar algunas apreciaciones generales sobre la necesidad de una nueva impartición de justicia laboral.

### 1. *Las juntas de Conciliación y Arbitraje*

Aunque la legislación del trabajo reglamentaria del apartado “A” del artículo 123 constitucional es de carácter federal, la competencia para su aplicación se distribuye entre las autoridades federales y las estatales. Las primeras —dentro de ellas, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje— sólo conocen de asuntos laborales concernientes a las ramas industriales y de empresas previstas en la fracción XXXI del citado apartado “A”, a las cuales alude también el artículo 527 de la LFT. De los demás asuntos laborales conocen las autoridades estatales y dentro de ellas, las juntas locales de Conciliación y Arbitraje.

#### A. *Las juntas locales de Conciliación y Arbitraje*

Las juntas locales de Conciliación y Arbitraje funcionan en cada una de las entidades federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Las juntas locales tienen la misma integración tripartita de la federal, con la variante de que el Ejecutivo local puede establecer una o más juntas en la entidad de que se trate (artículos 621-623 de la LFT).

#### B. *La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un tribunal con plena jurisdicción, que tiene a su cargo la tramitación y decisión de los conflictos de trabajo que se suscitan entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas. Su naturaleza e integración tripartita se halla contemplada en la fracción XX, y su competencia está determinada por la fracción XXXI, ambas del apartado “A” del artículo 123 constitucional, así como por las disposiciones correlativas de su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo. Su organización y funciona-

miento se rigen por su propio Reglamento Interior, expedido por el pleno del Tribunal y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de febrero de 1980, con reformas y adiciones en los años 1981, 1982 y 1984.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuenta con un presidente, designado por el presidente de la República, y con representantes gubernamentales, de los trabajadores y de los patrones designados por las ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La Junta funciona en pleno, integrado por su presidente y la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones, así como en juntas especiales, que se integran con el presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o el representante gubernamental, presidente de la junta especial, y con los representantes de los trabajadores y de los patrones (artículos 605, 606, 607, 609 y 612 de la LFT).

Para cumplir sus funciones jurisdiccionales y administrativas el Tribunal dispone de tres secretarías generales, diez secretarías auxiliares y tres departamentos técnicos, así como del personal de apoyo correspondiente.

Actualmente, la Junta Federal cuenta con 55 juntas especiales, de las cuales 21 se encuentran en el Distrito Federal, especializadas en una o varias ramas industriales, y 34 en el interior de la República, a las que les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, los cuales se ventilan en la ciudad de México. Su integración también es tripartita, formada por un representante de los trabajadores, uno de los patrones y otro del gobierno, que es el presidente de la junta especial.

En observancia a las disposiciones legales, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje orienta sus actividades a lograr que la justicia que imparte a los trabajadores y patrones se realice de manera pronta y expedita, empleando prioritariamente para ello la conciliación como mecanismo para armonizar a los factores de la producción y, en su caso, el arbitraje con el cumplimiento de las formalidades y procedimientos establecidos en la Ley. Su jurisdicción es de excepción, en virtud de

que sólo puede atender los conflictos de competencia federal expresamente consignados en la Ley derivados de la relación laboral, de los contratos colectivos de trabajo, de los contratos ley y de los conflictos intersindicales.

La relación legal y administrativa de la Junta Federal con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se deriva de lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, en sus Artículos 605, segundo párrafo del 606 y demás relativos, en concordancia con los artículos 40, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 60, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que determinan la facultad de esta dependencia de coordinar la integración y establecimiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

## *2. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*

Este Tribunal funciona en pleno, integrado por la totalidad de los magistrados, y en salas, que serán cuando menos tres, y se integrarán, cada una, por un magistrado representante de los trabajadores y un magistrado “tercer árbitro”, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como presidente de sala (artículo 118 de la LFTSE).

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene competencia para conocer:

a) los conflictos individuales entre los trabajadores y las dependencias y entidades sujetas al apartado “B” del artículo 123 constitucional, incluyendo a las Sociedades Nacionales de Crédito, Banco de México y el Patronato del Ahorro Nacional;

b) los conflictos colectivos entre los respectivos sindicatos y las dependencias y entidades citadas. Los conflictos entre los sindicatos y sus dependencias (la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios);

c) del registro de sindicatos y federaciones, sus estatutos, reglamentos sindicales y mesas directivas y comités ejecutivos;

d) del depósito de condiciones generales de trabajo, comisiones mixtas de escalafón, comisiones mixtas de seguridad e higiene y sus reglamentos.

Algunos de los problemas que padecen el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje han sido señalados en el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000. En el Programa se señala la necesidad de ampliar la estructura del Tribunal para reducir el tiempo de

solución de los asuntos que se presentan ante dicho Tribunal. Asimismo, se señala la necesidad de promover modificaciones a la legislación para:<sup>24</sup>

a) precisar el universo de los trabajadores al servicio del Estado regido por el apartado “B” del artículo 123 constitucional;

b) precisar los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado;

c) fortalecer la instancia de conciliación en los conflictos individuales y,

d) fortalecer las medidas de apremio que aseguren el cumplimiento de los laudos.

### 3. *Hacia una nueva impartición de justicia laboral*

Los mecanismos y las soluciones para diseñar una nueva impartición de justicia laboral son múltiples, pero sobre todo complejos. Por tal motivo, sólo nos limitaremos a señalar algunas ideas sobre los retos que enfrentan la juntas de Conciliación y Arbitraje, algunas ideas sobre la posible necesidad de transformar las Juntas de Conciliación y Arbitraje en tribunales, sobre la necesidad de profesionalizar al personal que interviene en la impartición y administración de justicia laboral y en la necesidad de pensar en mecanismos alternativos de resolución de conflictos laborales.

#### *A. Los retos de las juntas de Conciliación y Arbitraje*

Independientemente de considerar o no la transformación de las juntas de Conciliación y Arbitraje, particularmente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ya se han señalado las necesidades que ésta afronta:<sup>25</sup>

1. Desconcentrar las facultades necesarias en las juntas especiales del interior de la República y descentralizar su actuación en la jurisdicción territorial que se les señale, para dar seguridad jurídica a las partes en el proceso y acercar la justicia al lugar donde se reclama, logrando con ello hacerla más oportuna y eficaz, garanti-

<sup>24</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, México, PGR, 1993.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 67.

- zando, en especial a los trabajadores de escasos recursos, el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.
2. Mejorar la calidad de las actuaciones, notificaciones y resoluciones, así como reducir el tiempo en que se realizan, adecuándolo a los plazos legales.
  3. Fortalecer los sistemas de conciliación, como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, para dar mayor rapidez al dirimir las controversias entre los factores de la producción, logrando su equilibrio. La agilización de los procedimientos, en los casos de arbitraje, tenderán a lograr que el cumplimiento voluntario o la ejecución de los laudos sea eficiente y oportuno.
  4. Mejorar el nivel profesional de su personal, mediante la capacitación, actualización y especialización, accediendo con ello al establecimiento de una eficiente carrera judicial. Actualizar los sistemas de reclutamiento y selección de personal, tanto jurídico como administrativo, para mantener y mejorar la plantilla, con personal de alta calificación. Realizar concursos de oposición para los nuevos ingresos del personal jurídico.
  5. Fortalecer a las juntas especiales y áreas jurídicas, en cuanto a recursos administrativos, información legal y sueldos y prestaciones adecuadas a su responsabilidad
  6. Modernizar la gestión pública en todos sus aspectos, incluyendo el uso de modernos equipos y sistemas de computación y de comunicación remota como *modems* o telefax, para lograr mayor calidad, rapidez, seguridad y control en los procedimientos y actividades colaterales del Tribunal. En el mismo sentido, revisar los procesos y trámites de operación con miras a su simplificación aplicando nueva tecnología administrativa.
  7. Promover la adecuación del Reglamento Interior que considere la estructura y funciones necesarias para enfrentar los problemas que actualmente se presentan; además de actualizar los manuales de organización y de procedimientos de las diversas áreas del órgano jurisdiccional.
  8. Acrecentar la autonomía administrativa de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para lograr una mayor eficiencia y calidad en el desempeño de su función jurisdiccional.

En el *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, también se señalan las siguientes prioridades para la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje:

a) Recibir, tramitar y concluir con oportunidad la demanda de impartición de justicia en los diversos juicios individuales y colectivos. Reducir los tiempos de tramitación.

b) Cubrir en el interior de la República la atención de justicia laboral que se requiera.

c) Mejorar la actuación del personal jurídico y administrativo a fin de propiciar la mayor calidad, legalidad y honestidad en la impartición de la justicia laboral.

d) Modernizar la estructura y funcionamiento del Tribunal, mediante reformas fundamentales a su Reglamento Interior, que permitan su mayor autonomía administrativa.

e) Lograr que su personal jurídico y administrativo perciba sueldos y prestaciones justas, equiparables a las de otros tribunales federales; que disponga de los medios jurídicos y técnicos necesarios para el desempeño de su labor; y que tenga el mobiliario, útiles y equipos informáticos que faciliten y den seguridad y control a sus actuaciones.

Como se puede apreciar, al interior de las juntas existe una serie de disfuncionamientos que nos proporcionan elementos para sugerir la transformación de las juntas, si no en tribunales ordinarios de trabajo, sí en órganos jurisdiccionales más eficientes y eficaces.

### *B. De juntas a tribunales de trabajo*

Las juntas de Conciliación y Arbitraje encuentran su razón de ser en la historicidad del derecho del trabajo y en particular en la manera en que se ha concebido la impartición de justicia laboral en México. Las juntas fueron creadas como órganos de naturaleza especial, no se trataba de tribunales ordinarios, sujetos a las reglas del derecho civil, sino de “tribunales de equidad”. La integración tripartita de estos tribunales quería manifestar su composición especial, ya que son los propios actores y no un juez quienes resuelven las controversias que se suscitan entre los factores de la producción.

Actualmente existe una gran discusión sobre la impartición de justicia laboral y en particular sobre las juntas de Conciliación y Arbitraje. Se

impugna su composición corporativa y la utilidad que han tenido para el gobierno, como un medio de control de los sindicatos. Asimismo, se señala que la supuesta relación entre la composición de las juntas y algunos de los principios y peculiaridades de los conflictos de trabajo y del proceso laboral (la tutela procesal en favor del trabajador, la obligación de juzgar “en conciencia” y con base en la equidad, la sencillez e informalidad de los juicios laborales, la facultad de crear normas que rigen las relaciones entre las partes y la diferencia entre la aplicación de la norma, como función de los jueces, y el conocimiento de los hechos, como función de los representantes sectoriales) a la luz de los hechos resultan altamente cuestionables.<sup>26</sup>

Por otro lado, si la función conciliatoria de las juntas puede significar para la parte más débil renunciar parcial o totalmente a sus derechos, quizá sería preferible obviar este trámite y encarar un juicio ante tribunales ordinarios, ¿no se hace necesario pensar en la desaparición de las mismas y su integración al Poder Judicial, como en numerosas ocasiones ha sido solicitado? Tal vez sí, pero no deberíamos pensar en una drástica desaparición de las juntas.

Una posible solución es mantener a éstas en un número más limitado para resolver solamente las controversias de naturaleza económica. Es decir, los conflictos que versan sobre la creación, modificación, suspensión de las condiciones de prestación de los servicios y no los que se refieren a la interpretación o a la aplicación del derecho existente (conflictos jurídicos).

Cabe recordar que en la exposición de motivos de la primera Ley Federal del Trabajo, se señalaba que:

El Congreso Constituyente, al crear las Juntas de Conciliación y Arbitraje, no quiso darles funciones de tribunales de Trabajo, sino corporaciones de carácter administrativo, destinadas a prevenir los conflictos o a proponer soluciones para ellos, siempre que tuvieran carácter puramente económico. Durante los años que siguieron a la promulgación del Código Político, ésta fue también la interpretación que le dio la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Cfr. Buen Unna, Carlos de, “La crisis de los tribunales de trabajo en México”, *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 28, 1998, pp. 225-256 y Buen, Néstor de, “¿Administrar la ley o administrar justicia? (devaneos laborales)”, *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. I, núm. 1, febrero de 1996, pp. 63-69.

<sup>27</sup> Exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo, 1931, publicada en *La Gaceta Laboral*,

Se trataría de volver a la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

En efecto, la jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre 1917 y 1924 integró una jurisdicción laboral concurrente en las juntas de Conciliación y Arbitraje y en los tribunales comunes, puesto que mientras las primeras tuvieron competencia para dirimir únicamente los conflictos de orden económico suscitados entre capital y trabajo, los segundos conservaron el imperio para resolver las controversias de orden jurídico entre trabajadores y patronos.<sup>28</sup>

Los conflictos económicos serían los únicos que las juntas podrían conocer. Ya que cada vez aparece más claramente la necesidad de crear tribunales ordinarios de trabajo que pertenezcan a la estructura del Poder Judicial o de crear tribunales especiales, dentro del Poder Judicial, dedicados exclusivamente a conflictos jurídicos laborales.

No hay razón para pensar que un juez no pueda resolver un conflicto de naturaleza laboral conforme a derecho, el cual tiene como principios generales la equidad y la justicia. Por otro lado, como ya lo señalamos, el incluir a la justicia laboral dentro del Poder Judicial, nos permitiría unificar formal y orgánicamente la jurisdicción, establecer la posibilidad de una política judicial sistemática, extender la carrera judicial y reforzar la independencia de los tribunales especializados.

### *C. Profesionalización del personal de las juntas de Conciliación y Arbitraje*

Una de las carencias de nuestro sistema judicial lo constituye la falta de calificación de un amplio sector de su personal. A ello contribuye no sólo la ausencia de mecanismos objetivos de contratación y promoción del mismo, así como de programas permanentes de actualización, sino también lo precario de su sistema de remuneraciones.

La profesionalización de la carrera judicial en el ámbito local y federal de la jurisdicción de trabajo, constituiría un elemento apremiante para

núm. 9, enero-febrero de 1977, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

<sup>28</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, "La naturaleza y la organización de los tribunales de trabajo en la Ley Federal del Trabajo", *Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo*, México, STyPS, 1981, p. 117.

lograr una administración e impartición de justicia rápida y expedita. La pertinencia de profesionalizar la carrera judicial tanto a nivel local como federal (a nivel federal, se encuentra ya una prescripción en el artículo 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Un Consejo de la Judicatura federal y local, podrían contribuir enormemente a la profesionalización de los tribunales laborales.

En tal sentido sería altamente recomendable la instrumentación de una carrera judicial en las juntas de Conciliación o tribunales de lo laboral. Al respecto debe señalarse que no se desconocen los diferentes cursos de capacitación que recibe el personal de las juntas de Conciliación, sin embargo sería más prudente instituir todo un sistema de cursos de naturaleza sistemática que buscara la instauración de la carrera judicial dentro de las juntas. Se trataría de garantizar la contratación, la promoción y el ascenso del personal, mediante mecanismos objetivos y públicos en los que la experiencia, la aptitud y la formación académica sean las determinantes.

#### *D. Mecanismos alternativos para la resolución de controversias*

Asimismo, no deberíamos descartar la posibilidad de incluir mecanismos alternativos de conciliación y arbitraje tanto de naturaleza individual como colectiva, dentro de la empresa misma. Se buscaría descargar de trabajo a los órganos encargados de impartir justicia laboral y se buscaría resolver los conflictos de una manera rápida y expedita. Estos mecanismos no son ajenos al derecho mexicano del trabajo, ya que algunos convenios colectivos o reglamentos interiores del trabajo ya los prevén. Dichas instancias sólo constituirían un medio más para la solución de conflictos laborales, sin que esto signifique hacer a un lado las vías jurisdiccionales ordinarias de procuración de justicia.

Mientras que en el derecho mexicano del trabajo no se suelen establecer mecanismos no jurisdiccionales para la solución de controversias, en algunas otras naciones constituye un elemento de importancia primordial. Al respecto baste citar dos ejemplos, el de Canadá y Estados Unidos. En estas dos naciones el establecimiento de mecanismos en los contratos colectivos de trabajo para solucionar controversias ocupa un lugar fundamental.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Cfr. Artículo 57 (1) Código Canadiense del Trabajo, en *Lois du Travail/Labour Laws*, elaborado por Jean, André, Matineau, Louise y Saintonge-Poitevin, Lise, edición actualizada al primero

En el caso de Canadá, simplemente señalaremos que la legislación federal —recuérdese que las provincias también tienen facultades para regular las relaciones laborales—, deja a las partes la facultad de establecer libremente el contenido del contrato colectivo de trabajo. Sin embargo, la única obligación establecida es que los contratos colectivos contengan mecanismos para la solución de controversias. Como se ve, al ser el único tema obligatorio que contempla la legislación federal, refleja la importancia del mismo.

En Estados Unidos, la Ley Taft-Hartley o Ley de Relaciones Obrero-Patronales de 1947, establece en su sección 201, apartado “A”, que es política de los Estados Unidos, que la paz industrial, el progreso de la nación y de los intereses de los empleados y de los empleadores, pueda asegurarse por medio del arreglo de los conflictos entre empleadores y empleadores mediante negociaciones colectivas

Esto ha ocasionado que actualmente cuatro de cada cinco contratos colectivos prevean algún tipo de mecanismo para la solución de controversias en la empresa, como el arbitraje privado. Su utilidad ha sido señalada, entre otras razones, porque es un mecanismo que se adapta a los problemas de las partes; porque permite la resolución de los conflictos antes de que se tenga que convocar la realización misma del arbitraje; porque las resoluciones de los árbitros no se ven sujetas al principio de *stare decisis* de los tribunales; porque en comparación con la vía judicial, es un medio más rápido para la resolución de las controversias y porque, entre otros motivos, el arbitraje suele servir como un medio para evitar las huelgas, en la medida que los trabajadores se tienen que sujetar previamente a los mecanismos de arbitraje que se hayan acordado con el empleador.

Los desafíos de las juntas de Conciliación y Arbitraje, la transformación de las juntas en tribunales, la conveniencia de implementar mecanismos alternativos para resolver los conflictos laborales y la necesidad de profesionalizar la labor de los funcionarios de los órganos jurisdiccionales encargados de la procuración de justicia laboral, constituyen algunos elementos que quizá deberían considerarse en aras de una mejor justicia laboral.

Los retos que afronta la procuración de justicia laboral en México, los hemos pretendido abordar a partir de la administración de justicia laboral y la impartición de justicia laboral, como conceptos que semántica y doctrinalmente pueden estudiarse en la noción de procuración de justicia laboral. En este trabajo sólo hemos tratado de delinear algunos de los aspectos, sin considerar que los hemos agotado, que deberían estudiarse si se pretende realizar un estudio sistemático de la procuración de justicia laboral. Nuestro país la reclama y ésta no se podrá lograr si no partimos de un análisis global, sistemático, en donde se contemplen los cambios operados en el Poder Judicial y en ese sentido la necesidad de transformar los órganos (administrativos o jurisdiccionales) encargados de la procuración de justicia laboral.