

REFLEXIONES SOBRE LA POSIBLE INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE AL PODER JUDICIAL FEDERAL

Miguel ACOSTA ROMERO *

I. ORIGEN DE LAS JUNTAS

1. *Antecedentes extranjeros*

En Francia, con motivo de la visita a Lyon del Emperador Napoleón I, se instalaron lo que se conoció como los consejos de prohombres.

Los *Conseils de prud'hommes*, eran verdaderos tribunales industriales, de carácter predominantemente conciliatorio, regulados en la Ley de marzo de 1806, cuyas disposiciones aún perduran en el Código de Trabajo Francés.¹

* Doctor en derecho; catedrático universitario autor de varias obras de derecho; Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ "Los principales artículos, de los 35 que componen la ley, expresan:

Título 1º, Artículo 1º: Será establecido en Lyon un consejo de prohombres compuesto de nueve miembros, de los cuales cinco negociantes-fabricantes, y cuatro jefes de taller;

Artículo 2º: Un reglamento de administración pública determinará la forma de designación;

Artículo 3º: Los negociantes-fabricantes no podrán ser electos si no ejercen desde 6 años o si han quebrado;

Los jefes de taller no podrán ser electos prohombres si no saben leer y escribir, si no tienen por lo menos 6 años de ejercicio o si son detentadores de materias dadas para el empleo de los obreros;

Artículo 4º: El consejo de prohombres se renovará por tercera parte cada año el primer día del mes de enero. 3 miembros, de los cuales un negociante-fabricante y dos jefes de taller serán renovados el primer año;

Artículo 5º: Los miembros del consejo de prohombres serán reelectos;

El título segundo comprende tres secciones, interesándonos la primera que versa sobre la conciliación y la sentencia en las cuestiones entre fabricantes, obreros, jefes de taller, compañeros y aprendices;

Artículo 6º: El consejo de prohombres se crea para terminar por vía de conciliación, las pequeñas cuestiones que se plantean a diario, o sea entre fabricantes y obreros, sea entre jefes de taller y compañeros o aprendices;

Los consejos de prudentes funcionaban como oficina de conciliación y como tribunal de decisión. El procedimiento era oral y sencillo. Si en la primera etapa no se llegaba a un acuerdo conciliatorio, el conflicto pasaba al tribunal de decisión, cuyos fallos podían ser impugnados mediante los recursos del derecho común, de acuerdo con la cuantía.

Estos consejos fueron regulados en el inicio del siglo por la Ley de 27 de marzo de 1907, siendo modificados más tarde (15 de noviembre de 1908), para que las mujeres tuvieran acceso a ellos. Estas tendencias finalmente fueron consagradas en el *Code du travail* de 28 de diciembre de 1910.²

Está igualmente autorizado para juzgar hasta 60 francos, sin forma ni gastos de porcedimiento, y sin apelación, los conflictos cuya conciliación había fracasado;

Artículo 7º: Diariamente funcionará desde las 11 horas hasta la una de la tarde una oficina de conciliación compuesta por el prohombre fabricante y un prohombre jefe de taller, ante quienes presentarán las personas en litigio;

Artículo 8º: La oficina general o Consejo de prohombres se reunirá una vez por semana y dictaminará en número de 5 por lo menos, conforme lo expuesto en el artículo anterior, sobre todas las diferencias que le son permitidas por la oficina de conciliación;

Artículo 9º: Todo conflicto no conciliado y que comprenda una suma superior de 60 francos, se elevará ante el tribunal de comercio o ante los tribunales competentes;

La sección segunda faculta al consejo de prohombres para constatar las contravenciones a las leyes y reglamentos (artículo 10); las actas de tales constancias y los objetos secuestrados se remiten a los tribunales competentes (artículo 11) el consejo intervendrá en los actos de sustracción de mercaderías (artículo 12); podrán visitar las fábricas y levantar actas (artículo 13);

La sección tercera encomienda al consejo la tarea de registrar la propiedad de los dibujos (artículo 14); la propiedad de un dibujo se deposita en los archivos, inscribe en un registro y entrega al interesado un certificado (artículos 15 y 16); en caso de conflicto entre dos o más fabricantes sobre la propiedad de un dibujo el consejo extiende un certificado determinando la prioridad (artículo 17); el título tercero fija el procedimiento para que los jefes de taller soliciten del consejo de prohombres un doble juego de libros en donde consten los nombres, apellidos y domicilios de los mismos (artículos 20 al 28);

En el último título, el cuarto, legisla sobre disposiciones varias. Por el artículo 29 el consejo de prohombres llevará un registro exacto del número de los oficios exigentes y del número de obreros empleados en la fábrica; los prohombres inspeccionarán las fábricas para recoger las informaciones necesarias; las funciones de los prohombres negociantes-fabricantes se desempeñarán gratuitamente, y los prohombres no podrán reclamar de las partes, otros gastos que el reembolso del papel y estampillado; podrá establecerse por medio de un reglamento de administración pública, deliberado en el Consejo de Estado, un consejo de prohombres en aquellas ciudades con fábricas, en donde el gobierno lo considerase conveniente, su composición podrá variar, pero las atribuciones serán las mismas (artículos 29 al 35)".

(Tomado de DESMARAS R., Carlos, *La organización de los tribunales del trabajo en Francia. Antecedentes para la Argentina*, Santa Fe, República de Argentina, 1941, pp. 19-21).

² Menéndez-Pidal, Juan, *Derecho procesal social*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1947, p. 16.

El título 1o. del libro IV del Código de Trabajo de Francia, abarca la jurisdicción de los consejos de prohombres, y se dispone en el artículo 1o. que estos organismos están constituidos para finalizar por vía de conciliación, las controversias que se susciten con motivo del contrato de trabajo en el comercio, la industria y la agricultura, entre patronos o sus representantes y los empleados, obreros y aprendices que empleen, sin distinguir sexo.³

El consejo es incompetente para conocer de accidentes de trabajo, cosa por demás criticable.

Para la creación de los consejos de prohombres, el Poder Ejecutivo consulta a las cámaras de Comercio, Artes y Manufacturas y a los concejos municipales radicados en la jurisdicción del consejo a crearse (artículo 2). Con los informes obtenidos, la propuesta pasa al Poder Ejecutivo por el ministro de Justicia del Trabajo y de Agricultura, y dicta el decreto en forma de reglamento de la administración pública. Así, el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades para crear el consejo, independientemente del resultado de los informes.⁴

En un segundo caso, la situación es diferente, para la creación de un consejo se requiere que la iniciativa parta del concejo municipal de la comuna (artículo 3), en donde habrá de radicarse el consejo de prohombres, y además deberá contar con el acuerdo favorable de las cámaras enunciadas anteriormente, del consejo general del departamento, o sea de una provincia, de los consejos de distrito de la jurisdicción indicada y de la mayoría de los concejos municipales de las comunas que integrarán la circunscripción que se planea.

“Cumplidos tales requisitos, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de crear el consejo de prohombres. Es una creación de derecho.”⁵

Por otra parte, en Bélgica, bajo la influencia de la legislación francesa, a través de la Ley del 9 de abril de 1847, se crearon consejos para todo el país que, en cierta forma, siguen la estructura de los consejos de los prudentes franceses, para prevenir los conflictos individuales del trabajo y procurar un arreglo amistoso.

No obstante, a diferencia de la organización francesa, en donde los integrantes, debido a que desconocen las leyes, tienen que acudir a abogados de confianza para poder dilucidar aquellas cuestiones que requieren conocimientos jurídicos; en Bélgica, el rey designa en cada

³ Desmarás R. Carlos, *La organización de los tribunales del trabajo en Francia*, *op. cit.*, p. 30.

⁴ *Op. cit.*, p. 31.

⁵ *Ibidem*.

cámara un asesor jurídico, doctor en leyes, de nacionalidad belga y de 25 años de edad por lo menos, para que decida el punto en litigio.

En sí, en Bélgica, los consejos de prohombres están integrados también por representantes patronales y asalariados, divididos en dos cámaras o secciones, una para obreros y otra para empleados; cada una dispone de un asesor jurídico propuesto por el rey.⁶ Este asesor tiene voz y voto sólo en caso de empate.

Vemos aquí una doble función, condicionada a la circunstancia del número de jueces que decidan el pleito. Si fallan en mayoría, el asesor jurídico es sólo un elemento de consulta y realiza las tareas que el código le fija; pero si por el contrario la opinión de los consejeros se halla dividida en número igual, entonces el asesor es asimilado a un prohombre, pues vota y decide el punto en litigio (artículo 54 del Código de Trabajo Belga).⁷

Asimismo, el asesor jurídico, que únicamente existe en Bélgica, interviene en las audiencias, formula preguntas y los consejeros admiten esta intromisión (el presidente del consejo debe dirigir el debate), porque ellos no tienen conocimiento de las leyes, y por razones de rapidez y conveniencia, dejan actuar al asesor.⁸

En la etapa en que se va a dictar sentencia, los consejeros abandonan la sala general, y pasan a una habitación contigua para resolver el conflicto, en tanto las partes y el público esperan en la sala de audiencias. El asesor jurídico es el encargado de redactar la sentencia que luego firma el presidente (artículos 26, 42, 54 y 76 del Código de Trabajo).⁹

En Suiza, los consejos de prohombres nacen para la Ley de 30 de octubre de 1883, dictada en el cantón de Ginebra, el cual posee una organización muy similar a la francesa.

En Ginebra, en lugar de presidente y vicepresidente, se encuentra un presidente y un secretario que se turnan lo mismo que en Francia; si la presidencia corresponde al consejero obrero o empleado, la secretaria será desempeñada por el consejero patronal o viceversa.¹⁰

Se observan en Ginebra las dificultades que enunciamos en Francia

⁶ *Op. cit.*, p. 35.

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Op. cit.*, pp. 36 y 36.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 36.

y Bélgica, en relación con el desconocimiento de las leyes por los consejeros.¹¹

En Portugal, la Ley de 14 de agosto de 1889 da origen a los consejos.

En Austria, surgen los tribunales industriales por la Ley de 27 de noviembre de 1896.

Posteriormente nacen en Alemania, cuya organización es muy similar a la brasileña, y también se establecen en Grecia, Noruega, Dinamarca, etcétera.

En Italia, la Ley de 15 de junio de 1893 les dio vida con la denominación de colegios de *probi-viri*.¹² Conocían principalmente de las diferencias obrero-patronales individuales y accidentalmente de las colectivas.

En España, en el año de 1908 se expidió la primera ley que establece los tribunales industriales, para conocer de los conflictos individuales. El Código de Trabajo de 1926 les otorgó competencia para resolver los conflictos de cuantía menor, ya que, en realidad, las controversias colectivas de trabajo eran resueltas por los Consejos de Conciliación y Arbitraje.

Las colonias inglesas, también integran sus tribunales industriales; en 1894, en Canadá; en 1908, en Australia (Nueva Gales del Sur), llamados *Industrial Court*.¹³ En este último país, se crearon mediante una legislación especial tres órganos, a saber: los comisarios conciliadores, las comisiones de conciliación y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Las comisiones de conciliación se componen de un número igual de los representantes de los trabajadores y de los patronos y están presididas por un comisario conciliador. Conocen de los conflictos en vía de conciliación y son organismos de estudio y prevención de las controversias, si bien constituyen una instancia voluntaria.¹⁴

Los comisarios conciliadores son tres, quienes se encargan de las disputas encomendadas para tal efecto por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.¹⁵

Por último, el tribunal mencionado se constituye por dos o cuatro

¹¹ *Ibidem*.

¹² Menéndez, Pidal, Juan, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, 7a. Edición., México, tomo II, Editorial Porrúa, S. A. 1966, pp. 900 y 901.

¹⁵ *Ibidem*.

jueces designados por el Ejecutivo y presidido por un miembro de la Corte Suprema; todos ellos son inamovibles. El arbitraje es obligatorio y las resoluciones del tribunal tienen la característica de cosa juzgada.¹⁶

En América se crean órganos jurisdiccionales de trabajo, como el Consejo de Arbitraje de Estado, establecido en California el 2 de agosto de 1895, y la Ley de Nueva York de 18 de mayo de 1886 somete a arbitraje las disputas obrero-patronales.¹⁷

2. Antecedentes nacionales

El primer antecedente se localiza en el *Proyecto de Ley de Reformas a las Fracciones VII y XXII del Artículo 73 y al Artículo 309 del Código de Comercio*, presentado el 17 de septiembre de 1913 a la Cámara de Diputados.¹⁸

En dicho proyecto estaban previstas ya las juntas, compuestas de diez miembros, nombrados la mitad por los patronos y la otra mitad por los trabajadores, renovándose cada año.

Estas juntas u organismos paritarios estaban facultadas para fijar los salarios mínimos y para resolver todas las diferencias que se suscitaren entre patronos y trabajadores, ya sea por la inteligencia y cumplimiento de los contratos, ya por cualquier otro motivo.

Además, "las resoluciones de las juntas tendrán siempre el carácter de sentencias arbitrales y no admitirán más recurso que el de responsabilidad, en caso de que hubiera habido cohecho o soborno" (artículo 12).

Un segundo antecedente se encuentra en el Decreto número 11, promulgado por el general Cándido Aguilar y publicado el 29 de octubre de 1914. En su artículo 12 se establecen las Juntas de Administración Civil, competentes para resolver las controversias entre patronos y obreros.¹⁹

Siguiendo al autor citado, el tercer antecedente se encuentra en el *Proyecto de Ley del Salario Mínimo y de las Juntas de Aveniencia*, presentado al C. jefe de la Revolución por la Sección de Legislación Social, compuesta por José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas y coordinado por el ingeniero Félix Palavicini, publicado en el periódico *El Pueblo*, el 28 de enero de 1915.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Menéndez Pidal, Juan, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ Remolina Roqueñi, Felipe, *El artículo 123*, México, Ediciones del V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y Seguridad Social, 1974, p. XLVII.

¹⁹ *Ibidem*.

Conforme al artículo segundo del decreto, se establecerían en los estados, Distrito Federal y territorios de la República, una "Junta de Aveniencia", para cada giro o industria que determinara la Secretaría de Fomento. Estarían integradas por cinco miembros propietarios y dos suplentes nombrados por los principales, e igual número por los trabajadores.

Las juntas de aveniencia estaban facultadas para fijar el salario mínimo en el giro o industria de que se tratara y asimismo intervendrían como mediadores en los conflictos que surgieran entre patrones y trabajadores (artículo 3o.).

Las decisiones de las juntas, referentes al salario mínimo o en aquellos asuntos en que funcionaran como árbitros, serían obligatorias e inimpugnables (artículo 4o.).

El cuarto antecedente descansa en el *Decreto 59 de Salvador Alvarado, que establece el Consejo de Conciliación y el Comité de Arbitraje*, publicado en el *Diario Oficial* del gobierno constitucionalista del estado de Yucatán de 17 de mayo de 1915.

Para solucionar los conflictos entre el capital y el trabajo, se establece con el carácter de permanente un Consejo de Conciliación y Comité de Arbitraje (artículo 1o.).

El mencionado organismo se compondría de cuatro miembros de planta y dos accidentales (artículo 2o.).

Asimismo, el Ejecutivo del Estado nombraría un árbitro con el carácter de permanente que ejercería las funciones de tercero en discordia, para el caso de que las partes no llegaran a un acuerdo (artículo 5o.). Dado que el Ejecutivo del Estado es el que designa al árbitro, aquí la integración del consejo es materialmente administrativa. Sin embargo, la naturaleza jurisdiccional de dicha autoridad también empieza a bosquejarse.

La sentencia que dictase el Consejo o el tercero en discordia, surtiría los efectos de un convenio formalmente celebrado (artículo 10).

El quinto antecedente lo encontramos en la *Ley del Trabajo de Salvador Alvarado*, publicada en el *Diario Oficial* del gobierno constitucionalista del estado de Yucatán, de 15 de diciembre de 1915 y que derogó el Decreto 59 anteriormente enunciado.

En la Exposición de Motivos se hace hincapié en la bondad, prontitud y eficacia del Consejo de Conciliación y Tribunal de Arbitraje; por ello se traslada a esta Ley del Trabajo, perfeccionando su funcionamiento, "dándole atribuciones para resolver todos los conflictos obreros que se susciten y estableciendo un procedimiento que se caracterice por

su brevedad y prontitud, porque la naturaleza de las cuestiones que han de ventilarse y la urgencia que para el obrero tiene la solución de sus conflictos, así lo reclaman”.

También se pondera la necesidad indeclinable de establecer tribunales industriales que resuelvan inmediatamente los conflictos obrero-patronales, sin la lentitud exasperante de los juicios ordinarios.

De este modo, en el artículo 25 de la propia ley, se indica que estas Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, se encargarán de aplicar las leyes de trabajo en toda su extensión, aduciendo que: “Esta organización, en esencia constituye un poder independiente de manera que el trabajo y el capital ajusten sus diferencias automáticamente, buscando siempre la forma más justa para ambos, sin acudir a las huelgas que siempre son nocivas para los intereses de todos.”

Las juntas se fundaron en cinco distritos industriales; en el Distrito de Mérida se formaba por cuatro miembros propietarios y cuatro suplentes; cada sector designaba dos propietarios y dos suplentes. En cambio, en los otros distritos, estaban formadas por un representante de cada parte y sus suplentes.

La ley señalaba en el artículo 39 que, si no llegaban a ningún acuerdo las partes, el expediente se remitiría al Tribunal de Arbitraje, el cual la ley lo investió de poder para resolver en última instancia los asuntos que le fueran presentados, con excepción del caso en que tuviera que ir más allá de lo prescrito por la ley (artículo 44).

El Tribunal de Arbitraje estaría formado por tres miembros: un representante de los trabajadores, electo por todas las “uniones” de trabajadores del Estado; un representante de los patrones electo por todas las “uniones” y patrones del Estado, y un juez presidente que estaría nombrado por las “Juntas de Conciliación” que se reunirían en Mérida una vez al año en la última decena del mes de diciembre. Si en dicha reunión no se llegara a ningún acuerdo sobre este nombramiento, el Ejecutivo del Estado lo designaría (artículo 45).

El Tribunal de Arbitraje poseería las más amplias facultades para conocer de las discordias que se le presentaran, podría citar a los testigos y obligarlos a declarar bajo pena de multa.

Podrá entrar libremente en todos los establecimientos, fábricas, barcos y demás lugares en donde se ejerza una industria, se ejecuta algún trabajo, o se haga o se haya hecho algo que haya motivado una demanda ante la “Junta de Conciliación” o el “Tribunal de Arbitraje”. Puede también hacer que se le pongan de manifiesto los libros, documentos, papeles y escritos relativos al asunto

que las partes puedan retener o de que puedan poseer testimonios. (Artículo 48.)

El plazo que debía transcurrir, desde que el Tribunal admitía la demanda hasta el fallo final, no podía ser mayor de 30 días (artículo 50).

Por último, en lo que atañe al articulado relativo al funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Tribunal de Arbitraje, el artículo 53 ordenó que:

Los fallos del "tribunal de arbitraje" dictados con fuerza de "convenio industrial" son aplicables y obligatorios también para los patronos y para las "uniones industriales" que comiencen sus trabajos o que se organicen estando un fallo en vigor, exceptuando los casos en que los fallos hayan sido expresamente limitados a un "distrito industrial" distinto de aquel en que funcionen los nuevos patronos y "uniones industriales".

El sexto antecedente es la *Ley del Trabajo del Estado de Jalisco*, decreto número 96 del gobernador Manuel Aguirre Berlanga, de 28 de diciembre de 1915. En los considerandos se prevé la creación de juntas municipales, mineras, agrícolas e industriales, que velarían por el cumplimiento de esta ley; presididas por los presidentes municipales y constituidas por tres representantes patronales y tres de los trabajadores.

Todas las cuestiones suscitadas ante las juntas se estudiarían y resolverían en una sola audiencia, desahogando todas las pruebas pertinentes. Sus resoluciones tendrían el carácter de irrevocables. Los miembros de las juntas, con arreglo a los preceptos de esta ley, decidirían los asuntos a su conciencia y buena fe (artículo 16, fracción X).

El séptimo antecedente se encuentra en el *Decreto que Establece el Departamento de Trabajo en el Estado de Michoacán*, expedido por el General de Brigada Alfredo Elizondo, gobernador constitucional del estado, y publicado en el periódico oficial del propio estado de 30 de enero de 1916.

En el artículo 1o. se señala la creación, en el estado, de un nuevo ramo administrativo que se denominaría "Departamento de Trabajo". Sus funciones serían, entre otras: oír las quejas que se le presenten ocasionadas por las huelgas y diferencias entre capitalistas y obreros (artículo 2o., fracción IV), y resolverlas, previa citación de la parte contraria, de manera amigable y sin menoscabo de los intereses de ninguno de los contendientes (artículo 2o., fracción V).

El octavo antecedente descansa en la *Ley del Trabajo de Martín Triana*, publicada en el periódico oficial del estado de Aguascalientes, de 8 de febrero de 1916 y basada en lo general en el contenido en la Ley del Trabajo del Estado de Jalisco.

El noveno antecedente es el *Reglamento Interior del Departamento del Trabajo en el Estado de Michoacán*, publicado en el periódico oficial del estado de Michoacán de Ocampo, de 12 de marzo de 1916.

En su inciso c establece la división del "Departamento del Trabajo" en dos secciones. La sección primera recibiría las quejas provocadas por huelgas y diferencias entre el capital y el trabajo. El procedimiento que resolvería estas "dificultades" era sumario, mediante un escrito dirigido al director, o bien, por comparecencia que se consignaría en un acta. Se corría traslado a la parte contraria de la demanda, y se le fijaba un plazo de tres días para que se presentara. Las resoluciones del "Departamento de Trabajo" eran inapelables. La segunda sección estaba destinada a cuestiones estadísticas.

El noveno antecedente se registra en la *Ley sobre Accidentes del Trabajo del Estado de Zacatecas*, expedida por Carlos Plank, gobernador del estado, el 24 de julio de 1916.

El artículo 9o. dice:

Para conocer de las demandas sobre indemnizaciones por accidentes del trabajo, sea cual fuere su cuantía, será competente el Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial a que corresponda, geográficamente, el lugar donde ocurra el accidente; y si hubiere más de un juez con igual jurisdicción, conocerá de la demanda el que elija el actor.

Estas demandas se ventilarían en juicio verbal, incluso cuando el interés del negocio no excediera de mil doscientos pesos, se aceptaba el mandato en carta poder (artículo 10).

La sentencia era atacable a través de los recursos, dado que el Código de Procedimientos Civiles del estado era aplicable en relación a esta materia.

El décimo antecedente de las Juntas de Conciliación y Arbitraje se establece en la *Ley del Trabajo del Estado de Coahuila*, expedida por Gustavo Espinosa Mireles, gobernador provisional del estado, el 27 de octubre de 1916.

En el capítulo VIII, relativo a la conciliación y arbitraje, artículo 90, se facultaba a los presidentes municipales, para desempeñar las funciones de inspección, vigilancia y conciliación. Dichos presidentes tam-

bién recibirían las quejas formuladas con motivo de la aplicación de esta ley, admitiendo las pruebas conducentes y allegándose todos los datos necesarios. Posteriormente, exhortaría a los interesados a la conciliación, y si esto no resultare posible, seguiría el arbitraje, previo compromiso voluntario; en caso contrario, se darán por agotadas las cuestiones de conciliación y arbitraje, dejándose a salvo los derechos de las partes para acudir a los tribunales comunes (artículo 91).

El decimoprimer antecedente de las juntas es el debate que se suscitó en la 25a. sesión ordinaria celebrada la tarde del jueves 28 de diciembre de 1916, entre los constituyentes de Querétaro, para aprobar el artículo 5o. de la Constitución de 1917. En esa sesión memorable, José Natividad Macías, ante la confusión de muchos de los participantes, aclaró que el jefe supremo de la Revolución comisionó a él y al licenciado Luis Manuel Rojas para que formasen de inmediato un proyecto o leyes, o "todos los proyectos que fueran necesarios"; en los que se abordase el problema obrero.²⁰

El propio Macías reconoció en su discurso que fue a los Estados Unidos a estudiar los grandes establecimientos de Chicago, Baltimore, Filadelfia y Nueva York. Se estudiaron las legislaciones de Inglaterra, Bélgica y Francia, por ser las más adelantadas en la materia obrera.

En su intervención se refirió a las juntas de la siguiente manera:

Vienen luego las juntas de conciliación y arbitraje. He oído, en las diversas iniciativas que se han presentado a la Cámara sobre el problema obrero, hablar de juntas de conciliación y arbitraje, he oído hablar de tribunales de arbitraje, he oído hablar de arbitadores, quieren meterse en el artículo 13. A la verdad, señores, sin ánimo de ofender a nadie, todo esto es perfectamente absurdo si no se dicen cuáles son las funciones que han de desempeñar esas juntas, porque debo decir a ustedes que si esas juntas se establecieron con la buena intención que tienen sus autores y no se llegase a comprender perfectamente el punto, serían unos verdaderos tribunales, más corrompidos y más dañosos para los trabajadores, que los tribunales que ha habido en México; sería la verdadera muerte del trabajador, y lejos de redimir a esta clase tan importante vendrían a ser un obstáculo para su prosperidad. . .²¹

²⁰ *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, tomo III, Manuel Porrúa, S. A., 1978, pp. 480 y ss.

²¹ *Op. cit.*, p. 483.

Aquí, aparentemente el diputado Macías estaba en contra del establecimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, más adelante adujo:

... en los países adelantados, donde los gobiernos se han preocupado por la redención de la clase obrera, donde han venido en auxilio de esa clase desgraciada, han dictado este sistema de las juntas de conciliación y arbitraje. No son tribunales, y voy a demostrar que si se convirtieran en tribunales, sería contra los obreros...²²

Por último, expresó respecto a las juntas:

... que es indudable, para que estas juntas de conciliación sean efectivas, que no sean tribunales, porque los tribunales, conforme a las leyes, y eso puede decirlo a ustedes cualquiera de los abogados que se sientan en esos bancos, que es preciso que para que exista un árbitro para arbitración propiamente, es decir, que sea árbitro arbitrador, se necesita forzosamente el consentimiento de las partes y que en caso de que no haya consentimiento de las dos partes sean obligadas por la ley, que será árbitro de derecho, y si estas juntas no vienen a solucionar, conforme a todos estos datos que acabo de presentar a vuestra consideración, esos gravísimos problemas, tienen que fallar conforme a la ley, y una vez desechada la ley, se sujetarán a lo pactado, y los jueces no pueden separarse de la ley y fallarán enteramente en contra de los trabajadores. De manera que los tribunales de derecho, no las juntas de arbitraje, serían esencialmente perjudiciales para el operario, porque nunca buscaría la conciliación de los intereses del trabajo con el capital.²³

La discusión condujo a que el diputado Froylán Manjarrez presentara una proposición por escrito: que se elaborara un capítulo exclusivo dentro del texto constitucional que podría llevar el título *Del Trabajo*.

Una comisión especial se encargaría de redactar este capítulo relativo al trabajo. El resultado fue un proyecto de articulado denominado *Del Trabajo*, apoyado por 46 firmas diputacionales. La exposición de motivos fue obra del diputado José Natividad Macías, quien propuso el TÍTULO SEXTO de la Constitución. En él surgió el artículo 123, con la fracción XX que decía: "Las diferencias o los conflictos entre el

²² *Op. cit.*, p. 484.

²³ *Idem*, p. 485.

capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno”, y se estableció el arbitraje obligatorio. Después se propuso modificar la palabra “Consejos” por “Juntas”, siendo esta la redacción que se aprobó de la fracción XX.

El decimosegundo antecedente es la Ley que establece la forma para integrar las juntas centrales de conciliación y arbitraje y por la que se faculta al ejecutivo para incautarse de los establecimientos industriales en caso de paro ilícito, dentro del Distrito y territorios federales, promulgada el 27 de noviembre de 1917 y publicada en el *Diario Oficial* de 3 de diciembre del propio año.

En esta ley se determinó que las juntas se integraban con representantes nombrados por obreros, empresarios y por el gobierno; se fijaron las normas del procedimiento, consistentes en la presentación de demandas, excepciones, pruebas y alegatos por las partes en un plazo de tres días; lo que provocará una sentencia dictada en las veinticuatro horas siguientes. El único recurso para impugnarla era el de responsabilidad.

II. DESARROLLO DE LAS JUNTAS DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA CAMBIANTE Y LA DOCTRINA

1. Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

A. Ejecutoria Guillermo Cabrera del 8 de marzo de 1918

En esta ejecutoria, la Corte sostuvo que las juntas eran incompetentes para conocer de los conflictos particulares, negándoles también imperio a sus laudos, y que su competencia sólo abarcaba los conflictos colectivos.

B. Ejecutoria La Corona del 1º de febrero de 1924

En este fallo, la Suprema Corte aceptó que las juntas eran verdaderos tribunales con facultades para dirimir las disputas del trabajo tanto colectivos como individuales, jurídicos o económicos, modificando así su criterio anterior.

Dada la importancia que reviste esta jurisprudencia, a continuación insertamos la resolución final que recayó al recurso de revisión inter-

puesto por el presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, residente en Jalapa, Veracruz:

México, Distrito Federal. Acuerdo pleno del día 1º de febrero de 1924. Considerando. El Juez de Distrito *a quo*, para conceder a la compañía quejosa el amparo de la Justicia Federal, tuvo como razón capital para fundar su sentencia, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al pronunciar los laudos, vienen a constituir verdaderos tribunales especiales, los cuales han sido expresamente prohibidos por el artículo 13 de nuestra Constitución, el que establece que sólo subsiste el Fuero de Guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar. Nada más erróneo que este concepto, porque las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son tribunales especiales:

I. Porque la Constitución expresamente las ha establecido, en su artículo 123, fracción XX, que dice: "Las diferencias y los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno," y, en las fracciones subsecuentes se determinó, de una manera general, las atribuciones que les competen; las cuales toca reglamentar a las Legislaturas de los Estados. Por tal concepto, no puede afirmarse que dichas Juntas obren como tribunales especiales, al dictar su sentencia, porque no están en pugna con lo dispuesto en el citado artículo 13 Constitucional, desde el momento en que el legislador constituyente las estableció en el mismo cuerpo de leyes, fijando los lineamientos generales, de acuerdo con los cuales deben funcionar, tocando a los Estados reglamentar de una manera amplia y precisa, de qué casos deberán conocer, sin estorbar las atribuciones de los otros tribunales que funcionen en cada entidad, y es lógico suponer que el constituyente no fue inconsecuente al establecer disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo de leyes, toda vez que existe un principio de hermenéutica que dice: "En el caso de que en un mismo código existan disposiciones aparentemente contradictorias, deberán interpretarse de manera que ambas surtan sus efectos, porque no es posible que el legislador se contradiga en la misma Ley."

II. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje no vienen a constituir tribunales especiales, porque si es verdad que están destinadas para resolver las cuestiones que surjan de las diferencias o del conflicto entre el capital y el trabajo, también lo es que, por razón de la materia de que conocen, no puede concluirse que vienen a constituir tribunales especiales, pues las leyes orgánicas de cada Estado, por razón de la materia, y a fin de delimitar la jurisdic-

ción o competencia de cada tribunal, han establecido tribunales penales, civiles, mercantiles, etc., que no porque conozcan de asuntos relativos a determinada materia, vienen a ser tribunales especiales, sino que, por razón de método, se les ha clasificado en esa forma, a fin de que cada uno de ellos tenga cierta jurisdicción, a efecto de que la justicia se imparta de una manera más rápida, por razón de que cada tribunal sólo conoce de asuntos de su competencia; y, en este caso, la Legislatura del Estado de Veracruz, dentro de su facultad de reglamentar, ha expedido su Ley de Trabajo y, en ella, se ha establecido que las Juntas de Conciliación y Arbitraje deben resolver casos como el que nos ocupa. De los conceptos anteriores, se viene a la consecuencia de que el laudo pronunciado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz, de que se queja la parte agraviada, no viola, en su perjuicio, las garantías que consagran los artículos 13, 14 y 16 Constitucionales; por tanto, debe revocarse el segundo punto resolutivo, de la sentencia que se revisa. Ahora bien, por lo que hace al sobreseimiento, y al tercer punto resolutivo de la sentencia mencionada, que negó a la quejosa el amparo de la Justicia Federal, contra actos del Presidente Municipal, de Pueblo Viejo, como estos puntos no han sido materia de los agravios propuestos por la autoridad que interpuso la revisión, no deben verse en esta Corte, y, por lo mismo, deben quedar firmes y ejecutoriados. En mérito de la consideración que antecede, y con fundamento en los artículos 84 y 117 de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, se resuelve:

Primero: Se reforma, en los siguientes términos, la sentencia de 13 de diciembre de 1922, pronunciada por el Juez de Distrito Numerario de Veracruz.

Segundo: No procede decretar el sobreseimiento que solicita la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz.

Tercero: La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la Compañía Mexicana Holandesa "La Corona", S. A., contra actos de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, residente en Jalapa, y que consisten en el laudo pronunciado por ésta, con motivo de la queja interpuesta por Francisco Mendoza, en contra de la Compañía de referencia.

Cuarto: La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la expresada Compañía Mexicana Holandesa "La Corona", S. A., contra actos del Presidente Municipal de Pueblo Viejo, que se hace consistir en que trata de ejecutar el laudo mencionado.

Notifíquese; exijanse los timbres que sean necesarios; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Juzgado de su procedencia y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así, por unanimidad de 9 votos, lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Firman el ciudadano Presidente y demás señores Ministros que integraron el Tribunal Pleno. Doy fe. Franco M. Ramírez. Manuel Padilla. S. M. Olea. S. Urbina. Ricardo B. Castro. E. Garza Pérez. Gustavo A. Vicencio. F. Díaz Lombardo. Leopoldo Estrada. F. Parada Gay, Secretario. (Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, pp. 492 y ss.).

C. Ejecutoria Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A., de 21 de agosto de 1924.

En este fallo, la Corte consolidó su decisión favorable a las juntas, en el sentido de que podían hacer valer coactivamente sus resoluciones, porque de lo contrario los laudos que pronunciasen serían meramente declarativos, afectando con ello a los trabajadores, en vez de beneficiarlos; también reafirmó la tesis de que podían conocer de los conflictos colectivos e individuales.

2. Criterios doctrinales

La ejecutoria "La Corona", en la cual la Corte amplió su criterio respecto a las juntas, motivó una inquietud enorme entre los empresarios.

La Confederación de Cámaras Industriales, fundada como resultado de un acuerdo adoptado por el Primer Congreso Nacional de Industriales, reunido en México en 1917, convocó a un concurso abierto en el año de 1924, con el propósito de que los participantes descubrieran la verdadera naturaleza jurídica de las juntas, y más adelante, publicó un libro con los 6 mejores trabajos. Conviene insertar las conclusiones de dos de estas investigaciones, por la importancia que tendrían en el futuro.

a) Narciso Bassols, el laureado, sintetiza su exposición con las siguientes conclusiones:²⁴

Primera: Es falso que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tengan el carácter de tribunales especiales al funcionar como tribunales del trabajo y por lo tanto, es falso que sus fallos engendren

²⁴ Bassols, Narciso, "Las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Interpretación de las fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional", en *Las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Interpretación de las fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional*, México, editado por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, 1924, pp. 61 y 62.

violación del Art. 13 Constitucional, porque los tribunales dotados de "competencia específica", no se confunden con los tribunales especiales, ni son histórica, lógica o técnicamente, de los prohibidos por el precepto citado.

Segunda: Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son verdaderas autoridades, tanto para los efectos constitucionales del amparo, cuanto para todas las consecuencias que esto engendra en derecho público.

Tercera: Pero las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son tribunales —así pues, ni especiales, ni no especiales—; lo demuestran; el estudio de los antecedentes históricos mexicanos de su creación; el examen de las instituciones europeas de donde se copiaron; el texto mismo de las fracciones XX y XXI del Art. 123 Constitucional y consideraciones de orden técnico que allá llevan.

Cuarta: El problema de las violaciones engendradas por la justicia al fallar como tribunales del trabajo, no se refiere pues al Art. 13, sino a los Arts. 16 y 14 de la Constitución, en su escrito de "competencia constitucional", no de igualdad ante la Ley.

Quinta: Los obreros tienen razón para exigir al poder público, por ser de justicia, el establecimiento de tribunales del trabajo que impartan justicia desembarazados de la estúpida traba que representa el Código de Procedimientos Civiles.

Sexta: De paso debe decirse que la solución técnica y revolucionaria al mismo tiempo —términos que no son la competencia— general y funesta de nuestros tribunales siglo XVII —Códigos de Procedimientos—, categorías de materiales en el sentido procesal, órdenes de competencia que puedan sentenciarse pronta y eficazmente.

Séptima: El papel jurídico y social de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con sus antecedentes y con el propósito de quienes las crearon, es muy diferente al de los tribunales del trabajo, con los que deben coexistir; aunque tan alto e importante como el de éstos; se instituyeron para prevenir, para conciliar y para resolver conflictos colectivos de trabajo.

Octava: Científicamente, el concepto de "conflictos colectivos de trabajo" está delimitado y es de connotación precisa.

Novena: Es urgente que los Estados y la Federación —mediante— una simple Ley ordinaria por lo demás creen los tribunales del trabajo; su falta ha torcido la misión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje—, ya que éstas, aunque contra preceptos jurídicos y procedentes, se han visto en el caso de impartir una justicia reclamada ansiosamente.

Décima: Los tribunales del trabajo deben estar formados como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por representantes de los

obreros, de los patrones y del gobierno, porque es ésta una garantía que el asalariado no debe perder; aunque claro está que mediante una organización interna dada con talento, la aplicación de la justicia debe hacerse posible.

Undécima: No pugna con ninguna doctrina científica, ni con ningún precepto legal, el hecho de que se organicen tribunales con representantes de los gremios interesados; es esa la nueva orientación humana de la máquina judicial que acabará con los jueces ladrones, engendrados por el mito del funcionarismo liberal.

Duodécima: Ha de cuidarse una prudente formación de los tribunales del trabajo que impida abusos de una de las partes y sin esperar que sean tribunales desapasionados —es mejor justicia apasionada que venal y no hay justicia no apasionada—, si exigir y garantizar buena aplicación de las leyes.

Decimatercera: Organizados así los tribunales del trabajo, no serán una amenaza para ningún grupo social ni permitirán, al mismo tiempo, ventajas injustas en favor de obreros o capitalistas.

Seis años más tarde, en 1930, Bassols escribió otro ensayo con el mismo fin de tratar de descubrir la naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje, motivado por otras ejecutorias de la Corte. En una de 24 de septiembre de 1928 afirmó que las juntas no eran tribunales, y en otra posterior, de 9 de octubre del mismo año, se retractó diciendo que sí eran tribunales.

Así pues, en su nuevo artículo “¿Qué son, por fin, las Juntas de Conciliación y Arbitraje?”, Bassols reconoció que ya no tenía ningún interés discutir si de acuerdo con las normas constitucionales, las juntas sólo eran competentes para conocer de los conflictos colectivos, ya que la jurisprudencia de la Corte las había transformado en tribunales de trabajo, aunque él insistía en la solución de su escrito ganador de 1924: tribunales de trabajo para los conflictos individuales y las juntas para los colectivos.²⁵

La naturaleza de las juntas, en esta ocasión, la analizó desde dos puntos de vista: el formal y el material. Desde el punto de vista material realizan una función judicial, pero formalmente se encuentran, “por su dependencia administrativa y por la designación de los representantes del gobierno, hecha por el Poder Ejecutivo federal o local, dentro del conjunto de órganos que en su totalidad constituyen la administración”.²⁶

²⁵ Carpizo, Jorge, *La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México*, México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1975, p. 38.

²⁶ Citado por Carpizo, Jorge, *ibidem*.

Empero se trata de órganos de competencia confusa, heterogénea, por lo cual se complica la determinación de su naturaleza.

Al decir de Jorge Carpizo, "Bassols eludió el objeto de su ensayo, ya que su conclusión es tan confusa, como la naturaleza que él encontró en las juntas."²⁷

b) La otra interpretación vital entorno a la naturaleza de las juntas, es la que realizó el licenciado Trinidad García, en cuanto a que él afirmó que las juntas son órganos independientes de los tres poderes clásicos; tesis que compartirían más tarde, Mario de la Cueva y Trueba Urbina, considerándolas como órganos constitucionales de justicia social.

Del texto de su exposición se pueden sacar las siguientes conclusiones:

1) Las juntas tienen facultad para resolver los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación del contrato de trabajo, por tanto, su competencia abarca tanto los conflictos individuales como los colectivos.²⁸

2) El Constituyente otorgó a las juntas el carácter de autoridades políticas.²⁹

3) Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen funciones de jurisdicción cuando resuelven los conflictos que les encarga la ley; pero estas funciones en ocasiones adquieren matices legislativos.³⁰

4) Sin embargo, las juntas no pertenecen al Poder Judicial, aun cuando posean funciones jurisdiccionales, sólo se encuentran subordinadas a este Poder, por causa del amparo.³¹

5) Tampoco constituyen las juntas una dependencia del Poder Ejecutivo, en virtud de que sus funciones son ajenas a éste. Aunque requieren de una "fuerza extraña" que motive su organización inicial y encauce y ayude su funcionamiento, "Esta fuerza deberá prestarla otro órgano político que, por su naturaleza, sólo puede ser el mismo Poder Ejecutivo."³²

6) Todo asunto sometido a las juntas se resuelve preferentemente por conciliación, de acuerdo con la finalidad que el legislador persiguió al crearlas. Sólo en el caso de que los intentos para llegar a la concilia-

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ García, Trinidad, "Las Juntas de Conciliación y Arbitraje", en *Las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Interpretación de las fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional*, cit. p. 210.

²⁹ *Idem*, p. 194.

³⁰ *Idem*, p. 202.

³¹ *Idem*, p. 203.

³² *Idem*, p. 204.

ción sean inútiles, debe someterse el caso de que se trate a arbitraje, en la forma que establece la Ley.³³

c) Por su parte, Vicente Lombardo Toledano aseguró que las juntas no fueron creadas como tribunales de trabajo, estrictamente hablando y que fueron constituidas sólo para dirimir los conflictos colectivos; todo ello sale a relucir de la interpretación auténtica del artículo 123 constitucional y el estudio comparado de sus fracciones XX y XXI, con las legislaciones extranjeras que sirvieron de modelo al Constituyente del 17.

Sin embargo, la necesidad de decidir de manera rápida y más justa los conflictos individuales, obligó a la Suprema Corte a determinar en 1924, que las Juntas pueden conocer de los conflictos individuales y a otorgarle imperio a sus laudos, transformando así la jurisprudencia que emitió antes.³⁴

d) Alberto Trueba Urbina expresa que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales que corresponden a una jurisdicción especial, y que, por lo tanto, constituyen un cuarto poder constitucional que se encarga de la resolución de los conflictos del trabajo, y ajeno a los poderes clásicos, con la obligación de aplicar el derecho escrito, consuetudinario o equitativo que reivindique a los trabajadores socializando los bienes de producción, al ejercer una jurisdicción social.³⁵

Este criterio es inaceptable, porque nuestro documento supremo, en su artículo 49, adoptó las ideas de Montesquieu, por lo cual resulta ocioso intentar agregar otro poder a los consignados por los constituyentes, aunque éstos impliquen colaboración de poderes más que una división tajante.

Por otro lado, desde el punto de vista marxista, los arreglos a los que llegasen unos cuantos obreros obteniendo incluso la propiedad de la empresa en litigio, no significa la socialización de los bienes de producción, porque éstos, a su vez, se convertirían en capitalistas, con entera abstracción de las necesidades de los demás trabajadores.

e) Mario de la Cueva argumenta que las juntas constituyen una institución especial, que ejercen materialmente funciones legislativas cuando deciden conflictos económicos colectivos y jurisdiccionales cuando resuelven conflictos jurídicos. Las juntas están vinculadas al Poder Ejecutivo, a causa de la representación estatal; pero sin que exista una

³³ *Idem*, p. 211.

³⁴ Artículo publicado en el periódico *Excelsior*, el 27 de enero de 1930.

³⁵ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, S. A., 1975, pp. 240-242.

dependencia jerárquica, estando obligadas a ceñirse a las normas del proceso judicial. Además, deben considerarse como tribunales de equidad y de conciencia.³⁶

f) Jorge Carpizo³⁷ concluye esencialmente así:

1) Las Juntas no son tribunales especiales porque están creadas por la propia Constitución; no conocen de negocios determinados sino de todos los conflictos del trabajo; no tienen carácter transitorio, y no surgen después que han nacido los conflictos, sino que preexisten a éstos. Las Juntas no son tribunales especiales, sino de jurisdicción especializada.

2) Las Juntas, en México, se encuentran encuadradas dentro del Poder Judicial por las siguientes razones: son tribunales similares a los otros en cuanto disfrutan de independencia y autonomía; no son tribunales de última instancia porque sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial federal.

3) Las Juntas no son tribunales de equidad porque no tienen carácter transitorio, excepcional; cuando se expresa que las Juntas resuelven de acuerdo a la equidad, con ello se dice que tienen un margen más amplio para la interpretación e integración de las normas que los tribunales del orden común.

4) Las Juntas no son tribunales de conciencia porque tienen que razonar su fallo; éste se puede impugnar y su naturaleza es la de una sentencia y no un veredicto.

g) Héctor Fix-Zamudio³⁸ concluye haciendo hincapié en la confusión que reina en esta materia, ya que los tratadistas más destacados han expresado puntos de vista muy contradictorios acerca de las funciones de las juntas, y es así como se habla de *Instituciones autónomas constitucionales de justicia social*, que llevan a cabo funciones legislativas, administrativas y judiciales, que no deben reducirse a la división tradicional de los poderes, porque tienen un calificativo social.

Más adelante, aclara que las Juntas realizan funciones jurisdiccionales también en los conflictos económicos colectivos, aunque se apartan de los tribunales judiciales ordinarios; que las Juntas no son tribunales de equidad, aun cuando la apliquen en una "dosis mayor" que los jueces ordinarios, y menos aún hoy en día en que se encuentran

³⁶ De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, tomo II, cit., pp. 920-922.

³⁷ Carpizo, Jorge, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México*, México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1975, pp. 69 y 70.

³⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México*, México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1975, pp. 69 y 70.

sujetos al ordenamiento jurídico laboral; que tampoco son tribunales "en conciencia", es decir, que aprecien libremente los elementos de convicción.

Pues no obstante el lenguaje legal, las juntas de conciliación y arbitraje no sustentan un veredicto inimpugnabile similar al de los jurados populares, sino un verdadero fallo judicial, en el cual deben razonar la apreciación de las pruebas, ya que dichos fallos son impugnables a través del juicio de amparo, ante los tribunales federales... se trata, entonces, de la apreciación o valorización de las pruebas de acuerdo con el sistema de la "sana crítica".³⁹

III. ANÁLISIS RETROSPECTIVO

Del análisis de lo expuesto en este trabajo, resulta:

Las legislaciones extranjeras en materia laboral eran bastante conocidas en nuestro país, al momento de insertarse las Juntas de Conciliación y Arbitraje en la fracción XX, en el artículo 123 constitucional.

Particularmente, el Decreto 59 de Salvador Alvarado, que establece el Consejo de Conciliación y el Comité de Arbitraje, hace alusión a la legislación de Estados Unidos, así como la Ley del Trabajo del propio gobernador constitucional de Yucatán, se basa en los Industrial Court australianos.

El constituyente José Natividad Macías reconoció, en su discurso pronunciado en la 25a. sesión ordinaria de 28 de diciembre de 1916, celebrada en Querétaro para aprobar el artículo quinto de la Constitución de 1917, que Venustiano Carranza lo comisionó a él, al licenciado Luis Manuel Rojas y a Zubaran Capmany, para que viajasen a Estados Unidos, Guatemala e Inglaterra, respectivamente, y estudiaran minuciosamente las legislaciones más avanzadas en materia laboral (de Inglaterra, Bélgica y Francia) para configurar un proyecto de ley mexicana.

Actualmente, existen autores de Derecho del Trabajo que insisten en interpretar el espíritu del Constituyente del 17, aun cuando, si bien es cierto que José Natividad Macías, como lo dijo en su intervención mencionada, no pretendía crear tribunales del trabajo que pudieran contaminarse con los ordinarios, la verdad es que la pretensión genuina del Constituyente ya ha sido muy rebasada por la jurisprudencia y la

³⁹ *Ibidem.*

doctrina, como nos lo marca acertadamente en su investigación Jorge Carpizo.

Sin embargo, aún hay tratadistas que explican la naturaleza jurídica de las juntas conforme lo hizo Narciso Bassols en 1930:

Desde el punto de vista material, es decir, según su actividad, realizan una función judicial; pero formalmente se encuentran por su dependencia administrativa y por la designación de los representantes del gobierno hecha por el Poder Ejecutivo federal o local, dentro de los órgano que en su totalidad constituyen la administración.⁴⁰

Criterio también muy superado, ya que existe casi absoluta coincidencia en que las Juntas de Conciliación y Arbitraje realizan materialmente una función judicial, independientemente de su nexo con la administración pública. Dicho en otras palabras, la mayor parte de los autores aceptan que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son verdaderos Tribunales especializados en materia laboral; por ello, teóricamente en la década de los ochentas podría sugerirse su integración al Poder Judicial, no por el hecho de resolver una polémica jurídica interesante, sino por la conveniencia de que mediante su incorporación se le otorguen las garantías judiciales a sus funcionarios, entre otras cosas.

Ciertamente, el gobierno de la Federación se ejerce a través de los poderes federales, previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49, de la Constitución de la República, y que son:

1) *El Poder Legislativo*. Integrado por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representa a la población ciudadana (artículos 50, 51 y 52 constitucionales), y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal (artículo 56 de la Constitución).

2) *El Poder Ejecutivo*, que reside en el presidente de la República (artículo 80 constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las secretarías y departamentos de Estado (artículos 90 y 92 de la Constitución), y por la Procuraduría General de la República (artículo 102 constitucional) y por el gobernador del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI), así como por los organismos descentralizados, empresas de Estado y fideicomisos públicos (artículos 90 y 93).

⁴⁰ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 38.

De tal suerte, que tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:⁴¹

- a) Centralización.
- b) Desconcentración.
- c) Descentralización.
- d) Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

De acuerdo con la organización del gobierno federal, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, están incorporados a la centralización administrativa, puesto que las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje dependen formalmente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; las locales, del jefe del Departamento del D. F. y de los gobernadores, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, no se articulan bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen, y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las secretarías, los departamentos de Estado y la Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada secretaria, departamento de Estado y Procuraduría.

La relación jerárquica se establece entre los órganos centralizados. Los poderes que implican esta relación: son de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia.

Esta vinculación jerárquica no se da en los tribunales del trabajo, aun cuando el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es nombrado por el presidente de la República (artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo), los presidentes de las juntas locales son designados por los gobernadores de las entidades federativas (incluyendo a del Distrito Federal, cuyo presidente es nombrado por el jefe de ese departamento), y los presidentes de las juntas especiales son nombrados por el secretario del Trabajo y Previsión Social (artículo 633,

⁴¹ Véase, Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 7a. ed., México, Editorial Porrúa, S. A., 1986, pp. 107-116.

LFT), por el gobernador del estado o por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Independientemente de lo anterior, Jorge Carpizo nos advierte que el sistema actual de nombramiento de los funcionarios judiciales no es el mejor, por lo cual se han propuesto otros sistemas que bien podrían aplicarse a los funcionarios de las juntas.⁴²

La otra fase del poder de nombramiento, que es la facultad de remoción, también se presenta respecto a la responsabilidad de los funcionarios de las juntas.

El presidente de la Junta Especial deberá informar al secretario del Trabajo y Previsión Social, al gobernador del estado o jefe del Departamento del Distrito Federal, quienes oirán al interesado y después pronunciarán una resolución artículo 637-II de la LFT).

Lo anterior ocasiona una situación anormal en nuestro sistema jurídico, porque parece indebido que los funcionarios judiciales sean destituidos por funcionarios administrativos, porque se quebranta su autonomía e independencia.

Jorge Carpizo propone, por ello, que la Ley Federal del Trabajo contenga normas más precisas de destitución sin que tengan ingerencia las autoridades administrativas, y donde se remita incluso a lo preceptuado por la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, respecto a la remoción en su capítulo de responsabilidades oficiales, en lo que concierne a los magistrados del propio tribunal.⁴³

Siguiendo con nuestra exposición, el Poder Judicial federal está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de circuito, colegiados en materia de apelación, en juzgados de distrito (artículo 94 de la Constitución) y el Jurado Popular Federal (artículos 1o., fracción V, y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Para subsanar los inconvenientes señalados por diversos autores, en relación a que las juntas pertenezcan formalmente al Poder Ejecutivo, lo recomendable sería incorporar plenamente las juntas al Poder Judicial, agregando a los preceptos que organizan el Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

⁴² Carpizo, Jorge, *La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, cit., p. 64.

⁴³ *Op. cit.*, p. 67.

Por lo que se refiere a las juntas locales, su incorporación al Poder Judicial, sería a través del Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa y, en su caso, al del Distrito Federal.

Aclaremos que esta integración de los tribunales del trabajo bien puede realizarse sin modificar el sistema actual que los rige, empero el traslado conduciría inevitablemente a algunas modificaciones que son consecuencia natural de la evolución dinámica del derecho.

Posiblemente la integración tripartita de las juntas sea la adecuada, pero su desenvolvimiento desde que fueron creadas, no ha respondido a las necesidades de los interesados primordialmente: los trabajadores.

Quizá sería aconsejable suprimir la etapa conciliatoria en los tribunales del trabajo. No pasamos por alto que la conciliación se ideó con el objeto de lograr una mayor economía, sencillez y prontitud del proceso laboral; pero la conciliación bien puede desempeñarla o seguir desempeñándola la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, con sus procuradores auxiliares foráneos, o la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal y las que se creen para tal efecto en las entidades federativas. La Procuraduría Federal es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la del Distrito Federal es un órgano administrativo central de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal.

Aquí cabe observar, que los que insisten en proclamar que las juntas pertenecen al sector administrativo, no se ponen a pensar que con ello las están equiparando a las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, en cuanto a su organización se refiere.

En efecto, las procuradurías mencionadas, ante todo, tienen la misión de proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y sólo que no se consiga la "conciliación" se acudiría a los tribunales del trabajo. Consecuentemente, las "Juntas de Conciliación", pasarían a formar parte de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo.

Las Juntas en su afán de conciliar han logrado que los trabajadores acepten la mitad de las prestaciones a que tienen derecho. Si partimos del principio de la "indisponibilidad de los derechos obreros", a la que magistralmente se refiere el maestro Barbagelatta, tendríamos que concluir que de ser tales derechos irrenunciables, en estricto derecho, no debería tener cabida la conciliación, que en todos los casos implica la intervención de un tercero para obtener que las partes renuncien parcialmente a sus derechos; por lo demás

si el patrón y el trabajador enemistados no pudieran "arreglarse" en su propio centro de trabajo, difícilmente se arreglarán ante las autoridades del trabajo, a donde el patrón concurre sumamente forzado.⁴⁴

Con estas reformas se estima que las Juntas de Conciliación y Arbitraje realizarían una justicia más pronta y expedita, beneficiando con ello a los trabajadores, porque se pretende aligerarlas del enorme trabajo que significa para sus funcionarios conocer de la conciliación y, a su vez, del arbitraje, cuando en el asunto no hubo arreglo.

Además, las personas que acuden a los tribunales del trabajo, también reclaman modificaciones en cuanto a las personas que laboran en ellos. Éstas se hacen consistir en que los jueces o presidentes de las Juntas sean magistrados de carrera, inamovibles y ajenos a los intereses de las partes.

De acuerdo con algunas referencias comparativas, la petición es bastante congruente.

En Chile, su Código de Trabajo (artículo 423) establece que los jueces especiales deberán ser abogados. En Venezuela, el reglamento de noviembre de 1938 ordena que los tribunales del trabajo de la primera instancia serán unipersonales, a cargo de un funcionario judicial federal que se llamará juez de primera instancia del trabajo, y que deberá ser abogado.

La Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo en Venezuela, publicada el 16 de agosto de 1940 que modificó la anterior de 1936 y el decreto reglamentario de 1938, previene en su artículo segundo: ⁴⁵ "Los tribunales del trabajo son: A) los tribunales del trabajo que conocen en primera instancia, y B) el Tribunal Superior del Trabajo, que conoce en segunda instancia."

El Tribunal Superior del Trabajo se compone de tres jueces que se denominan presidente, relator y canciller, y conocen de las apelaciones y consultas de los fallos que dicten los tribunales de primera instancia de acuerdo con la propia ley, artículo 3o.

Los jueces del trabajo son designados por el Consejo de la Judicatura.

También se ha criticado la ignorancia jurídica de los representantes de los trabajadores y del patrón (la Ley Federal del Trabajo, sólo les

⁴⁴ Cavazos Flores, Baltazar, "Los conflictos del trabajo y su solución", en *Panorama del derecho del trabajo en México. Homenaje a Salomón González Blanco*, México, UNAM, 1984, p. 145.

⁴⁵ Desmarás R., Carlos, *La organización de los tribunales del trabajo en Francia*, cit., p. 38.

exige que tengan instrucción primaria). Creemos que para mejorar la institución, pudiera establecerse como requisito mínimo para ser nombrados, tener licenciatura en derecho. Con esto se lograría preparar a los jueces legos para que enfoquen jurídicamente las cuestiones que se les plantean.

La capacitación de sus miembros es imprescindible para que aprecien debidamente los casos, en atención a que los tribunales del trabajo no son de equidad, ya que si están obligados, aunque en menor medida que los tribunales ordinarios, a ajustarse a las reglas jurídicas de todo procedimiento.

Asimismo, es inconciliable con el ordenamiento constitucional (artículo 5o.) que a los abogados patronos, asesores o apoderados, se les impida gestionar a favor de su defenso en la etapa conciliatoria (artículo 876, fracción I, de la LFT); este precepto debe ser derogado.

Se hace hincapié en la influencia nefasta, en el ánimo del trabajador, demandante de justicia, de los denominados "coyotes", que vician el procedimiento laboral y desorientan severamente al interesado; es preferible que sean los licenciados en derecho, conocedores de las leyes, quienes se encarguen de asesorar a los contendientes.

IV. CONCLUSIONES

1. Si las Juntas y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dirimen las controversias que se suscitan entre el trabajo y el capital, ya sean de carácter colectivo o individual, entonces realizan actos jurisdiccionales y, por lo tanto, son verdaderos tribunales; porque, de acuerdo con Carnelutti, la jurisdicción se caracteriza por la función que realizan los órganos del Estado cuando deciden un litigio jurídico.

2. Teóricamente, puede afirmarse, a setenta años de la Constitución de 1917, que sería conveniente que las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se integren plenamente al aparato judicial mexicano, no para dar por terminada una polémica jurídica por demás interesante, sino para uniformar la organización del Estado mexicano; todo ello mediante una reforma constitucional y a la legislación laboral y del poder judicial.

3. El juez laboral seguiría teniendo como meta principal la economía procesal, manteniéndose los tribunales del trabajo, en lo esencial, como hasta ahora han funcionado.

Los integrantes seguirán siendo designados por los sectores productivos, trabajadores y patronos; pero en lo referente al representante gu-

bernamental, deberá de ser de carrera judicial. En el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje también se conservará la representación directa de los sectores, haciendo participar a un tercero cuya imparcialidad sea segura.

4. A los jueces del trabajo deben atribuírseles las prerrogativas y garantías de la magistratura común, con el fin de que gocen de plena autonomía.

5. Se sugiere que se traslade la etapa conciliatoria de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a las Procuradurías de Defensa del Trabajo, para aligerar su carga de asuntos, y en las cuales bien podría caber la composición tripartita.