

## CAPÍTULO XI

# LAS AUTORIDADES DEL TRABAJO

La formación de los nuevos estatutos jurídicos y la asignación al poder público de una suma de atribuciones positivas, determinó la creación de nuevas autoridades, que si bien forman parte de los órganos totales del estado, son no obstante organismos especializados, con facultades concretas en uno de los aspectos de la vida social.

Entendemos por autoridades del trabajo *los órganos del estado a los que corresponde contribuir al desenvolvimiento del derecho del trabajo, vigilar su cumplimiento en las empresas y demás centros de trabajo y conocer y resolver los conflictos de trabajo*. Sin pretender agotar el tema y sólo para los efectos de esta exposición, dividiremos a las autoridades del trabajo en dos categorías: *las autoridades administrativas*, las cuales, de conformidad con la definición que antecede, tienen a su cargo promover el desenvolvimiento del derecho y vigilar su cumplimiento, y *las juntas de conciliación y arbitraje*, encargadas de la administración de la justicia del trabajo. Por otra parte, es preciso no olvidar que la aplicación de las leyes de trabajo compete tanto al poder público federal como a los poderes de las entidades federativas; de ahí que existan en cierta medida duplicadas varias de las autoridades.

1. Las autoridades administrativas federales del trabajo viven dentro o en torno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Algunas de las autoridades que vamos a describir brevemente son órganos dependientes, esto es, están incluidos en el orden jerárquico de la Secretaría, como la inspección y la procuraduría de la defensa del trabajo, en tanto otros organismos disfrutan de autonomía, sujeta a una cierta vigilancia, tal el caso de las comisiones del salario mínimo y de la participación en las utilidades. En consecuencia, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es el órgano administrativo supremo; es la dependencia del poder ejecutivo federal que permite a éste exponer y desarrollar la política que se propone seguir en los asuntos que interesan al trabajo y al capital. Sus funciones generales están determinadas en la *Ley orgánica de secretarías de estado* y en la *LFT*: la primera de ellas consiste en la coordinación y vigilancia de las actividades de los subórganos

del trabajo y de los organismos auxiliares. Su segunda atribución se relaciona con la formación y revisión de los contratos-ley. Finalmente, y dejando de lado algunas otras actividades, la Secretaría del Trabajo cumple una importantísima misión en la búsqueda de soluciones conciliatorias que pongan fin a los conflictos colectivos de trabajo; dijimos en un párrafo anterior que el derecho mexicano no admite el arbitraje obligatorio de los conflictos colectivos cuando se ha hecho uso del derecho de huelga; pero desde hace muchos años se observó que las juntas de conciliación y arbitraje no lograban conciliar los intereses de los trabajadores y de los empresarios; de ahí la razón de que la Secretaría decidiera intervenir directamente, lo que hace al través de tres instancias; primeramente, creó un *cuerpo de conciliadores*, al que compete conocer de la primera instancia de la conciliación; si no se consigue un arreglo, pueden intervenir el oficial mayor o el subsecretario; si falla esta segunda instancia, el secretario en persona se avoca al conocimiento del negocio. Los resultados de esta actividad han sido sorprendentes, lo que se explica, tanto por la especialización del cuerpo de conciliadores cuando por el prestigio nacional del secretario del trabajo, que actúa como representante del poder ejecutivo federal.

Las funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social están encomendadas por el artículo trescientos treinta y cuatro, fracción primera de la *LFT*, a los departamentos y direcciones del trabajo de las entidades federativas cuando se trata de asuntos de jurisdicción local.

La inspección del trabajo, que es federal o local, exige una consideración especial, por la importancia de sus funciones. La *LFT*, contiene los principios generales para su organización y funcionamiento y su reglamentación en asuntos federales se encuentra en el reglamento de tres de noviembre de mil novecientos treinta y cuatro. El artículo primero le encarga: "Vigilar que en todos los centros de trabajo se cumplan las normas laborales." El artículo segundo señala las categorías de los inspectores y los siguientes hablan de sus tres funciones principales: vigilancia, conciliación y servicio social de educación profesional.

La procuraduría de la defensa del trabajo es un organismo creado para representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos en ocasión de los conflictos que se susciten entre ellos y los empresarios, así como para cuidar de que la justicia que administren las juntas de conciliación y arbitraje sea pronta y expedita.

De las comisiones de los salarios mínimos y de la participación en las utilidades, organismos administrativos autónomos, nos ocupamos en los apartados respectivos.

2. Las juntas de conciliación y arbitraje son el órgano estatal creado por la *Declaración* y reglamentado por la *LFT*, para la administración de la justicia obrera. Como todas las autoridades del trabajo es un organismo doble, federal y local, según que el conocimiento del conflicto corresponda a una u otra de las dos autoridades que conviven en el estado mexicano.

De conformidad con la definición más generalizada en la doctrina, *los conflictos de trabajo son las controversias que se suscitan en ocasión o con motivo de la formación, modificación, interpretación y cumplimiento de las relaciones individuales y colectivas de trabajo*. Estos conflictos pueden producirse entre los trabajadores y los empresarios, sólo entre aquéllos o únicamente entre éstos; los tres ejemplos siguientes explican las diversas posibilidades: un trabajador demanda del empresario el pago de salarios que afirma se le adeudan o un sindicato de trabajadores exige la celebración del contrato colectivo; la segunda hipótesis se da, entre otros casos, cuando dos trabajadores discuten a cuál de ellos corresponde ocupar un puesto vacante; finalmente, la tercera finalidad, poco frecuente, se presentará cuando un empresario, dañado por la concurrencia desleal exige de otro u otros que cumplan las disposiciones de un contrato-ley .

La definición de los conflictos de trabajo plantea una primera clasificación en *conflictos individuales* y *conflictos colectivos*, según que la controversia se refiera a las relaciones individuales o colectivas: el derecho individualista y liberal conoció únicamente los conflictos individuales, que son los que tomaban su origen en el incumplimiento del llamado *contrato de arrendamiento de servicios*. El concepto de conflicto individual de trabajo se ha ampliado considerablemente, pues el derecho mexicano del trabajo, en determinadas hipótesis que ya señalamos, concede una acción a los trabajadores para exigir que se les asigne un puesto, ya en los casos de ascensos o bien cuando han prestado con anterioridad servicios satisfactorios a la empresa; asimismo, los trabajadores pueden solicitar la revisión de las condiciones de trabajo en los casos en que el salario ya no sea remunerador. Por otra parte, el siglo XIX fue testigo del nacimiento de los sindicatos obreros, de las huelgas y de los contratos colectivos y, consecuentemente, de los conflictos colectivos. En los conflictos individuales entran en juego los intereses de uno o varios trabajadores; en los colectivos aparecen los intereses de los grupos profesionales.

La doctrina sostiene uniformemente que los conflictos individuales plantean siempre una cuestión jurídica, aun en aquellos casos en que se debate la modificación de las condiciones de trabajo, pues, se dice, la controversia es idéntica a la que tiene

como finalidad determinar los honorarios de un arquitecto o de un abogado. En cambio, los conflictos colectivos son de dos especies: *económicos* o *jurídicos*. Los primeros son las controversias propuestas por los sindicatos obreros para obtener la celebración o modificación de un contrato colectivo, en el que se determinen las condiciones de trabajo futuras; en estas hipótesis no se cuestiona la interpretación o cumplimiento de una norma jurídica general vigente o de una cláusula, sino que la demanda de los trabajadores tiende a la creación del derecho futuro de la empresa, esto es, lo que se pide es la determinación de las condiciones futuras de prestación de los servicios, o expresado en otros términos, los conflictos colectivos son una discusión para la creación de derecho objetivo. Los conflictos jurídicos son los que versan sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos colectivos y tienen la misma naturaleza de los conflictos individuales.

Desde su nacimiento en los dos siglos finales de la Edad Media, el estado moderno asumió el monopolio de la función jurisdiccional; de ahí que no sólo tuviera la potestad, sino también el deber de resolver los conflictos jurídicos. Las quejas de los trabajadores contra las dificultades procesales, la lentitud de la justicia y el sentido clasista que se descubría en los jueces, crecieron continuamente, obligando a los gobiernos a pensar en la conveniencia de organizar tribunales especializados en asuntos de trabajo. Francia es el primer pueblo que organizó una jurisdicción del trabajo: relatan las crónicas que encontrándose Napoleón de paso en la ciudad de Lyon en el año de mil ochocientos seis, después de recibir las quejas de los trabajadores y empresarios de la industria de la seda, decidió crear los *consejos de prudentes*, inspirado en la vieja institución medieval de los *maîtres gardes*. Algunos estados alemanes copiaron el ejemplo francés y dictaron varias leyes; a fines de siglo, las grandes centrales obreras y patronales propusieron la creación de una legislación uniforme, anhelo que cristalizó en la ley de seis de enero de mil novecientos cuatro, creadora de la *jurisdicción especializada del trabajo*. Estas y otras instituciones semejantes de algunos pueblos de Europa fueron concebidas como organismos encuadrados dentro del poder judicial, de tal manera que su naturaleza y sus funciones eran las mismas de los tribunales encargados de conocer y resolver las controversias civiles o mercantiles; lo único que variaba eran su integración y los procedimientos, generalmente más breves.

A diferencia de los anteriores, los conflictos colectivos, particularmente los *económicos*, no encontraban solución. Los principios de la escuela liberal prohibían al estado toda intervención

en la vida económica, por lo que no existía posibilidad alguna de que el poder público, mediante leyes o decisiones administrativas o jurisdiccionales, fijara autoritariamente las condiciones de prestación de los servicios para las empresas o ramas de la industria. Sin embargo, en la última década del siglo pasado y como una reacción contra los peligros inherentes a los movimientos de huelga, Inglaterra, Francia, Bélgica y Alemania, entre otros estados, llegaron a la conclusión de que era indispensable crear algún organismo que pudiera mediar entre los trabajadores y los empresarios, a fin de procurar la composición de sus intereses. Francia expidió la ley de mil ochocientos noventa y dos, en la que organizó una primera instancia, *los comités de conciliación*, y una segunda, *el consejo de arbitraje*, que se ofrecía a los interesados como árbitro para resolver el conflicto, sin que fuera no obstante obligatoria su aceptación. La ley alemana de mil novecientos cuatro autorizó a la jurisdicción del trabajo para mediar entre los trabajadores y los empresarios como simple conciliador. Éstos y otros organismos semejantes adquirieron un gran desenvolvimiento a la terminación de la primera guerra mundial.

La Asamblea Constituyente de Querétaro rompió una vez más los precedentes y decidió que la administración de la justicia del trabajo debía ser unitaria: los diputados constituyentes comprendieron y reconocieron que los conflictos de trabajo poseen efectivamente los distintos caracteres que hemos señalado y que, en consecuencia, su naturaleza varía, pero sostuvieron que por encima de esas diferencias, los conflictos de trabajo integran un todo, pues en cada uno de ellos, aun en el más simple, se oculta el mismo problema social: *los trabajadores singulares están interesados y se ven afectados por la solución que se dé a los conflictos colectivos, económicos y jurídicos, y los sindicatos obreros tienen el más alto interés en que se haga justicia a sus miembros*. Por otra parte y según ya expresamos —nos parece que el fenómeno es frecuente en América— los trabajadores no tenían confianza en los tribunales judiciales: los jueces, abogados que generalmente provenían de las clases burguesas y acomodadas de la sociedad, los procedimientos complicados y dilatados, las costas judiciales, etcétera, contribuyeron a la formación de aquel sentimiento de desconfianza y de repulsa. Además, las páginas de las publicaciones que recogieron las sentencias de los tribunales de aquella época son suficientemente elocuentes: los juicios entre trabajadores y patronos rara vez aparecen y las sentencias, por regla general, favorecen a los empresarios.

La Revolución Mexicana impuso una justicia del pueblo y para el pueblo: la fracción veinte de la *Declaración* creó a las *juntas*

*de conciliación y arbitraje* como el organismo público único para la administración de la justicia del trabajo. La primera consecuencia que se desprende de la *Declaración* es la radical separación entre las juntas y los tribunales judiciales, esto es, en el derecho mexicano las juntas de conciliación y arbitraje no forman parte del poder judicial. Pero tampoco son un órgano que esté o pueda estar subordinado o que dependa del poder ejecutivo, sino que son un órgano autónomo, cuya existencia, organización y funciones están determinadas en la Constitución, quiere decir, son el órgano comisionado por la Carta Magna para administrar la justicia del trabajo; en consecuencia, no podría estar subordinado al poder ejecutivo, porque equivaldría a regresar a los tiempos en que la justicia dependía de la voluntad del rey. Las juntas de conciliación y arbitraje poseen el mismo rango de los tribunales encargados de la justicia civil y penal y únicamente se pueden recurrir sus resoluciones al través del juicio de inconstitucionalidad de sus actos.

La estructura de las juntas es el resultado del propósito de la Asamblea Constituyente de democratizar la justicia del trabajo. De conformidad con la ya citada fracción veinte, se integran con un número igual de representantes de los trabajadores y de los empresarios y uno del estado. La presencia de estos representantes de las clases sociales ha producido importantes consecuencias: en primer término, rompió el monopolio estatal en la designación de jueces y magistrados; fue necesario incluir en ellas un representante estatal, por el peligro de que los representantes del trabajo y del capital no uniformaran sus opiniones y no pudieran llegar a una sentencia, pero es indudable que las dos clases sociales hacen acto de presencia en cada uno de los conflictos de trabajo; *la administración de la justicia dejó de ser una función puramente estatal, transformándose, primordialmente, en una actividad de las clases sociales*. Por otra parte, la ley no exige que las personas seleccionadas sean abogados con título universitario, circunstancia que no obstante su aparente desventaja ha producido resultados benéficos: los representantes de los trabajadores son elegidos generalmente entre ellos mismos; de ahí que lleven al tribunal su conocimiento de las realidades y de la vida de las empresas. Además, los juristas que se formaron dentro de los sistemas llamados de derecho escrito o legislado razonan casi siempre en forma abstracta; en cambio, los representantes de los trabajadores buscan más bien la justicia del caso concreto, lo que unido a algunos otros caracteres de que después hablaremos, imprime a las juntas una nota de equidad, más en armonía con la naturaleza del derecho del trabajo.

En la Asamblea Constituyente de mil novecientos diecisiete el

licenciado José Natividad Macías afirmó que las juntas de conciliación y arbitraje no serían tribunales; sus palabras dieron origen a una copiosa literatura, pero el debate en torno de esta cuestión puede considerarse clausurado, pues la doctrina y la jurisprudencia sostienen hoy día de manera uniforme que, en efecto, las juntas no son tribunales de estricto derecho, sino órganos de equidad creados para la aplicación de los nuevos derechos del hombre. Son muchas las razones en que se han apoyado los escritores, profesores y jueces, para llegar a esta conclusión: ante todo, la naturaleza misma del derecho del trabajo, a la que nos hemos referido muchas veces y de la que se deduce, que más que una regulación racional y abstracta de la vida, es un estatuto destinado a asegurar a los trabajadores una existencia humana. Un segundo argumento consiste en la manera de ser de las fuentes de las normas jurídicas, que no son precisamente la ley, sino las reglas contenidas en los contratos colectivos, una normación que está en contacto estrecho con la vida del trabajo y que se modifica constantemente —la ley dice que cada dos años deben ser revisados—, a fin de que mantengan su contacto con la vida. En tercer término, la integración de las juntas, fuente de confianza para los trabajadores, pues los que van a ellas en demanda de justicia saben que cuentan con la simpatía de uno de los representantes, por lo menos. El cuarto argumento radica en los principios generales que regulan el procedimiento: ausencia de formalidades en los escritos, promociones y alegaciones de las partes. Juicio oral, que se desenvuelve en una audiencia de conciliación, demanda y excepciones, una de ofrecimiento y recepción de pruebas y otra de alegatos, concluida la cual, el auxiliar del presidente formula un dictamen que es discutido por los representantes; sistema que tiene la ventaja de poner a los juzgadores en contacto íntimo con las partes y con las pruebas, lo que les permite intuir mejor la verdad. Conviene relevar como quinto razonamiento las facultades otorgadas por la ley a los representantes para que interroguen a las partes y a los testigos con la mayor libertad, para carear a unos con otros, examinar documentos, lugares y objetos y, en general, practicar cualquier diligencia que a su juicio sea necesaria para el esclarecimiento de la verdad. El sexto fluye del artículo quinientos cincuenta de la LFT:

Los laudos se dictarán *a verdad sabida*, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos según los miembros de la junta lo crean debido en conciencia.

Fallar *a verdad sabida* quiere decir: resolver las controversias sin atenerse a las formalidades del derecho, sino inspirándose en

la equidad y en la buena fe; fallar *a verdad sabida* es rendir pleitesía a las palabras de Aristóteles contenidas en la *Ética nicomáquea*.

La diversa naturaleza de los conflictos de trabajo y la circunstancia de que el conocimiento de unos y otros corresponda al mismo organismo, trae como consecuencia que las juntas de conciliación y arbitraje realicen dos funciones esenciales, distintas en su naturaleza y en sus finalidades: indicamos en un párrafo anterior que la *Declaración* y la *LFT*, concedieron a los trabajadores dos medios para procurar la celebración y revisión de los contratos colectivos, a saber, la huelga y una acción ante las juntas para que éstas, substituyéndose a la voluntad de las partes, fijen en un laudo las condiciones generales de prestación de los servicios. La doctrina conoce con el nombre de *laudo* o *sentencia colectivo* a la resolución que pone fin al conflicto. Resulta innecesario explicar que el contenido de estos laudos posee la misma naturaleza del contrato colectivo, esto es, sus puntos resolutivos constituyen un acto materialmente legislativo, creador del derecho objetivo de la empresa. Explicamos también que la *Declaración* transformó el paro en un procedimiento técnico para satisfacer las exigencias económicas de las empresas, previa aprobación de las juntas; al reglamentar este precepto, la *LFT*, autorizó a los empresarios para que soliciten de las juntas la suspensión o la terminación, parcial o total, de las actividades, así como también para que propongan la modificación de las condiciones de trabajo vigentes, si el costo de la mano de obra hace incosteable la producción. Los laudos de las juntas, al resolver estas controversias, producen los mismos efectos que encontramos en los emitidos en los casos de huelgas, por tanto, son actos materialmente legislativos. La doctrina añade que son *actos regla*, según la terminología de Duguit, dictados dentro de un proceso contencioso, en el que deben observarse las formalidades esenciales del procedimiento. A diferencia de esta función creadora de derecho objetivo, la segunda actividad de las juntas coincide con la idea clásica de la función jurisdiccional: *decir el derecho del caso concreto*; los laudos que dictan las juntas resuelven una controversia jurídica, individual o colectiva y son idénticos a las sentencias de los tribunales civiles.

La distinta naturaleza de los conflictos y de las funciones de las juntas obligó al poder legislativo a organizar dos procesos diferentes: *el procedimiento llamado ordinario para el conocimiento y resolución de las controversias jurídicas* y *el destinado a los conflictos colectivos económicos*. Existen algunos caracteres comunes a los dos procesos, pero se da también un número de rasgos peculiares de cada uno.



Los principales elementos comunes son los siguientes: *a)* En los dos casos, según ya indicamos, se respetan los principios fundamentales del proceso: la igualdad de las partes, la garantía de audiencia, el derecho a presenciar la recepción de las pruebas y, en general, las normas que integran lo que llama la doctrina: el *debido proceso legal*. *b)* El segundo elemento común es el momento conciliatorio indispensable, que puede repetirse en el curso del proceso, cada vez que la junta lo estime conveniente. *c)* En los dos procesos se aplican las normas procesales que mencionamos al caracterizar a las juntas como tribunales de equidad. *d)* Los dos procesos se desarrollan en una sola instancia: el legislador ordinario consideró que la existencia de una segunda instancia sería contraria a la fórmula empleada por la *Declaración de derechos* y, además, rompería la idea de las juntas como tribunales de equidad; la fórmula, “apreciación de los hechos según los miembros de la junta lo crean debido en conciencia”, impide la existencia de una segunda instancia, salvo que se repitiera íntegramente la recepción de las pruebas. Por otra parte, los diputados constituyentes habían escuchado el clamor de la clase trabajadora en contra de la lentitud y complejidad del procedimiento civil y su protesta contra las dobles instancias; recordaron los diputados constituyentes el texto del artículo diez de la *Declaración de los derechos individuales del hombre*, que proclama el principio de que: “Toda persona tiene derecho a una *justicia pronta y expedita*” y llegaron a la conclusión de que por tal debe entenderse, dentro del derecho del trabajo, la que dé satisfacción, en los plazos más breves posibles, a las necesidades vitales de los trabajadores.

Creemos que las diferencias más importantes se relacionan con el problema del impulso procesal, con las facultades decisorias de las juntas y con el contenido de los laudos: *a)* En los dos procesos, el impulso original pertenece a los trabajadores y a los empresarios, quiere decir, ninguno de los procesos puede iniciarse sin que proceda la solicitud de parte interesada. Pero en el proceso para la decisión de las controversias jurídicas el impulso procesal continúa perteneciendo a los litigantes, salvo las atribuciones concedidas a los representantes para el esclarecimiento de la verdad, en tanto que en el proceso para los conflictos colectivos económicos el impulso procesal recae en los integrantes de las juntas, si bien es verdad que la parte que solicitó la intervención de la autoridad puede desistir de su pretensión en cualquier tiempo. Esta distinta condición del impulso procesal toma su origen en la diversa naturaleza de la función que cumplen las juntas: en un caso, creación de derecho objetivo, esto es, búsqueda de la mejor forma de realizar la justicia distri-

butiva, función que pertenece a la sociedad y al estado que la representa; en la segunda hipótesis, o sea, en los conflictos jurídicos, decisión sobre los derechos y obligaciones de personas determinadas. *b*) La segunda de las diferencias se refiere a las facultades decisorias de las juntas: en los conflictos jurídicos, el tribunal está ligado por las peticiones del actor y la respuesta del demandado, sin que pueda variar a su arbitrio la relación procesal, porque dejaría sin defensa a alguna de las partes y porque la autoridad encargada de resolver una controversia de este tipo no puede inventar derechos que el actor o el demandado no han alegado poseer. En cambio, en el proceso para los conflictos colectivos económicos las juntas disfrutaban de la más amplia libertad; el artículo quinientos setenta y seis de la *LFT*, dice:

Las juntas podrán acordar en su resolución disminuir o aumentar el personal, la jornada o la semana de trabajo, modificar los salarios y en general, cambiar las condiciones de trabajo, de acuerdo con los resultados que arroje la tramitación, sin que, en ningún caso, se alteren los mandatos de esta ley.

Juzgamos innecesario decir que la diferencia señalada es también un efecto natural de la diversidad de las funciones que se cumplen por la junta: en los conflictos jurídicos, determinación de la existencia o inexistencia de la pretensión de una persona; en los conflictos colectivos económicos, intento de realización de la justicia distributiva, creando el derecho del mañana.