

# FEDERALIZACIÓN DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO EN MEXICO

I. Proemio. . . . .	273
II. La jurisdicción del trabajo . . . . .	274
III. La federalización del derecho mexicano del trabajo . . . . .	277
IV. Las juntas de conciliación y arbitraje . . . . .	280
V. La federalización de la justicia del trabajo . . . . .	286

# FEDERALIZACIÓN DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO EN MÉXICO

## I. PROEMIO

Motivo de gran inquietud en el foro y en la doctrina, el proyecto legislativo de federalización de la administración y la justicia del trabajo ha provocado, entre las diversas corrientes de opinión, un importante debate, al que dentro de nuestras funciones de investigación no podemos sustraernos.

Desde mucho tiempo atrás, un notable sector que encuentra eco en la reciente propuesta parlamentaria del burocratismo cetemista ha venido pugnando por la centralización de la justicia obrera, atenta la carencia de uniformidad en los criterios de interpretación de las normas de trabajo, por las juntas locales y federales de conciliación y arbitraje. Vista la expansión de las principales ramas de la industria y el comercio, precisa, desde esta perspectiva, concordar las funciones de las juntas del interior con las de la capital de la República, haciendo abstracción de la política y los intereses regionales.

Otra línea de acción no menos importante se opone a la reforma invocando severas violaciones al pacto federal, toda vez que pretende mutilar las atribuciones jurisdiccionales de las entidades federativas, reduciéndolas a la esfera civil y penal, en detrimento de su fuerza política y del desarrollo de la economía local. En el trasfondo de los planteamientos técnicos cree advertir las pretensiones hegemónicas de la CTM para controlar la justicia del trabajo y las maniobras centralistas del poder federal para reducir la competencia y la autoridad de los estados.

Centralización, federalización, hegemonía, desconcentración, unidad o autonomía de la justicia obrera, se entrecruzan e incluso interaccionan en los manejos teóricos más apasionados y dispersos: ya como fórmula para desterrar la corrupción, el caciquismo o la manipulación de las juntas locales; ya como instrumentos de control sectario o de consolidación abierta del burocratismo sindical.

El desafío de una cuestión tan intrincada, de esta trama compleja de razones políticas, económicas y técnico-jurídicas, nos impone la tarea

académica de abordar el problema con el debido rigor, a efecto de aportar, en lo posible, una visión imparcial y objetiva.

En este sentido, iniciaremos nuestra investigación con el análisis de los tribunales del trabajo dentro del marco de la teoría general del proceso y a la luz de los principios que informan el derecho procesal del trabajo. A partir de estas reflexiones, revisaremos en sus causas históricas, pero fundamentalmente jurídicas, el proceso que culminaría con la federalización del derecho mexicano del trabajo. Retomaremos, después, el estudio de la jurisdicción del trabajo, particularmente referido a las juntas de conciliación y arbitraje, desde su regulación en el Congreso Constituyente de Querétaro; seguiremos su evolución en la década de 1918-1928, para cerrar con el estudio de su naturaleza y caracteres, a raíz de la reforma constitucional y legal de 1931.

Operada la federalización, la observación crítica debe centrarse en la estructura de las juntas de conciliación y arbitraje que, ya definidas en 1931 como tribunales laborales, conservan para la aplicación de las normas de trabajo una dualidad de competencias local y federal. Precisa esclarecer si dicha organización fue provisional, con objeto de allanar problemas técnicos —como la tramitación de los juicios pendientes—, o fue una fórmula política para conciliar los intereses de la Federación y de los estados, con miras a la aceptación unánime de la Ley Federal.

De esta manera, con elementos de estudio suficientes, podría explicarse el carácter actual de la administración y la justicia del trabajo y los auténticos alcances de la pretendida reforma federal. Estimamos que es este el camino para meditar con seriedad sobre la naturaleza de las juntas, su correcta orientación y la instauración inaplazable de la carrera judicial.

## II. LA JURISDICCIÓN DEL TRABAJO

Consecuente con el surgimiento del derecho del trabajo, disciplina de cuño reciente, aparece en forma casi paralela la administración de la justicia del trabajo.

La presencia de grupos sociales homogéneos y la conscientización de clase, propios del industrialismo liberal, operan una modificación de esencia en la concepción tradicional de la sociedad y del derecho. El interés prioritario de estos grupos se antepone a la tutela de los derechos individuales, socializando la vida jurídica y justificando el intervencionismo del Estado en las economías de los particulares.

La complejidad de las controversias que los trabajadores y sus agru-

paciones sindicales pueden generar en su confrontación con los patrones o viceversa, determinan la creación de un proceso singular,<sup>1</sup> a nuestro juicio: la especialización del derecho procesal del trabajo, ajeno por su naturaleza, principios y fines, a los ritos clasistas del proceso civil.

Subsidiario en origen, del procesal civil, merced a su evolución en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, el derecho procesal del trabajo adquiere autonomía académica y didáctica. Dentro de los contenidos que definen su autonomía científica, esta disciplina incluye, entre sus instituciones esenciales, la jurisdicción y la competencia del trabajo.

La necesidad de conferir soluciones justas y ejecutivas a los conflictos laborales es la razón generatriz de la judicatura del trabajo.<sup>2</sup> Los conflictos laborales pueden entenderse como toda situación jurídica que se produce a consecuencia de la alteración ocasionada en el desarrollo o en la extinción de una relación jurídica laboral y que se plantea entre los sujetos de la misma o entre las partes del convenio colectivo.<sup>3</sup>

En línea general, el derecho procesal y el sustantivo del trabajo son coextensos, lo que significa que la jurisdicción del trabajo conoce todas y sólo las pretensiones cuyo fundamento jurídico material se encuentra en las normas de trabajo.<sup>4</sup>

Para De la Cueva,<sup>5</sup> fue el clamor de los trabajadores contra las irregularidades y trabajos procesales, la lentitud de la justicia y la predisposición clasista de los jueces del liberalismo, lo que obligó a los gobiernos a considerar la exigencia de organizar una jurisdicción especializada del trabajo. Aunque con pretendidos antecedentes muy remotos, la jurisdicción del trabajo aparece en los inicios del siglo XIX: en Francia, 1806, con los Consejos de Prud'hommes; en Inglaterra con los Consejos de Conciliación y Arbitraje (de iniciativa privada) y los Consejos de la Industria y del Trabajo; en Australia y en Nueva Zelanda con los Tribunales de Arbitraje; en España, con la Ley de Tribunales Industriales de 1908; en Italia con los *proviviri*, y en Austria y en Alemania con los Tribunales del Trabajo.<sup>6</sup>

Para algunos autores,<sup>7</sup> en atención a las exigencias derivadas de la

<sup>1</sup> Ghidini, Mario, *Diritto del lavoro*, 6a. ed., Italia, 1976, p. 434.

<sup>2</sup> Pérez Amorós, Francisco y Eduardo Rojo Torrecilla, *Guía sindical 80*, Madrid, 1980, p. 180.

<sup>3</sup> Alonso García, Manuel, *Curso de derecho del trabajo*, 6a. ed., Madrid, 1980, p. 603.

<sup>4</sup> Alonso Olea, Manuel, *Derecho del trabajo*, 7a. ed., Madrid, 1981, p. 615.

<sup>5</sup> Cueva, Mario de la, "Síntesis de derecho del trabajo", *Panorama del derecho mexicano*, México, 1965, p. 306.

<sup>6</sup> Pina, Rafael de, *Curso de derecho procesal del trabajo*, México, 1952, p. 56.

<sup>7</sup> Montoya Melgar, Alfredo, *Derecho del trabajo*, 4a. ed., Madrid, 1981, p. 620.

tramitación y resolución del proceso del trabajo, la jurisdicción laboral constituye un proceso civil peculiar, especializado. A nuestro juicio, tanto por su origen, naturaleza, caracteres, principios y fines, es una disciplina diferente. La justicia del trabajo está orientada a la tarea de coadyuvar en juicio a la dignificación, tutela y promoción de los individuos proletarizados.<sup>8</sup>

La socialización del derecho del trabajo revoluciona las instituciones procesales, orientando las nuevas figuras a la realización de los principios de concentración, sencillez, economía procesal, oralidad, inmediatez, publicidad, ausencia de formalidades y equidistancia entre oficiosidad y dispositividad.

El juzgador del trabajo está encuadrado dentro de los órganos cuyo conjunto compone una estructura ordenada territorial y jurídica: la judicatura del trabajo u orden (jurisdiccional) social.<sup>9</sup> Así, con diversos matices que varían de forma y grado —tribunales monocráticos o colegiados; con peritos juristas o legos, de organización plural y paritaria, etcétera—, los tribunales de trabajo, como organismos jurisdiccionales creados para dirimir los conflictos laborales, constituyen actualmente una realidad incuestionable. En algunos sistemas como organismos de excepción, inscritos dentro de la jurisdicción civil; en otros como organismos especiales, de gestión y promoción de la justicia social.

En su amplitud conceptual, la justicia social significa liberalización y democratización del juicio y del proceso a efecto de asegurar la igualdad en el trato y en el acceso al juzgador.

La especialización de los tribunales de trabajo se advierte tanto en su estructura como en sus funciones. Con respecto a la primera, la tendencia general se inclina hacia la organización de la justicia obrera en forma colegiada, que de alguna manera sustituya la integración tradicional unilateral y monocrática. En grado cada vez más acentuado, la organización plural se torna paritaria, difundiéndose el sistema de integración tripartita de los tribunales de trabajo, constituidos por idéntico número de representantes del trabajo, del capital y del Estado. Su estructura paritaria y su función socializante han hecho pensar a algún sector de la doctrina que se trata de tribunales sociales, de carácter clasista, protectores y reivindicadores del proletariado, cuya función es promover el Estado socialista. Otra corriente doctrinal estima que tal afirmación repugna con la función esencial de la justicia, cuya naturaleza presupone la imparcialidad y el espíritu objetivo.

<sup>8</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, *Reformas a la Ley Federal del Trabajo*, México, 1980, p. 23.

<sup>9</sup> Alonso Olea, Manuel, *op. cit.*, p. 612.

Por nuestra parte, nos adherimos a la corriente que estima que los tribunales de trabajo en sus funciones de interpretación e integración jurídica deben realizar la aplicación finalista de la ley, que en materia de trabajo exige, en lo inmediato, la tutela y dignificación de los trabajadores, y en lo futuro, la instauración de un sistema más justo.

Entre las funciones típicas de los tribunales de trabajo pueden mencionarse el tratamiento preferencial para los trabajadores supliendo, por ejemplo, sus deficiencias procesales; la sustitución de la igualdad formal entre las partes mediante el principio de justicia por compensación; la aplicación en sus diversas gamas del principio *in favor pres-tatoris*, o bien, su flexibilidad en materia probatoria, para resolver los conflictos en conciencia de acuerdo con los atributos de los tribunales de equidad.<sup>10</sup> Su especialidad también se manifiesta a través de la actuación de la justicia distributiva en los conflictos laborales, por encima o ajena a la justicia de las conmutaciones.

En tal virtud, dentro de quienes imparten la justicia del trabajo, el espíritu debe hermanarse con el espíritu social.<sup>11</sup>

### III. LA FEDERALIZACIÓN DEL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO

Conforme a la tesis de Victoria, sentadas las bases constitucionales del derecho del trabajo y para favorecer su inmediata difusión en toda la República, promulgada la Constitución de 1917, se habilitó a los estados de la Federación para que elaboraran sus propias leyes locales de trabajo. Se pensó que este sistema generalizaría la reglamentación de la materia y establecería una fórmula congruente con el pacto federal. En efecto, el proceso gestó en poco tiempo y, aunque no sin agudas contradicciones, se logró que las legislaturas locales redactaran en todo el territorio sus respectivas codificaciones de trabajo.

Tras diez años de experiencia, el sistema apuntado entró en crisis, pues las contradicciones legislativas no sólo recargaron, sino confundieron a un grado insostenible la misma justicia de amparo. Con el desarrollo de la industrialización y el comercio, los conflictos laborales ya individuales o sindicales, pronto rebasaron las legislaciones locales del trabajo, provocando insolubles problemas de competencia entre las autoridades del trabajo. Cada vez con más frecuencia se fueron presentando conflictos de trabajo generados en empresas o negociaciones de gran envergadura cuya actividad implicaba diversos estados, cuando no

<sup>10</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, *op. cit.*, p. 24.

<sup>11</sup> Menéndez-Pidal, Juan, *Derecho procesal social*, 3a. ed., Madrid, 1956, p. 123.

la otalidad del territorio nacional, *v gr.* la industria textil, ferrocarrilera y petrolera.

Las modestas proporciones del movimiento obrero mexicano y su crisis organizativa durante la revolución, propiciaron su control, atomización y regulación jurídica, con base en el régimen de empresa. Sin embargo, la evolución cuantitativa y cualitativa posterior, inspirada en los países altamente industrializados, culminó en la exigencia de diversos ordenamientos laborales de aplicación general a ramas completas de la industria, que más tarde serían reguladas como contrataciones colectivas obligatorias o contratos-ley.

Las organizaciones profesionales ya integradas en importantes confederaciones, advirtiendo la expansión de los principales sectores de la producción, orientaron sus reivindicaciones a la creación de un estatuto federal que uniformara y democratizara en toda la República, condiciones de trabajo mínimas, susceptibles de ser incrementadas a través de la acción profesional.

Las serias contradicciones acusadas por las legislaturas locales del trabajo, al obstruir la justicia de amparo, generaron inseguridad jurídica, inquietud y violencia en los sectores sindicales. Por otra parte, mediante este sistema de legislaturas estatales, la regulación de las relaciones de trabajo quedó supeditada al interés de la política local. La posesión del poder y el manejo del derecho por parte de las gubernaturas, permitieron la manipulación de la acción sindical para fines oficiales.

Con el pretexto de estimular las inversiones y promover los niveles de la economía regional y nacional, las leyes locales del trabajo llegaron a establecer condiciones laborales muy diferentes en municipios o zonas limítrofes que en realidad contaban con idénticas características. Especulando con el mercado de trabajo, los gobernadores abatieron los derechos laborales con el doble propósito de favorecer a las empresas de su preferencia y de hacer competencia desleal a los otros estados de la Federación. Contratar mano de obra barata permitía estimular la producción de la localidad, incrementar la creación de nuevas negociaciones y, simultáneamente, desalentar a las empresas que pretendieran competir.

Por el contrario, en ocasiones se elevaron las condiciones de trabajo para captar la mano de obra y provocar la crisis de las empresas antagónicas, con la intención de monopolizar la fuerza de trabajo, y de no permitir, en mucho tiempo, la promoción de los derechos laborales. En

todo caso, la malformación de las legislaturas locales provocaba, con frecuencia, graves discriminaciones laborales, estableciendo condiciones de trabajo diferentes respecto a las actividades propiamente iguales.

Las principales centrales obreras, pese a su control y oficialización, debieron reaccionar con energía, operándose, en breve, las reformas federales.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1917 se crea la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; dentro de sus dependencias, el 18 de enero de 1918, se asigna a la Dirección del Trabajo la vigilancia de la aplicación y observancia de las normas de trabajo.<sup>12</sup>

Varios años después, mediante circular de 28 de abril de 1926, se comunicó a los gobernadores de los estados que los conflictos laborales en materia ferrocarrilera deberían resolverse por el Departamento de Trabajo de la Secretaría de la Industria, Comercio y Trabajo.<sup>13</sup> Al año siguiente, con la circular de 10 de mayo de 1927, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo quedó facultada para conocer de los conflictos laborales relacionados con las ramas industriales de la minería y petróleo.<sup>14</sup> Con la circular de 15 de mayo del mismo año se habilitó a dicho organismo para intervenir en los conflictos laborales que se suscitaban entre los trabajadores y patrones de la industria textil.<sup>15</sup> Estas tres circulares son consideradas como el principal antecedente de la primera Ley Federal del Trabajo.

El caos presidencial provocado por la muerte de Obregón y las tensiones generales por los embates oficiales a las organizaciones sindicales con el resquebrajamiento de la CROM y la caída de Luis N. Morones, precipitaron la reacción del movimiento obrero organizado. La situación alcanzó proporciones de tal magnitud que ni la demagogia gubernamental ni la política doméstica de las autoridades regionales lograron frenar el clamor proletario que en 1929 obligó a preparar reformas sustanciales a la legislación mexicana del trabajo.

Las presiones sindicales obligaron a uniformar y coordinar la divergencia de criterios tan contradictoria y desfasada, mediante un cuerpo legislativo federal, que en forma sistemática y total reglamentara la vida del trabajo. Operadas las reformas constitucionales, los diversos

<sup>12</sup> Guzmán Guerrero, Josué, *Las autoridades del trabajo y su desarrollo histórico*, p. 26.

<sup>13</sup> Muñoz, Luis, *Comentarios a la Ley Federal del Trabajo*, México, 1948, p. 579.

<sup>14</sup> Guzmán Guerrero, Josué, *op. cit.*, p. 28.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

proyectos de codificación culminaron con la promulgación de la Ley del Trabajo de 18 de agosto de 1931.

Si bien es cierto que el derecho del trabajo en su conformación constitucional y legal se federalizó, para su aplicación, se conservó la estructura original con un doble tipo de jurisdicción: local y federal. Su competencia vendría determinada en la propia carta magna mediante la adición de las materias federales, comprendidas en la fracción XXXI del artículo 123.<sup>16</sup>

Los legisladores estimaron que las objeciones de violación al pacto federal habrían de resolverse mediante la fórmula de que la aplicación del derecho del trabajo se reconoce originaria de la autoridad de los estados, lo que no es óbice para que las materias de trascendencia nacional se reservaran, de manera expresa, a las autoridades federales, mediante su señalamiento en la fracción XXXI que hemos mencionado, como en un capítulo particular de la Ley Federal del trabajo.

Desde entonces a la fecha, tras cincuenta y cinco años de vigencia, jamás se ha cuestionado seriamente el carácter de nuestro ordenamiento laboral.

#### IV. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Las juntas de conciliación y arbitraje representan el órgano estatal creado en nuestra declaración de derechos sociales y reglamentado en la Ley Federal del Trabajo, para la administración de la justicia obrera.<sup>17</sup> En efecto, la Constitución federal mexicana, al prescribir en la fracción XX del artículo 123 que las diferencias y conflictos entre el capital y el trabajo se someterán a la decisión de una junta de conciliación y arbitraje, gestó la jurisdicción mexicana del trabajo.<sup>18</sup>

Concebidas en principio como instancias administrativas, las juntas de conciliación y arbitraje se regularon en la Constitución de 1917 como organismos tripartitos, compuestos por igual número de representantes del trabajo, del capital y del Estado. La estructura tripartita y clasista de las juntas es un intento de la Asamblea Constituyente por

<sup>16</sup> La fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución y el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo determinan la competencia exclusiva de las autoridades federales del trabajo, reservándose a las autoridades locales el conocimiento originario y general de la materia del trabajo. Cfr. Cervantes Campos, Pedro. *Apuntamientos para una teoría del proceso laboral*, México, 1981, p. 57.

<sup>17</sup> Cueva, Mario de la, "Síntesis...", p. 305.

<sup>18</sup> Pina, Rafael de, *op. cit.*, p. 56.

democratizar la justicia del trabajo.<sup>19</sup> Para Argüelles Pimentel,<sup>20</sup> la imparcialidad de las juntas, dada su estructura democrática, repugna con la realidad:

La mayoría de los representantes obreros no están legitimados por quienes dicen representar y el representante del gobierno está identificado con los intereses de la clase dominante; en consecuencia la autoridad laboral jurisdiccional representa los intereses capitalistas bajo tres enfoques distintos pero con una misma finalidad: proteger, fortalecer y acrecentar nuestro sistema económico de producción. La última fijación de los salarios mínimos es prueba contundente de lo aseverado.

La denominación "juntas de conciliación y arbitraje" respondió al propósito del legislador de instaurar organismos conciliadores facultados en todo momento para funcionar como árbitros o bien habilitados para inducir a las partes a someterse al arbitraje.<sup>21</sup> No se trata, en mi concepto, del arbitraje ritual que como explica Ghidini,<sup>22</sup> convierte al árbitro en juez privado que en sustitución del juzgador ordinario e investigado legalmente de la función jurisdiccional, puede pronunciar una resolución con el carácter de sentencia.

Ciertamente, su actividad jurisdiccional se redujo en un principio a las cuestiones de carácter sindical más apremiantes, reservándose la solución de los conflictos de trabajo, particularmente los individuales, a los tribunales judiciales ordinarios. Mediante la ejecutoria Lane Mines Incorporated (1918), la Corte adoptó el criterio de que las juntas de conciliación y arbitraje son autoridades creadas para el conocimiento de los conflictos laborales colectivos y económicos, reservándose a los tribunales del orden común la resolución de los conflictos jurídicos individuales.

De acuerdo con la tesis de José Natividad Macías (en el Congreso Constituyente de Querétaro), las juntas de conciliación y arbitraje representan organismos jurisdiccionales diferentes y opuestos a los tribunales del fuero común, pues en tanto que éstos dictan el derecho conforme a lo estipulado formalmente por las partes, aquéllas lo definen de acuerdo a la equidad.<sup>23</sup> Según el estagirita, la equidad es la parte

<sup>19</sup> Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 308.

<sup>20</sup> Argüelles Pimentel, Antonio, *La eficacia real y formal de la Nueva Ley Federal del Trabajo*, México, 1978, p. 242.

<sup>21</sup> Castorena, J. de Jesús, *Procesos del derecho obrero*, México [s.f.], p. 67.

<sup>22</sup> Ghidini, Mario, *op. cit.*, p. 474.

<sup>23</sup> Cervantes Campos, Pedro, *op. cit.*, p. 56.

mejor de la justicia, destinada a la enmienda de la ley en el supuesto de su deficiente aplicación como consecuencia de su universalidad; su razón es corregir la ley no porque resulte injusta, sino porque la relación confirmada en la práctica resulta diferente a la prevista por la Ley en forma general.<sup>24</sup>

Las juntas de conciliación y arbitraje, se ha dicho con frecuencia,<sup>25</sup> representan una de las instituciones más extraordinarias y originales de la administración de justicia en todos los tiempos y en todos los pueblos. Sin embargo, un importante sector de la doctrina, con Narciso Bassols a la cabeza, desprendió del estudio de nuestro sistema constitucional que las juntas de conciliación y arbitraje no constituyen tribunales de derecho.<sup>26</sup>

Ensanchada su competencia al conocimiento de todos los conflictos laborales, se siguió cuestionando su carácter judicial con base en el principio del arbitraje potestativo, consignado constitucionalmente en la fracción XXXI del artículo 123. Se objetó con frecuencia su naturaleza jurisdiccional, toda vez que si era obligatorio someter al arbitraje los conflictos de trabajo, se facultaba a las partes para que cumplieran o no con laudos pronunciados por las juntas. La evolución de las instituciones laborales y las reformas constitucionales de 1960 donde se consigna la inaplicabilidad de la fracción XXI a los casos de la fracción XXII, han hecho pensar en la supresión de la primera, vista su evidente inoperancia.

En la célebre ejecutoria "La Corona, S. A." de 1 de febrero de 1924, se reconoció a las juntas de conciliación y arbitraje el rango de tribunales dotados de imperio para conocer y resolver los conflictos de trabajo, así como para ejecutar sus decisiones.<sup>27</sup> Las juntas federales de conciliación, así como las de conciliación y arbitraje, fueron creadas por decreto de 17 de septiembre de 1927.<sup>28</sup>

Al plasmar las bases constitucionales (artículo 123, fracciones XX, XXI y XXII) en la Ley Federal del Trabajo se precisó el carácter jurisdiccional de los tribunales de trabajo, estableciéndose su organización, competencia y funciones.

En los artículos 5º y 6º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se deslinda la función jurisdiccional atinente al Poder

<sup>24</sup> Alvarez del Castillo, *op. cit.*, p. 29.

<sup>25</sup> Cueva, Mario de la, *El derecho mexicano del trabajo*, México, 1979, p. 529.

<sup>26</sup> Trueba Urbina, Alberto, *Tratado teórico-práctico de derecho del trabajo*, México, 1965, p. 93.

<sup>27</sup> Cueva Mario de la, *El nuevo derecho...*, pp. 529 y 530.

<sup>28</sup> Muñoz, Luis, *op. cit.*, p. 576.

Judicial, de la administración de justicia en materia laboral, cuya impartición se reserva en dicha entidad, a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.<sup>29</sup>

Para su eficaz funcionamiento, las juntas de conciliación y arbitraje pueden organizarse en grupos especiales que conozcan, en particular, los conflictos de determinadas ramas de la industria y del comercio.<sup>30</sup> Dentro de sus jurisdicciones respectivas, corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y al jefe del Departamento del Distrito Federal, fijar el número de personas necesario para la integración de las juntas de conciliación y arbitraje. Dentro de este panorama, si bien es cierto que las juntas de conciliación y arbitraje tienen un carácter tripartito —trabajo, capital y gobierno—, nadie puede negar, enfatiza Arturo Alcalde,<sup>31</sup> que es el representante del gobierno el que ejerce mayor influencia en la decisión final de un laudo o resolución.

La competencia por razón de la materia, se encuentra regulada en la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional, en relación con los artículos 527, 528 y 529 de la Ley Federal del Trabajo. La competencia, por razón de territorio, en el artículo 700 del mismo ordenamiento.<sup>32</sup>

Operada la reforma federal, correspondió a las juntas de conciliación y de conciliación y arbitraje, la aplicación del derecho del trabajo, propiciando la conciliación o dirimiendo los conflictos laborales, si bien funcionando administrativamente, como autoridades dependientes del Poder Ejecutivo.

Aunque formalmente administrativas, las juntas de conciliación y arbitraje, en su aspecto material, atenta su estructura, naturaleza y atribuciones, se transformaron, paulatinamente, en tribunales de derecho. Se trata, en efecto, de verdaderos organismos jurisdiccionales con potestad para dirimir con fuerza vinculatoria los conflictos laborales. La fuerza obligatoria de sus resoluciones se encuentra respaldada en la legislación procesal del trabajo mediante un procedimiento de ejecución que identifica el carácter de aquéllas con el de las sentencias, acto prototípico de los organismos jurisdiccionales de estricto derecho.

A efecto de agilizar la impartición de la justicia obrera en los con-

<sup>29</sup> Cervantes Campos, Pedro, *op. cit.*, p. 55.

<sup>30</sup> Zuno Hernández, José G., *Lecciones de derecho del trabajo*, 2a. ed., México, 1970, p. 130.

<sup>31</sup> Alcalde Justiniani, Arturo, "El contrato colectivo de trabajo. Técnica de su negociación". *El derecho laboral*, México, Siglo XXI, 1985, p. 131.

<sup>32</sup> Climent Beltrán, Juan B., *Formulario de derecho del trabajo*, 6a. ed., México, 1980, pp. 151 y 152.

flictos de cuantía modesta, la nueva Ley ha facultado a las juntas de conciliación para conocer y resolver en arbitraje, cuando el monto de lo reclamado no exceda el importe de tres meses de salario (artículo 600, fracción IV, LFT).<sup>33</sup>

La corriente doctrinal más difundida entiende a las juntas de conciliación y arbitraje como tribunales de equidad, facultadas por la ley (artículo 841, LFT) para pronunciar sus laudos en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada. Fallar a verdad sabida significa resolver las controversias sin atenerse a las formalidades del derecho, sino sujetos a la buena fe y a la equidad. Es rendir pleitesía a los conceptos de Aristóteles, plasmados en su *Ética Nicomaquea*.<sup>34</sup>

Para Alberto Trueba Urbina,<sup>35</sup> las juntas de conciliación y arbitraje son tribunales sociales destinados a tutelar y reivindicar a los trabajadores hasta provocar el cambio de estructuras económicas, mediante la instauración del Estado socialista.

En opinión de Fix-Zamudio,<sup>36</sup> las juntas de conciliación y arbitraje cuentan, en esencia, con los mismos caracteres de los tribunales judiciales, no obstante su naturaleza positiva distintiva. Sus resoluciones son auténticas sentencias, en las que se acude, para la valoración de pruebas, al sistema de la sana crítica.

En todo caso, Carpizo<sup>37</sup> apunta que la polémica sobre la naturaleza de las juntas de conciliación y arbitraje reviste actualmente carácter histórico, pues la discusión planteada en sus términos originales ha quedado totalmente superada.

La especialidad de la justicia obrera ha hecho pensar que se trata de un cuerpo de instituciones y procedimientos destinado a instaurar el respeto de las normas de trabajo, la paz social y el predominio de los valores humanos sobre las fuerzas económicas.<sup>38</sup> Para Álvarez del Castillo,<sup>39</sup> "en ocasión de la reforma procesal de la Ley de 70, quedó precisado el carácter social del derecho procesal del trabajo y, en conse-

<sup>33</sup> Guerrero, Euquerio, *Manual de derecho del trabajo*, 10a. ed., México, 1979, p. 472.

<sup>34</sup> Cueva, Mario de la, "Síntesis...", pp. 309-310.

<sup>35</sup> Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, México, 1971, pp. 236 y ss.

<sup>36</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Jorge Carpizo, *Naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje*, México, 1975, p. 29.

<sup>37</sup> Carpizo, Jorge, *Naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje*, México, 1975, p. 45.

<sup>38</sup> Cueva, Mario de la, *Nuevo derecho...*, p. 529.

<sup>39</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, *La naturaleza de los tribunales de trabajo en la Ley Federal de Trabajo de 1931*, México, 1981, p. 129.

cuencia, la absoluta independencia teórica y doctrinaria de las Juntas de Conciliación y Arbitraje”.

Estas juntas no son equiparables a los tribunales especiales, prosritos por la Constitución (artículo 13), pues no se integran ex profeso para conocer de un asunto determinado ni se crean con posterioridad a los hechos, motivo de la controversia. No se trata tampoco de tribunales eventuales que desaparezcan una vez que el conflicto se ha resuelto.<sup>40</sup>

Entre los caracteres distintivos de la jurisdicción del trabajo suele señalarse; su naturaleza formalmente administrativa y materialmente judicial; su finalidad tuitiva de la clase laborante con miras a la actuación de la justicia por compensación, y la aplicación frecuente del principio de oficiosidad o inquisitoria.<sup>41</sup> Sin embargo, se ha observado<sup>42</sup> que la confusión de principios y políticas impide la instauración de un proceso de trabajo en que campeen la equidad, la buena fe, la unidad, la concentración, la celeridad y la inmediatez entre las partes y el juzgador Antonio Argüelles<sup>43</sup> estima que la mayoría de los integrantes de las juntas “dan muestras de ineptitud, corrupción o ignorancia supina, otros tantos comercian con los intereses de los trabajadores; su convencimiento proviene de la dádiva, la influencia política o por simple identificación social con sus corruptores”. La ausencia de vocación y de respeto hacia la actividad jurisdiccional beneficia en gran medida al sector patronal y le otorga una coraza difícil de vulnerar, pues en tal sector encuentra su promotor principal.

Dentro de nuestro sistema, el Estado asume la conciliación como una verdadera administración de justicia que no pretende sustituir la voluntad de las partes en conflicto, sino más bien proporcionar una adecuada solución mediante la creación de una norma concreta que pueda dirimir la controversia.

Los conflictos de trabajo de carácter jurídico no son el campo propicio para la conciliación, pues existen normas cuya aplicación o interpretación debe decidir la junta en ejercicio de la función jurisdiccional. Entendida como método la conciliación, en estos casos, pretende eliminar contiendas, juicios y no necesariamente componer normas de solución. Es en los conflictos económicos donde juega, en rigor, la función conciliatoria del Estado, pues en ellos la resolución depende de la fór-

<sup>40</sup> Ross Gámez, Francisco, *Derecho procesal del trabajo*, México, 1978, p. 84.

<sup>41</sup> Porras y López, Armando, *Derecho procesal del trabajo*, México, 1971, p. 178.

<sup>42</sup> Alvarez del Castillo, Enrique, *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>43</sup> Argüelles Pimentel, Antonio, *op. cit.*, p. 245.

mula (norma) compuesta por las partes con el auxilio del conciliador.<sup>44</sup>

Confirmado por la práctica, sancionada por los tribunales federales del trabajo y conjuntamente por la Corte, es opcional para las partes, en los juicios laborales, acudir ante las juntas de conciliación, o enderezar directamente sus acciones, ante la de conciliación y arbitraje respectiva.<sup>45</sup>

Analizando la naturaleza constitucional de estos organismos, Carpizo<sup>46</sup> considera que las juntas están encuadradas dentro de la judicatura, por lo que pertenecen, en rigor, al Poder Judicial.

De algunos años a la fecha se ha intentado federalizar las juntas de conciliación y arbitraje con el propósito de concentrar en la Junta Federal el conocimiento de los conflictos laborales, lo que para De Buen<sup>47</sup> disminuiría el poder de las gubernaturas estatales, merma que se advierte, significativamente, desde la incorporación avilacamachista (1942) de la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución.

## V. LA FEDERALIZACIÓN DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO

Merced a un viejo proyecto cetemista, se presentó al Congreso de la Unión, en los inicios de 1982, la propuesta de federalizar la administración y la justicia del trabajo, con la consecuente modificación constitucional de la fracción XXXI del apartado A, del artículo 123.

Un importante sector de la doctrina considera que la federalización es un reclamo impostergable, ante la falta de homogeneidad, preparación y autonomía de las autoridades jurisdiccionales del trabajo. Que en virtud de su estructura actual, es evidente la carencia de cohesión y de uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas de trabajo.

Dentro de esta perspectiva, la centralización de la jurisdicción obrera en México obedece a la necesidad de coordinar las juntas del interior de la República con las de la capital, a efecto de procurar la impartición expedita y eficaz de la justicia en materia del trabajo.

Por otra parte, la federalización de las juntas de conciliación y arbitraje, operada con oportunidad y reflexión, no conlleva la desintegración de las juntas locales, cuya estructura se asimilaría a la federal, sin su penosa carga de reducción y desempleo del personal. La incorpora-

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 38-39.

<sup>45</sup> Guerrero, Euquerio, *op. cit.*, p. 430.

<sup>46</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 54.

<sup>47</sup> Buen Lozano, Néstor de, *Las reformas del proceso laboral*, México, 1980, pp. 40-41.

ción de los trabajadores de las juntas locales al aparato federal reportaría para éstos el beneficio del ordenamiento laboral burocrático y el de la seguridad social para los servidores del Estado. La posible elevación en nóminas no superaría el mantenimiento de numerosos organismos oficiales o semioficiales, realmente superfluos, cuya creación han soportado nuestras estructuras y que, en su caso, podrían ser suprimidas frente al papel prioritario de la justicia del trabajo. Si federalizada la Ley del trabajo y para evitar el caos de los juicios pendientes, se conservó la dualidad local y federal de la administración de la justicia obrera, el tiempo transcurrido es suficiente para adaptar su integración orgánica a los reclamos del ordenamiento laboral. Tras cincuenta años de experiencia, el funcionamiento de las juntas locales ha atentado reiteradamente contra la seguridad y el bienestar de los trabajadores sujetos a la suerte de la política local o al interés de los caciques. Las presiones regionales y la intransigencia localista de los tribunales de trabajo generan contradicciones de criterio que, con pérdidas notables de tiempo y de recursos, recargan la vida del amparo, entorpeciendo la justicia federal. La jurisdicción laboral, desarticulada a través de organismos locales, tan sólo ha favorecido la especulación de mano de obra en el mercado de trabajo y la falta de seguridad en el empleo.

Frente a los problemas que planteaba la concentración de la jurisdicción federal en materia de trabajo, se pensó sobre la marcha, en su operativa desconcentración, creándose al efecto y con premura, cincuenta juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje. De esta suerte,

en la ciudad de México funcionan las Juntas 1 al 16 bis; en Guadalajara, Jalisco, la 17; en Monterrey, N. L., la 18; en Jalapa, Ver., la 19; en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la 20; en Mérida, Yuc., la 21; en Hermosillo, Son., la 22; en Aguascalientes, Ags., la 23; en Mexicali, B. C., la 24; en La Paz, B. C., la 25; en Campeche, Camp., la 26; en Saltillo, Coah., la 27; en Colima, Col., la 28; en Chihuahua, Chih., la 29; en Durango, Dgo., la 30; en Guanajuato, Gto., la 31; en Chilpancingo, Gro., la 32; en Pachuca, Hgo., la 33; en Toluca, Méx., la 34; en Morelia, Mich., la 35; en Cuernavaca, Mor., la 36; en Tepic, Nay., la 37; en Oaxaca, Oax., la 38; en Puebla, Pue., la 39; en Querétaro, Qro., la 40; en Chetumal, Quintana Roo, la 41; en San Luis Potosí, S. L. P., la 42; en Culiacán, Sin., la 43; en Villahermosa, Tab., la 44; en Ciudad Victoria, Tamps., la 45; en Tlaxcala, Tlax., la 46; en Zacatecas, Zac., la 47; en Coatzacoalcos, Ver.

la 48; en Tampico, Tamps., la 49; y en el D. F., también la 50 (asuntos del IMSS).<sup>48</sup>

Esta desconcentración no ha logrado, sin embargo, unificar la justicia del trabajo, ni evitar el ensanchamiento ya excesivo de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución. La federalización, en cambio, es considerada por un buen sector como la fórmula idónea para contener las presiones paternales que comprometen el manejo imparcial de las juntas locales; para destruir la corrupción en esta esfera; para abstraer el actuar de la jurisdicción local a las eventualidades políticas de la región o para evitar su manipulación por las gubernaturas estatales. La unificación responde, en fin, al desarrollo de la industria, que para sus ramas principales ha cobrado una gran expansión, y a la organización del movimiento obrero en el país, que por razones de fortificación y clase, tiende a originarse dentro de un dispositivo general y racional.

Contra la descentralización de las juntas federales de conciliación y arbitraje y la inminente federalización de la justicia obrera, diferentes sectores afirman que se atenta gravemente contra el pacto federal, al privarse a los estados de una importante competencia jurisdiccional. Al efecto, De Buen<sup>49</sup> considera que reducir la competencia judicial de las entidades federativas al aspecto civil y penal, implica un precio político muy elevado.

La federalización menoscaba el fortalecimiento de los estados miembros, consolidando en realidad el retorno al centralismo que, amén de resquebrajar el sistema federal, compromete con las estructuras monolíticas el interés de los trabajadores y del propio capital, pues opera en detrimento del desarrollo económico local.

Aunque endeble, es manifiesta la presión ejercida por la izquierda y el sindicalismo independiente, que apuntan muy serias dudas en torno al proyecto, que desde sus raíces cetemistas refleja la tendencia del burocratismo para robustecer su monopolio y apuntalar la manipulación política de los tribunales del trabajo.

Por otra parte, además del recargo económico que representa la asimilación del nuevo personal a la federación, la federalización acarrearía la supresión de las autoridades locales del trabajo que, articuladas entonces desde el centro, romperían contacto real con la problemática

<sup>48</sup> Tena Suck, Rafael y Hugo Italo Morales, *Derecho procesal del trabajo*, México, Trillas, 1986, pp. 67-69.

<sup>49</sup> Buen Lozano, Néstor de, "La federalización en el derecho del trabajo", *Impacto*, núm. 1669, México, 1982, p. 72.

de las regiones. La nueva estructura afectaría la organización administrativa del trabajo en sectores fundamentales como las inspectorías locales del trabajo, las procuradurías locales de la defensa del trabajo o los consejos consultivos de la unidad coordinadora del empleo, capacitación y adiestramiento.

De Buen<sup>50</sup> estima que la federalización provocaría problemas técnicos y confusión con respecto a los juicios en trámite, particularmente por lo que respecta a las cuestiones de competencia entre las autoridades locales y federales. La nueva estructura afectaría al sistema de registros sindicales que, monopolizado por la Secretaría del Trabajo (Dirección de Asociaciones) operaría una pérdida de control muy importante para las administraciones de las entidades estatales.

La reforma en cuestión obligaría a la junta federal a resolver todo tipo de conflictos laborales y no sólo los más relevantes, amén de que resulta difícil explicar cómo se resolvería la práctica generalizada de ventilar los conflictos de la huelga en materia federal, ante las autoridades de la capital.

Dentro de los sectores patronales no ha faltado quien pondere el magnífico papel desempeñado por las juntas locales, a las que, en todo caso, sólo falta un mayor apoyo material por parte de los gobernadores.

Observando de cerca la evolución de esta reforma, Bouzas<sup>51</sup> estima que el Estado se escudó en la bandera cetemista de la federación de la justicia obrera para legitimar mecanismos de control sobre las juntas de conciliación y arbitraje en toda la República. En efecto, si bien es cierto que el Estado federal busca privar a las entidades federativas del control jurisdiccional de sus propios intereses económicos, esto coincide con la pretensión de la CTM que prefiere ejercer su dominio sobre un solo organismo que correr el peligro de perderlo mediante una organización jurisdiccional diversificada.

Para los primeros días de noviembre de 1982, la iniciativa de reformas había sido aprobada por el Congreso federal, encontrándose pendiente el proceso legislativo, carente aún de la anuencia mayoritaria de las legislaturas locales correspondientes.

A nuestro juicio, el actual sistema de la administración local y federal de la justicia del trabajo no resuelve la debatida violación al pacto federal, operada desde 1931, con la federalización de la Ley del trabajo y acentuada progresivamente con las adiciones a la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional. Por razones de orden lógico,

<sup>50</sup> *Idem*, p. 72.

<sup>51</sup> Bouzas Ortiz, José Alonso, *La evolución de la competencia de los tribunales del trabajo en México, 1917-1980* (tesis profesional), México, 1982, p. 160.

la actual estructura no corresponde al tipo de aplicación que reclama la legislación federal del trabajo.

Por otra parte, si el problema que justifica la reforma radica fundamentalmente en la corrupción, ineptitud y manipulación política de las juntas de conciliación y arbitraje o, tal vez, en la confusión, contradicciones o falta de uniformidad en los criterios sustentados por aquéllas, la federalización de la justicia obrera no es la solución idónea, sino la instauración acuciosa y responsable de una seria carrera judicial. En la especie, atentas las reflexiones sobre la naturaleza de las juntas, resulta evidente que los miembros que las forman, llámenseles representantes o de cualquier otra manera, desempeñan, en esencia, la función de jueces de trabajo (jueces de equidad, jueces sociales, etcétera).

Confirmada con el fracaso de los jurados populares, es necesaria la supresión de jueces legos, que paradójicamente sobreviven con fatales resultados en la jurisdicción mexicana del trabajo, sin independencia técnica ni económica. Su manifiesta inoperancia en el orden local y federal se traduce de continuo en graves inconsecuencias que no sólo entorpecen la función jurisdiccional y recargan la justicia de amparo, sino que también reportan un grave perjuicio a los intereses de los trabajadores a nivel individual y sindical.

Estimamos que la impartición de la justicia del trabajo es una delicada función técnica que no puede abandonarse al rumbo de la política, ni mucho menos a la intuición y ni siquiera al buen deseo de un juzgador improvisado. Sin suprimir su carácter colegiado, y si se quiere, paritario, las juntas debieran integrarse con base en jueces profesionales, con merecimientos académicos suficientes, comprobada honorabilidad y conocimientos en materia de trabajo, que hubieren realizado, independientemente de los estudios especializados de derecho, una consistente carrera judicial.