

PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

SUMARIO: I. *Antecedentes.* II. *Procedimiento de integración de las Juntas en la Ley Federal del Trabajo de 1931.* III. *Modificación introducida en la Ley de 1970.* IV. *Críticas al procedimiento de integración vigente.* V. *Dirección de las actuales controversias procesales.*

I. ANTECEDENTES

El proyecto de a. 123 que fue sometido a la aprobación del Constituyente de 1917 expresaba en su fr. XX que las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarían a la decisión de un *Consejo de Conciliación y Arbitraje* formado por igual número de obreros y de patronos. Al discutirse la referida fracción el diputado Gracidas opuso fundadas dudas sobre la forma y el momento en que fuesen integrados tales tribunales, porque según él, en ninguna parte del proyecto se hacía aclaración al respecto, no quedando tampoco aclarado si los consejos a los cuales se hacía referencia tendrían un carácter permanente o sólo se integrarían para el conocimiento de lo que él denominó “algunas dificultades.” Dijo textualmente: “¿Han de recibir previo aviso en cada movimiento económico o ha de convocarse al tribunal cuando estallen dificultades No creo que tal sea la intención.”

Por su parte el diputado Machorro Narváez indicó que en principio aprobaba los “consejos”, pero debían éstos integrarse como verdaderos tribunales si iban a resolver conflictos individuales o colectivos, insistiendo en la circunstancia de darles una organización distinta a los tribunales ordinarios, a efecto de no dejarlos sujetos a similares procedimientos. En el debate habido, el diputado Mújica, uno de los autores del proyecto, ofreció la siguiente explicación:

La duda del diputado Gracidas ya la habíamos presupuesto, pues algún ciudadano se acercó a la comisión redactora para que le indicáramos cómo iban a ser esos consejos de conciliación, si permanen-

tes o accidentales. No formulamos en el precepto ninguna aclaración porque a nuestro juicio debe dejarse su solución a la reglamentación que haga cada Estado de esta facultad, según puedan obtenerse mejores resultados.¹

El proyecto se aprobó con el único cambio de la palabra *consejo* por la palabra *junta*, dejándose a la legislación de los Estados la forma de integrar las referidas Juntas de Conciliación y Arbitraje de acuerdo a sus necesidades o conveniencias. Tres Estados: Yucatán, Nayarit y Zacatecas, separaron la función conciliatoria del arbitraje; Nayarit inclusive creó un Tribunal de Arbitraje con carácter administrativo presidido por un juez presidente, asistido de un representante de los obreros y otro de los patronos.² Los demás Estados, siguiendo esta idea, establecieron juntas municipales de conciliación para el conocimiento de conflictos concretos que se presentaran, fuesen individuales o colectivos; y por separado juntas centrales de conciliación y arbitraje con tres representantes de los trabajadores, tres de los patronos y uno del gobierno con el carácter de presidente de cada junta. Sólo Nuevo León y Jalisco fijaron en seis el número de representantes por cada sector obrero o patronal.³

Respecto al procedimiento para la integración de estas juntas se siguieron diferentes modalidades:

a) La mayor parte de los Estados fijaron un sistema de elección popular para integrarlas a través de representantes de trabajadores o de patronos, que reunidos independientemente, hicieran la elección bajo la forma que acordaran, de las personas que debían participar en la integración de las juntas.

b) Los Estados de Campeche, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, determinaron que fuesen las “cámaras obreras” (según denominación de algunos), los sindicatos o federaciones, quienes nombraran libremente a sus representantes, y las cámaras de comercio, industrias, agrícolas o mineras, las que de común acuerdo hicieran la designación de los suyos. La elección debía hacerse en convenciones privadas que debían tener lugar durante el mes de diciembre a efecto de que los candidatos elegidos tomaran posesión del cargo el primero de enero del año siguiente.

¹ “Sesión del Congreso Constituyente de 1917 de fecha 23 de enero”. *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Porrúa, 1978; t. VIII, p. 648 (a. 123).

² Artículos 114 a 116 de la Ley del Trabajo del Estado de Nayarit, 1918.

³ Leyes orgánicas de las juntas centrales de conciliación y arbitraje de los mencionados Estados; artículos 3 y 7 respectivamente.

c) Respecto al periodo de actuación, la mayor parte de las entidades federativas lo fijaron en un año. Las de Campeche, Jalisco, Coahuila, Nuevo León, Tabasco, Veracruz y Yucatán lo fijaron en dos años. Con el tiempo prevaleció este último término en casi todas las juntas centrales y la federal de posterior formación, el año de 1927.

d) La idea de convenciones especiales con intervención oficial reunidas mediante convocatoria previa, surgió de los Estados de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit y Tamaulipas.

e) De estos mismos Estados fue la idea de levantar actas de las convenciones y entregar a título de nombramiento o credencial acreditativa, una copia de la misma a cada interesado.⁴

En lo federal fue hasta el año de 1925 y con posterioridad a las primeras grandes huelgas de trabajadores ferrocarrileros y de la industria textil que tuvieron lugar en el país, que el general Plutarco Elías Calles, presidente de la República, redactara decretos para el conocimiento por un solo organismo federal, de los conflictos de las que empezaron a llamarse ramas de la industria nacional, que se sustrajo al conocimiento de las juntas locales la solución de tales conflictos, en particular colectivos.⁵ De ahí el surgimiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que en su origen dividiera su función en cuatro grupos especiales, destinados, el número uno, a la industria ferrocarrilera; el número dos, a las industrias minera y del petróleo; el número tres a la industria eléctrica, y el número cuatro a la industria textil, cuya competencia procesal y jurisdiccional por materia subsistió por varios años, aún después de promulgada la Ley Federal del Trabajo de 1931. Sería interesante seguir el desarrollo histórico tanto de la Junta Federal como de la del Distrito Federal, hoy que la primera ostenta sesenta juntas especiales y la segunda, a fuerza de duplicar funciones de algunas, más de doce juntas especiales.

⁴ Para cualquier consulta a continuación indicamos los artículos de las leyes del trabajo locales, que a nuestro juicio, consignan la reglamentación más interesante sobre la formación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje estatales: *Aguascalientes* (aa. 457 a 460); *Campeche* (aa. 155 a 156); *Coahuila* (aa. 178 a 179); *Colima* (aa. 70 a 73); *Chiapas* (aa. 124 a 126); *Chihuahua* (aa. 149 a 153); *Guanajuato* (aa. 78 a 79); *Nayarit* (aa. 114 a 116); *Tabasco* (aa. 135 a 137); *Tamaulipas* (aa. 287 a 292) y *Veracruz* (aa. 171 a 175).

⁵ Los decretos del general Plutarco Elías Calles que habían federalizado estas industrias con anterioridad se publicaron en los *Diarios Oficiales de la Federación* siguientes: 21 de abril de 1926 para los ferrocarriles; 24 de diciembre de 1925 para la exploración de minerales y explotación del petróleo; 6 de mayo de 1926 para la industria eléctrica y 18 de marzo de 1927 para la textil.

El presidente Emilio Portes Gil, en su proyecto de Código del Trabajo propuso el año de 1929 la formación de diez juntas federales centrales, distribuidas en los lugares de mayor importancia económica y laboral del país, integradas con un presidente y seis vocales, tres en representación de los trabajadores y tres en representación de los patronos, para conocer de los asuntos industriales de la competencia federal; y una junta central de conciliación y arbitraje en cada uno de los Estados al lado de juntas locales, cuya jurisdicción territorial debía fijarla cada gobernador según lo considerasen necesario, juntas que a su vez podrían denominarse centrales al ubicárseles en el centro de una zona industrial o comercial importante. Estas juntas se integrarían con sólo tres representantes: uno de los obreros, otro de los patronos y uno más del gobierno, actuando éste en calidad de presidente.⁶

II. PROCEDIMIENTO DE INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

Fue hasta la Ley Federal del Trabajo que, para evitar confusión en la integración de las juntas, se estableció un procedimiento especial, de interés democrático y funcional, más que político, como lo dejó indicado el maestro Trueba Urbina,⁷ aun cuando él mismo haya reconocido después que devino más en político que en funcional; procedimiento que fue incluido en un capítulo expreso de dicha ley y en el cual se fijaron las bases para la elección de representantes obrero-patronales, facultándose a las juntas centrales para actuar tanto en pleno o en grupos especiales, pudiendo hacerlo estos últimos con un representante del trabajo, otro del capital y uno más del gobierno; o con tres representantes obreros y tres patronales caso de actuar en pleno, debiendo tomarse cualquier acuerdo por mayoría de los representantes.

Desde la vigencia de esta ley la elección se ha hecho a través de convocatorias que se publican el día primero de octubre del año de la elección, siempre en los años pares. Esta elección durante la vigencia de la ley de 1931 se hizo cada dos años, en la actualidad se hace cada seis años al iniciarse los periodos presidenciales. En estas convocatorias se especifican las bases del procedimiento electoral, muy simplificadas en

⁶ Exposición de motivos del proyecto de Código del Trabajo presentado al congreso por el presidente Emilio Portes Gil.

⁷ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 1974, pp. 266 y ss.

la ley de 1931, expedidas bajo criterios muy rígidos hoy en día como después se analizará. En la ley de 1931 las convocatorias únicamente debían indicar:

a) Lugar, día y hora donde debían reunirse los delegados de trabajadores o patronos, el día primero de diciembre siguiente.

b) Los delegados eran nombrados, uno por cada agrupación obrera o centro patronal debidamente registrados y para efectos de votación cada delegado representaba el número de votos correspondiente al número de trabajadores que estuvieran al servicio de un patrono en la fecha de publicación de la convocatoria; a los delegados acreditados la autoridad del trabajo debía certificarles las credenciales que se les extendieran, a más tardar el día quince de noviembre del año de la elección.

c) Los trabajadores libres podían ponerse de acuerdo para designar un delegado común, y sólo de no ser posible este acuerdo, quedaban facultados los gobernadores, el jefe del Departamento del Distrito Federal o la autoridad federal del trabajo, para hacer el nombramiento respectivo; estos delegados tenían derecho a emitir un número de votos equivalente al de los trabajadores que intervenían en la designación.

d) El día primero de diciembre del año de la elección se reunían las convenciones convocadas (una por cada junta central, por cada junta de conciliación o por cada grupo especial) celebrándose en el mismo local, por la mañana las de los trabajadores, por la tarde las de los patronos.

e) El representante de la autoridad sólo tenía facultades legales para instalar cada convención y proceder al nombramiento de la mesa directiva; una vez en funciones ésta, debía dejar en absoluta libertad a la asamblea para proceder a la elección de representantes propietario y suplente de la junta en cuestión.

f) El último acto de la convención se constreñía a la elección y la entrega, por los miembros de la mesa directiva, del nombramiento respectivo de cada representante, del acta original con dos copias y copias de las cédulas de nombramiento, al representante oficial.

Con frecuencia fueron las convenciones de los trabajadores, más que las de los patronos, campo de controversias intersindicales. Las patronales dejaron de tener problemas en su desarrollo cuando a los delegados los controló (para efectos electorales) la Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX) que se constituyó en el organismo desde donde, por conveniencia de los interesados, se resuelve cualquier oposición presentada en contra de algún candidato y se selecciona al representante; de esta manera se han repartido y distribuido las representaciones sin

amago de disidencia, pues por lo regular se hace la designación por la propia confederación.⁸

En los decenios de los años treinta y cuarenta, las centrales obreras de mayor representatividad se disputaron el nombramiento de los representantes ante las juntas. Cabe aclarar, sin embargo, que en aquellos grupos especiales donde éstas correspondían sólo a un sindicato, como los de ferrocarriles, petróleo, industria eléctrica, jamás se presentó conflicto en una convención; pero no ocurrió así con los otros sectores, pues en una época los trabajadores mineros, en otra los de la industria textil o azucarera, en lo federal, o los obreros panaderos o camioneros en el Distrito Federal, tuvieron serias divergencias en la elección; primero, al no ponerse de acuerdo en un candidato; segundo, al provocar turbulencias sociales en el acto mismo de las convenciones; tercero, al llegar hasta la realización de actos delictuosos que dieron causa a la intervención de las autoridades policiales. La única solución política a la que accedieron las autoridades, fue a la duplicación de grupos especiales, para destinar uno a los trabajadores pertenecientes a determinada central, otro a los de la contraria. A ello fue debido que durante algunos años existieran hasta tres grupos destinados a la industria minera; dos a la industria ferrocarrilera, dos a la industria textil, evitándose con ello las luchas sindicales por el predominio electoral en las expresadas convenciones.

III. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA LEY DE 1970

Las experiencias vividas por los miembros de la comisión redactora del anteproyecto de nueva Ley Federal del Trabajo, los eminentes juristas don Mario de la Cueva, María Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano, al igual que el actual ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señor licenciado Alfonso López Aparicio, todos ellos ex presidentes de las juntas de Conciliación y Arbitraje, federal o del Distrito Federal, condujeron al cambio operado en el procedimiento vigente para integrar las juntas. Examinemos estas modificaciones:

1. Se ha modificado la fecha de celebración de las convenciones, al pasarlas del día primero al cinco de diciembre del año de la elección, en la actualidad al iniciarse un nuevo periodo de actuación de los representantes, de dos a seis años.

⁸ Guerrero, Euquerio, *Relaciones laborales*, México, Porrúa, 1971, capítulo de los organismos de integración obrero-patronal; pp. 211 y ss.

2. Convenciones. De acuerdo al a. 659 de la ley, las convenciones serán celebradas en las capitales: de la República tratándose de lo federal; de los Estados tratándose de las locales; denominación que ha substituido a las juntas centrales. Si alguna otra junta tiene su residencia en lugar distinto, ahí deberá celebrarse la convención respectiva. Las reglas procesales puestas en vigor abordan los siguientes pasos:

a) Se celebrará una convención de trabajadores, independiente de la que corresponde a los patronos de la misma rama industrial o actividad;

b) Podrán concurrir a ella los delegados obreros y patronos independientes; provistos de sus respectivas credenciales;

c) Habrá tantas convenciones como juntas de conciliación o de conciliación y arbitraje vayan a funcionar, sean federales o locales y municipales, así como el número de juntas especiales a cuya formación e integración se convoque;

d) Las convenciones serán instaladas por el secretario del trabajo para la federal, el gobernador de cada Estado para las locales y el jefe del Departamento del Distrito Federal para las delegaciones que lo integran; quienes podrán designar representantes suyos a cada convención;

e) La revisión de las credenciales se hará dándole lectura a cada una, en voz alta, para mejor información de los delegados, quienes podrán oponer las objeciones que estimen procedentes para la aceptación o rechazo de aquellas credenciales que no reúnan los requisitos legales, sobre todo si los delegados no pertenecen a la rama de la industria o actividad representada en la convención, y

f) Si no concurre a la convención ningún delegado de los trabajadores o patronos independientes, o si por alguna circunstancia la convención no llega a un acuerdo y no hace el nombramiento de representante obrero o patronal, se entenderá que los delegados dejan a las autoridades del trabajo la facultad de tal nombramiento.

Se ha expresado por los sindicatos independientes que en las convenciones donde concurren delegados de varias industrias o actividades, no se actúa bajo criterios democráticos y ello arroja como resultado que se deja sin intervención a todo el sector laboral. Se propone por ello regresar al sistema sustentado en el a. 390 de la ley de 1931, donde se prohibía la reelección de representantes, a fin de evitar lo que se observa en la actualidad, que varios de éstos son reelectos por varios periodos, no por resultar eficaces en el cumplimiento de la función judicial que les corresponde o por el conocimiento de la materia en que intervienen, sino por el control político-sindical que ejercen. Solicitan se establezca una especie de rotación de un grupo de personas debida-

mente calificadas para el cargo, entre quienes puedan ser seleccionados los representantes.⁹

3. Los padrones. Ordenan los aa. 656 y 657 de la ley que los padrones para la elección de representantes se hagan por los sindicatos o los patronos, o los que se formen con trabajadores y patronos independientes, con la única condición de que los trabajadores tengan un periodo mínimo de prestación de servicios de seis meses anteriores a la fecha de las convocatorias. Dichos padrones deberán presentarse a las autoridades del trabajo a más tardar el día veinte de octubre del año de la elección y serán comprobados mediante certificación por un inspector del trabajo. La reforma que contempla la legislación vigente atañe a la formación de los padrones, pues en la ley de 1931 eran las autoridades quienes debían formarlos (a. 378) y mantenerlos permanentemente actualizados y al inspector del trabajo sólo correspondía acreditar su exactitud cuando se presentaran objeciones oportunas antes del día de la elección, debidamente fundadas.

4. Respecto de las credenciales sí existe un avance positivo porque en realidad deben ser los interesados quienes acrediten a sus delegados con plena libertad, con el único requisito de comprobar, si se requiere, la prestación de servicios a un patrono en el momento de la acreditación, caso en el cual podrá un inspector del trabajo realizar la investigación que proceda antes de extender cualquiera certificación.

5. Competencia territorial. El aumento a sesenta juntas especiales en el ámbito federal, constituye igualmente un avance y se pretendió fue-se el inicio de una posible federalización de las juntas de conciliación y arbitraje; más aún, la LI Legislatura aprobó la modificación respectiva, pero esto no alcanzó la ratificación del número de estados de la República que debían convalidar la reforma aprobada, pues dieciocho no la aceptaron, por cuyo motivo no entró en vigor.

En cualquier forma la ventaja actual estriba en que, independientemente de funcionar en cada capital de un Estado una junta federal especial, funcionan otras en ciudades tan importantes como Tampico, Ensenada, Cananea, Torreón, Mazatlán, Poza Rica, Veracruz, etcétera, habiéndose asimismo facultado a los sindicatos nacionales de industria a nombrar delegados en tantas convenciones como centros de trabajo deban estar representados, por laborar en ellos agremiados suyos. Con-

⁹ Cavazos Flores, Baltazar, *El mito del arbitraje potestativo*, México, Jus, 1978; pp. 177 y ss.

forme a esta reforma, sus respectivas secciones participan en la designación de representantes obreros de dichas juntas especiales.¹⁰

6. Los estados han quedado facultados a su vez para integrar tantas juntas especiales como consideren necesario establecerlas, sobre todo en los municipios de mayor desarrollo económico estatal, evitándose de esta manera el error procesal que subsistió por largo tiempo en alguna entidad, de mantener funcionando en la capital de dichos estados una junta municipal al mismo tiempo que la central, adjudicándole a las juntas municipales de conciliación una supuesta primera instancia laboral y a la central la segunda instancia. Raro fue también el caso de entidades federativas que establecieron juntas locales de conciliación y arbitraje, cuando el número de conflictos en una región lo exigía.

7. Finalmente, las bases fijadas para el Distrito Federal en las convocatorias respectivas, incluyen una gran diversidad de industrias y actividades que deben quedar representadas en cada junta especial de la local de conciliación y arbitraje, pero se han hecho divisiones y establecimientos cuyos trabajadores y patronos pueden concurrir a las convenciones para el nombramiento de representantes, que en rigor no autoriza la ley, pues los grupos "bis" que hoy atienden parte del trabajo jurisdiccional son atendidos por un solo representante obrero, patronal y del gobierno y funcionan en distinto local, lo cual impide una atención directa como corresponde conforme al propósito del legislador.¹¹

IV. CRÍTICAS AL PROCEDIMIENTO DE INTEGRACIÓN VIGENTE

Valiosas objeciones se han presentado contra el actual procedimiento para integrar las juntas de conciliación y arbitraje. El doctor Jorge Carpizo ha recogido hasta cinco:

1. La que opina que los representantes de los obreros y los patronos se encuentra dentro de la figura procesal juzgador-parte, y dentro de ésta, la de su manifestación como juez-defensor, aspecto que —según sus expositores— anula su obligatoria imparcialidad.

2. La que ataca la parcialidad de los representantes obrero-patrona-

¹⁰ Puede consultarse la base décima de la convocatoria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10. de octubre de 1982; pp. 11 a 21.

¹¹ Convocatoria para la elección de representantes de los trabajadores y de los patronos ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y el Jurado de Responsabilidades; publicada igualmente en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10. de octubre de 1982, pp. 22 a 35.

les por su relación directa con el sindicato o las empresas que intervinieren en su nombramiento.

3. La que critica el hecho de que los representantes no están inspirados en un espíritu de justicia sino en un propio interés de clase.

4. La que se opone a la integración tripartita de nuestros tribunales del trabajo por resultar ésta totalmente contraria a las dos características que deben predominar en el proceso laboral: la rapidez y la confianza, anhelo del constituyente de 1917 y razón por la cual no diera a las juntas el carácter de tribunales propiamente dicho.

5. La que se basa en el hecho de la desigualdad en que se coloca a los jueces técnicos o representantes del gobierno en las juntas, porque en aquellas situaciones en las que, por interés de clase o designación, unen su voto el representante del trabajo y el del capital en contra de la opinión jurídica de aquél, el resultado es contrario al orden e interés procesal.¹²

Los doctores De la Cueva y Trueba Urbina estimaron por su parte, que la presencia de los representantes obreros y patronales en las juntas, daba mayor confianza a los sectores interesados en la administración de la justicia laboral, porque aun cuando no resultara creíble en esta época de contrastes, los trabajadores seguían en la idea tradicional que partió del Constituyente de 1917, en el sentido de que debían integrarse tribunales diferentes a los del orden común, en los cuales tuvieran representación y contaran con jueces idóneos, porque de esta manera podían ponderar en mejor forma sus determinaciones al resolver las diversas controversias examinadas, pues no era posible examinar que todas éstas fueran antagónicas; aparte el hecho de ajustarse este tipo de tribunales a la realidad de las empresas y a las necesidades de la clase obrera. Para el doctor De la Cueva la integración tripartita de las juntas tendría inclusive el carácter de un “cuarto poder”, al ejercer en forma independiente funciones legislativas y jurisdiccionales.¹³ Y para el doctor Trueba Urbina dicha formación tripartita convertía a las juntas, de hecho y por derecho, en tribunales sociales con funciones jurisdic-

¹² Carpizo, Jorge, “La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 151, septiembre-diciembre 1972; México, UNAM, 1974, p. 405.

¹³ De la Cueva, Mario, “Jurisdicción del trabajo en el derecho mexicano”, artículo publicado en la obra colectiva titulada *Contratti Collettivi e Controversie Collettive di Lavoro*; Italia, CEDAM, Padua, 1965, pp. 123 y ss.

cionales, legislativas y administrativas, fijadas en la constitución social, en la jurisprudencia y en la antigua ley de 1931.¹⁴

Debemos admitir sin embargo, que son más los tratadistas que al ocuparse del procedimiento de integración de las juntas, encuentran graves fallas procesales, producto según su pensamiento, del fracaso social y político que se observa en el nombramiento de representantes, pese a las buenas intenciones que tuvo el legislador al llevar a cabo la reforma antes apuntada. Por nuestra parte, apuntamos las que a nuestro juicio permiten advertir discrepancias jurídicas que debieran ser corregidas:

1. El a. 651 de la Ley Federal del Trabajo establece que en las convocatorias se especificará la distribución de las ramas de la industria que deban estar representadas en cada junta. Señalábamos también que en materia federal y tratándose de las juntas especiales ubicadas en la ciudad de México, centro político de la República, se han destinado algunas a determinada rama en particular: ferrocarriles, minas, petróleo, electricidad, textiles, etcétera, reminiscencia de la organización y funcionamiento de la propia junta federal en sus comienzos; aparte de algunas otras actividades que, por extensión, han exigido un trato similar: seguridad social, trabajo universitario o de instituciones de educación superior en el país, empresas que actúen a virtud de contrato o concesión de las propias autoridades federales.¹⁵

La crítica sobre el particular se justifica ya que en cierta medida se ha favorecido con esta distribución, a las federaciones y sindicatos incorporados en el Congreso del Trabajo, al quedar los trabajadores independientes de esas industrias en situación minoritaria y carecer de representatividad en las convenciones donde participan, sin posibilidad tampoco de contar con un representante idóneo en las respectivas juntas especiales, sobre todo en el tratamiento que se da a los conflictos colectivos más que a los individuales (a. 606).

2. Se han presentado quejas fundadas de los sindicatos y trabajadores independientes, respecto de los padrones, por no reflejar en muchos casos la exactitud numérica de los agremiados. El resultado es que a sus delegados, les otorgan menor representatividad y por tanto menor nú-

¹⁴ Trucba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 269.

¹⁵ Véase en la convocatoria a la cual se hace referencia en la nota número 10 la distribución de industrias, materias y actividades correspondientes a las juntas especiales 1, 2 y 4 para los ferrocarriles; 6 y 8 para la industria textil; 7 y 12 para la industria petrolera; 9 para el Instituto Mexicano del Seguro Social únicamente; 14 bis para los asuntos laborales de las universidades autónomas e institutos de educación superior (aa. 353-O a 353-S) de la Ley Federal del Trabajo).

mero de votos al real. El haberse otorgado libertad a los sindicatos para formar los padrones, si bien quitó a las autoridades del trabajo la engorrosa misión que tenían encomendada en la ley de 1931, de ser ellas quienes formaran dichos padrones, ha permitido irregularidades, pues la obligación encomendada a los inspectores de comprobar y certificar la exactitud de los padrones, jamás se cumple, tanto por el crecido número de agrupaciones aún no registradas, cuyos delegados concurren a las convenciones en calidad de representantes de los trabajadores independientes, como el de las registradas, dado el corto periodo de que disponen para llevar a cabo tales certificaciones.

3. La ley ha sido omisa en los requisitos de certificación, dejándose prácticamente a “verdad sabida y buena fe guardada” el número de votos con los que se presentarán los delegados a una elección de representantes. Se ha dejado al criterio de la mesa directiva de cada convención la aceptación o rechazo de credenciales. El hecho carecería de trascendencia, de no ser por la certeza que se tiene, por parte de algunas organizaciones de trabajadores, de obtener la elección de dicha mesa directiva que se supone libre y democrática; a grado tal, que hasta planillas de miembros para integrar la misma son exhibidas y distribuidas antes de iniciarse la convención, resultando electos de manera aplastante los candidatos propuestos. Al ser esa mesa directiva, así integrada, la que resuelve sobre la admisión o rechazo de credenciales, se invalida el espíritu democrático de la ley y, consecuentemente, el proceso electoral resulta viciado.

4. Indicábamos que en algunas juntas especiales se reúnen industrias o actividades de igual importancia económica y número elevado de trabajadores. Sus propietarios pugnaron en el pasado por obtener para alguno de sus delegados la representación obrera o patronal, dando margen tal actitud a numerosos conflictos en la celebración de las convenciones. La nueva ley no resuelve estos casos, pero en la práctica la solución ha sido sencilla: existe tácito acuerdo entre esas empresas y sindicatos para designar como representantes propietarios a los delegados que intervienen en las negociaciones de mayor influencia; y quedan como suplentes aquellos que representan a las empresas de menor relevancia económica. El resultado carecería también de trascendencia, de no ser porque se comete una grave irregularidad procesal, a saber: al recibirse por la junta especial correspondiente una demanda, si ésta corresponde a la industria o actividad del representante propietario, se tramita de inmediato en los términos legales; pero si corresponde a la del suplente, entonces se dicta un auto previo que se da a conocer personal-

mente a las partes, en el cual se recibe la excusa para conocer del negocio jurídico el referido propietario, designándose a continuación al suplente, quien interviene en todo el proceso laboral hasta pronunciarse el laudo.¹⁶

5. La necesaria imparcialidad reiteradamente defendida por nuestros maestros se pone en tela de juicio por estos dos motivos básicos:

a) En conflictos individuales que por igual interesan a los sindicatos y a las empresas, los representantes obreros y patronales unen su criterio y votan en contra de decisiones fundamentales del representante del gobierno, quien sí actúa con plena imparcialidad. En otras palabras, como lo expresa el vulgo, se coluden las representaciones en perjuicio de los intereses del trabajador que haya caído de la gracia sindical o empresarial. Pongamos dos ejemplos: en lo individual, la aplicación de la cláusula de exclusión, los ascensos, los derechos preferentes, etcétera; en lo colectivo, el desconocimiento de determinados comités ejecutivos sindicales, la calificación de una huelga, las violaciones contractuales.

b) La ley establece que a los representantes ante las juntas se pagarán las percepciones económicas que determinen los presupuestos oficiales. Infortunadamente estas percepciones son pobres y no cubren las necesidades económicas de los representantes. La solución ha sido sencilla: respecto del representante obrero, son los sindicatos quienes cubren las sumas adicionales que compensan los áridos servicios judiciales que prestan; respecto del representante patronal, las empresas que concurren a determinada junta especial, pagan asimismo iguales u honorarios fijos por su intervención en los negocios cuyo conocimiento les corresponda. La empresa que no cubre estos honorarios verá disminuidas sus posibilidades de éxito en los juicios en que sea parte demandada. E igual ocurrirá a aquellos trabajadores ajenos a contrarios a las organizaciones representadas.

6. La ley vigente superó una situación irregular en materia de celebración de audiencias. De acuerdo con las disposiciones de la ley de 1931 la ausencia de dos representantes de un grupo especial o la mayoría de una junta que actuara en pleno, daba lugar a que cualquiera de las partes que interviniera pidiese la desintegración de la junta certificando de inmediato este hecho el secretario y suspendiéndose desde ese

¹⁶ En la misma convocatoria examínese el renglón correspondiente a la Junta Especial número 10 que comprende: industria azucarera e industria hulera, incluyendo los contratos-ley que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa. Se agregó recientemente a la industria paplera.

momento las actuaciones hasta dictarse acuerdo legal ordenando su continuación. Independientemente de la interrupción del procedimiento, tal actitud daba margen a que otras audiencias que se estuvieran celebrando al mismo tiempo, quedaban igualmente suspendidas en perjuicio de quienes nada tenían que ver con la suspensión decretada y sujetas a igual determinación legal.

Si leemos la exposición de motivos de la ley actual encontramos que el legislador explica la necesidad de adoptar otras medidas adecuadas a la integración de las juntas, para evitar que su formación tripartita impidiera el desarrollo normal de un proceso. De ahí que el a. 620 de la ley señale hoy que la ausencia de los representantes no impide la celebración o continuación de una diligencia procesal, pues el representante del gobierno puede llevarla a cabo hasta su conclusión y después turnar las actuaciones a los representantes para su aprobación o rechazo. Es indudable que esta disposición legal impide una suspensión tan drástica como tenía lugar, sobre todo para quienes eran ajenas a una solicitud de desintegración de una junta y resultaban perjudicados con la suspensión de sus propios asuntos. Sólo que, la deficiencia procesal que se observa, es contraria al propósito del constituyente de que fueran precisamente los tres representantes de una junta quienes intervinieran en todas las etapas del procedimiento, pues el resultado de múltiples actuaciones, como podrá comprobarse, queda al criterio exclusivo del representante del gobierno, que de esta forma se convierte en el único juez del proceso.

7. Finalmente, si algún representante no asiste a la discusión de un dictamen, o ya pronunciado el laudo respectivo se niega a firmar éste, dice la ley (a. 845) que de presentarse esta situación, el presidente de la junta especial le hará un requerimiento formal, para que comparezca a la audiencia de votación que es pública, o firme, al menos, aun cuando su voto sea en contra de la resolución a que se hubiere llegado por mayoría. Si a pesar de este requerimiento insiste en su negativa, deberá entonces llamarse al suplente y de no presentarse éste a su vez, se informará de tal conducta irregular al secretario del Trabajo, al gobernador o al jefe del Departamento del Distrito Federal, para que designen persona que sustituya a ambos. Lo impropio procesalmente de esta determinación, es que aparte de concurrir un extraño al procedimiento por no haber tenido intervención en el mismo, su calificación procesal para resolverlo resulta impropia, además de nula, por ser inconstitucional su actuación.

V. DIRECCIÓN DE LAS ACTUALES CONTROVERSIAS PROCESALES

No se piense por lo expresado que estamos en oposición a la integración tripartita de nuestras juntas de conciliación y arbitraje, no obstante la posición que hemos adoptado en varios foros al presentar ponencias para establecer jueces de trabajo. Más aún, hemos calificado de extraordinariamente democrática la integración de tribunales cuya composición admite representantes de los factores de la producción: el capital y el trabajo, por su elevado contenido social y el limpio desarrollo procesal que en ellos impera. La objeción la presentamos en función de las irregularidades prácticas observadas para integrar tribunales del trabajo que merecen otra elevada consideración.

En justificación de lo que decimos baste tan sólo acudir al derecho comparado, que revisado en síntesis, nos ofrece soluciones más ajustadas a la realidad jurisdiccional que se vive en otros países, incluso los de nuestra América Latina. Pongamos como primer ejemplo a los países de mayor tradición tripartita: Australia, Nueva Zelandia y Holanda. Puede decirse con propiedad que la idea de las juntas de conciliación y arbitraje nuestras se encuentra en la legislación de estos países, de donde la tomaron desde antes del constituyente de 1917, varios de los gobernadores de los Estados que promulgaron leyes locales del trabajo.¹⁷ Las juntas tienen en Australia y Nueva Zelandia el carácter de tribunales laborales de la *Commonwealth* y el procedimiento seguido en ellas es similar al nuestro, hasta en la forma de dictar los laudos, nombre que debido al concepto civilista de arbitraje se dio en estos países a las resoluciones pronunciadas al concluir un juicio laboral.

Lo diferente es el procedimiento de integración de estos tribunales en dichos países: la designación de representantes (cuatro por cada sector obrero o patronal) se hace por consenso de todas las organizaciones de trabajadores o por los organismos patronales, quienes deben ponerse de acuerdo, sin la intervención oficial y sin ajustarse a ningún método convencional o reglamentado por la ley, en el nombramiento que hagan para cada junta, de sus respectivos representantes, informando únicamente los nombres de las personas que actuarán en su representación ante dichos tribunales del trabajo. El requisito legal único es

¹⁷ De la Cueva, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1949, Capítulos correspondientes a las leyes promulgadas por José Vicente Villada y Bernardo Reyes (pp. 89 a 92); capítulo relativo a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (pp. 133-134).

el de registro ante la autoridad administrativa que corresponde, de dichas asociaciones y organismos empresariales.¹⁸

Francia tiene igualmente una valiosa tradición tripartita, desde los *Conseil de prud'hommes* (consejos de prudentes) hasta los actuales tribunales paritarios que actúan con tres jueces, elegidos uno por los trabajadores y otro por los patronos, además del gubernamental, con el requisito de que dichos jueces sean letrados, debido a la importancia de la función judicial a desempeñar, especialmente técnica, lo que ha obligado a los sindicatos al nombramiento de grandes jurisperitos cuya actuación es tomada en gran aprecio aun por los patronos.¹⁹ Dentro del procedimiento se ha permitido el pronunciamiento de fallos basados en la equidad, sobre todo en la fase conciliatoria, de carácter obligatorio en la legislación francesa del trabajo.

Alemania federal cuenta también con juntas tripartitas de conciliación y arbitraje, integradas con dos representantes de los trabajadores y dos de los patronos, más el del gobierno.

Entre las facultades del representante oficial está la de dirigir el procedimiento para el nombramiento de esos representantes, en reuniones que preside un "comisario" de los gobernadores, como se denomina a dicho representante. A estas asambleas asisten delegados acreditados en forma especial y de acuerdo a los registros administrativos que controla el Ministerio del Trabajo, tomándose las decisiones por mayoría de votos de los presentes en cada reunión de uno y otro sector profesional. (Ley número 37 de fecha 2-VI-72, aa. 4 a 7, 26 y 27).

En América Latina, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela han organizado tribunales tripartitas. Brasil los denomina tribunales regionales del trabajo, independientes de un tribunal superior del trabajo, que actúa como tribunal de apelación y casación. En los primeros intervienen dos magistrados "clasistas" en representación de los trabajadores

¹⁸ *Australia*: Ley No. 53 de fecha 24-VI-70 sobre conciliación y arbitraje; capítulos correspondientes a organización de las juntas (III), facultades especiales de las juntas (IV), facultades del tribunal del trabajo de la *Commonwealth* (V) y procedimiento y laudos (VII a XI). *Nueva Zelandia*: Ley No. 18 de fecha 14-IX-73 que modificó la ley de 1954 sobre conciliación y arbitraje y sobre investigaciones en materia de conflictos, de 1949, refundiéndolas: organización de los distritos laborales (I); funciones del Consejo de Relaciones de Trabajo (II); tribunales: competencia y procedimiento (III a VII); solución en materia de conflictos de interés colectivo o económico (VIII); pronunciamiento de laudos (IX). *Holanda*: Resolución del Ministro de Justicia de fecha 30-VIII-77 sobre publicación en el *Stagtsblad* del texto sobre comisiones colectivas de industria.

¹⁹ Camerlynck, G. H. y Lyon-Caen G., *Derecho del trabajo*, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1974, pp. 248 y ss.

y otro en representación de los patronos; pueden estar constituidos hasta por nueve jueces del trabajo. El segundo actúa con 17 magistrados, seis de los cuales los nombran libremente los sectores obreros y patronales.²⁰ Ecuador los denomina tribunales de conciliación y arbitraje y en cada uno participa un representante obrero y otro patronal; la apelación en segunda instancia sí corresponde a tribunales del orden común.²¹ En Perú se han establecido juntas de conciliación y arbitraje, de carácter administrativo, con representación de los sectores productivos: capital y trabajo²² Y en Venezuela encontramos también juntas de conciliación y juntas de arbitraje, independientes en sus funciones, con cuatro representantes cada una, dos por el sector de los trabajadores y dos por el sector de los patronos, constituyendo de hecho dos instancias, pues pronuncian sendas resoluciones que pueden ser impugnadas ante el tribunal superior.²³

Lo característico en todos estos países es que el procedimiento de integración de tales tribunales y juntas lo hacen directamente las autoridades administrativas del trabajo, seleccionando a los representantes de relaciones ya elaboradas, de “funcionarios trabajadores” y “funcionarios patronales” como se les denomina, por riguroso orden numérico y de antigüedad respecto de su inscripción, designadas libremente por agrupaciones de uno u otro sector, las cuales tienen facultad para retirar a sus candidatos en cualquier momento, perdiendo éstos únicamente su ubicación numérica, y volver a ser incluidos si así lo determinan los interesados.

Ahora bien, países como España, Italia, Bélgica y Austria, han establecido juzgados del trabajo, atendidos por jueces o magistrados, según la denominación que se ha dado. La función que realizan puede tener un fondo subjetivo (pago de salarios por ejemplo) o bien un sentido objetivo (violaciones a las leyes o contratos colectivos de trabajo indistintamente) y su naturaleza es eminentemente estatal. Por tanto, tratándose de los jueces o magistrados de lo social, según se les dice, están vinculados administrativa y disciplinariamente a las autoridades del trabajo y su actuación dentro del proceso varía según la preponderancia que se dé a determinados principios, con lo cual pretendemos significar que en ocasiones no es siquiera su criterio jurídico el que predomi-

²⁰ Morales Filho, Evaristo, “Derecho del trabajo en Brasil”, en *El Derecho Latinoamericano del Trabajo*, México, UNAM, 1974, pp. 364 y ss.

²¹ Valencia, Hugo, “Derecho ecuatoriano del trabajo”, *Idem*, t. I, pp. 813 y ss.

²² Montenegro Baca, José, *Idem*, t. II, pp. 397 y ss.

²³ Alfonso Guzmán, Rafael J., *Idem*, pp. 618 y ss.

na. En nuestro continente, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Guatemala, Panamá y Uruguay han optado asimismo por la creación de juzgados del trabajo, por estimar que la participación tripartita no es favorable a una auténtica impartición de justicia social.

El doctor Héctor Fix-Zamudio en interesante estudio sobre la naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje, reconoce que aun considerándolas como tribunales, no puede comparárseles a los órganos judiciales ordinarios o de derecho.

Es evidente —nos dice— la desorientación que subsiste en esta materia respecto de la cual los más eminentes tratadistas han expresado puntos de vista muy distintos sobre las funciones de las propias juntas de conciliación y arbitraje, siendo así que se habla de *instituciones autónomas constitucionales de justicia social* que realizan funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales, ya que todas estas denominaciones asumen el calificativo “social”. —Agrega en párrafos posteriores— que se hacen consistir sus funciones legislativas en las sentencias colectivas que establecen o modifican condiciones de trabajo, en tanto las jurisdicciones las dirigen a la particular solución que dan a los conflictos colectivos, ya que en esta dirección se apartan de los tribunales judiciales ordinarios al asumir un carácter flexible de justicia social, que imprime en las propias juntas las funciones de equidad o de conciencia.

Considera que nuestros tribunales del trabajo son jueces de derecho que utilizan en una dosis mayor que los jueces ordinarios, el procedimiento interpretativo de la equidad, y si alguna vez pudieran ser considerados tribunales de equidad, dejaron de serlo al encontrarse sujetos al ordenamiento legal plenamente consolidado. Además, tampoco resuelven en conciencia, pues es inexacto que aprecien libremente los elementos de convicción que se les ofrecen, ya que no obstante su lenguaje legal, las juntas no sustentan un veredicto inimpugnabile similar al de los jurados populares, sino un verdadero fallo judicial en el cual deben exponer razonamientos sobre apreciación de pruebas, siendo dichos fallos impugnables a través del juicio de amparo ante tribunales especiales. Tal apreciación y valoración probatoria no se apoya ni siquiera en la equidad, sino en el sistema de “sana crítica”.²⁴

En conclusión, si por razones históricas y políticas, resulta necesario en nuestro medio judicial, sostener la existencia de tribunales tripart-

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *La naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje* México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1975, pp. 17 y ss.

titas, podemos intentar al menos un procedimiento administrativo ajustado a nuestra realidad, para proceder a su integración, pues desde hace mucho tiempo el sistema aparentemente democrático que sustentamos, ha desaparecido y no obedece a ninguna práctica auténtica de justicia social. Es preferible aceptar con todo el rigor que ello requiera, que si deseamos que nuestros representantes ante las juntas actúen con apego estricto a la ley y no a intereses de clase, según lo entienden los sindicatos altamente politizados y a los patronos inmersos en una obsoleta representatividad, precisa modificar las bases de sustentación de nuestros tribunales del trabajo a fin de que resulte auténtica y jurídica su función.

Creemos que no será difícil seleccionar hábiles y responsables líderes obrero-patronales, con quienes pueda integrarse un catálogo de posibles funcionarios judiciales, que reúnan si así se desea, un mínimo de requisitos profesionales que avalen su actuación con probada independencia, de cuyo catálogo seleccione la autoridad del trabajo, conforme a un orden y sin alteraciones de interés político, a quienes deban fungir como jueces colegiados de la materia laboral, por el tiempo que se precise y sin posibilidad de reelección. El único problema consistirá en el nombramiento que hagan organizaciones de trabajadores de patronos, en personas de probada capacidad, honestidad y experiencia.