

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN MÉXICO*

Jorge CARPIZO

SUMARIO: I. *El debate sobre la naturaleza de las juntas.* II. *Las juntas y los tribunales especiales.* III. *Ubicación constitucional de las juntas.* IV. *Las juntas como tribunales de equidad y de conciencia.* V. *La integración tripartita de las juntas.* VI. *Las garantías judiciales en las juntas.* VII. *Conclusiones.*

I. EL DEBATE SOBRE LA NATURALEZA DE LAS JUNTAS

El Constituyente mexicano de 1916-1917 estableció juntas de conciliación y arbitraje para el conocimiento de los conflictos laborales, es decir, se excluyó esta clase de conflictos del Poder Judicial ordinario, creándose órganos de jurisdicción especializada.

Las fracciones xx y xxi del original artículo 123 constitucional decían:

xx. Las diferencias o 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.**

xxi. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

La redacción de estas fracciones motivó y suscitó una serie de dudas y polémicas sobre la naturaleza y competencia de las juntas: ¿eran las juntas tribunales o sólo comités administrativos? ¿Tenían los medios necesarios para hacer que se cumplieran sus resoluciones? ¿Era potestativo someterse al arbitraje de las juntas? ¿Podía desconocer el patrón el laudo de la junta pagando la indemnización señalada en la propia fracción xxi? ¿Para qué clase de conflictos era la junta

* Publicado junto a otro ensayo del profesor Héctor Fix-Zamudio, ambos con el mismo título, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en 1975.

** La fracción xx no ha sido reformada, conserva su texto original. La xxi fue modificada por decreto de 20 de noviembre de 1962, publicado en el *Diario Oficial* el 21 de ese mismo mes.

competente? ¿Podía conocer únicamente los conflictos colectivos o también los individuales?

Si es cierto que hoy en día, las preguntas señaladas no tienen mayor dificultad en responderse,¹ también es cierto que en los años inmediatos a la promulgación de la actual Constitución, representaron un rompecabezas tanto para la jurisprudencia como para la doctrina.

La Suprema Corte de Justicia, a partir de 1918 y hasta 1924, sostuvo que las juntas no podían ejecutar sus laudos coactivamente y que su competencia sólo abarcaba a los conflictos de índole colectiva.²

En 1924, la Suprema Corte, en las ejecutorias de La Corona y de la Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A.,³ modificó su criterio para sostener que las juntas son tribunales competentes para conocer y resolver tanto los conflictos colectivos como los individuales, y que las juntas no son tribunales especiales que violen el artículo 13 constitucional.

La ejecutoria de La Corona provocó una fuerte reacción, y para analizar y precisar la naturaleza de las juntas, la Confederación de Cámaras Industriales convocó a un concurso con este objeto y, posteriormente, publicó un libro con el trabajo laureado, el de Narciso Bassols, y los otros que el jurado recomendó su publicación: los de Paulino Machorro y Narváez, Trinidad García, Roberto Esteba Ruiz, Maximiliano Camiro y Francisco de P. Morales, amén de un ensayo anónimo.

Vamos a recorrer brevemente los mencionados estudios por la importancia que en aquel entonces tuvieron y para tratar de precisar qué son las juntas de conciliación y arbitraje.

a) El licenciado Narciso Bassols afirmó que las juntas de conciliación y arbi-

¹ Pina, Rafael de. *Curso de derecho procesal del trabajo*. Ediciones Botas. México, 1952, p. 211, sostuvo que el debate en torno a la naturaleza y a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las juntas se encontraba definitivamente clausurado y que había sido planteado "más bien con finalidades de oposición política que con el propósito desinteresado de esclarecer un punto interesante de la legislación nacional".

Con palabras similares, Delgado Moya, Rubén. *Elementos de derecho del trabajo*, Colección Jurídica 1 (edición del autor). México, 1964, p. 158, se adhirió al pensamiento indicado de De Pina.

² Ejecutoria Guillermo Cabrera, del 8 de marzo de 1918. Otras ejecutorias que pueden consultarse: *Francisco Fuente Vargas*, de 13 de marzo de 1918 y *Lane Rincon Mines Incorporated*, de 23 de agosto de 1918.

Armando Porras López, *Derecho procesal del trabajo*, Editorial Cajica. Puebla, 1956, pp. 105-106, sintetiza las principales tesis de la jurisprudencia de la Suprema Corte de 1918 a 1924 sobre la naturaleza de las juntas, a saber: a) contra sus resoluciones procedía y procede el juicio de amparo; b) no eran tribunales de trabajo; c) son instituciones de carácter público; d) su competencia era sólo para los conflictos colectivos, pero sus decisiones sólo serían obligatorias si las partes la aceptaban; e) los conflictos individuales eran competencia de los tribunales del orden común, y f) los laudos de las juntas aceptados por las partes, eran ejecutados por los jueces del orden común.

³ En el *Seminario Judicial de la Federación*, tomo XIV, pp. 492 y ss., y tomo XV, pp. 508 y ss.

traje no son tribunales, y que su competencia se restringía únicamente a los conflictos colectivos de trabajo. Para fundamentar tal aseveración realizó tres tipos de interpretación que denominó auténtica, de derecho comparado y racional o directa.

La interpretación auténtica tiene como columna vertebral las ideas que fueron expresadas en el Constituyente de 1917, principalmente por José Natividad Macías, quien afirmó que las juntas de conciliación y arbitraje no son tribunales y que si se convirtieran en tribunales sería contra los propios obreros; además, especificó que sus funciones serían las de armonizar y equilibrar los factores de la producción, situación muy diferente a la que realiza un tribunal. El pensamiento de Macías fue tácitamente aceptado por la Asamblea Constituyente.

La interpretación de derecho comparado la fundó en que el artículo 123 constitucional se basó en el proyecto formulado por la comisión que Carranza había nombrado en Veracruz, en la que tuvo primordial intervención el propio Macías, quien declaró que se había inspirado en la legislación belga, norteamericana, e inglesa,⁴ y tanto las leyes belgas como francesas dividían la competencia laboral en individuales y comités de conciliación y arbitraje para los conflictos colectivos.

Y las legislaciones norteamericana e inglesa habían creado consejos de conciliación y arbitraje con competencia *preferentemente* respecto a los conflictos colectivos.

La interpretación racional o directa la basó en el examen de las fracciones xx y xxi del artículo 123 constitucional, ya que la fracción xx se refiere a los "conflictos o diferencias entre el capital y el trabajo" situación que sólo se da en los conflictos colectivos donde existen choques entre *entidades de bandos opuestos*,⁵ amén que la fracción xxi es clara respecto a que tanto el patrón como el obrero pueden no sujetarse a los fallos y entonces la misma fracción señala las consecuencias de tal conducta. Además debe tenerse en cuenta que —en la fracción xxi— se suprimió el requisito del compromiso escrito previo por razones de claridad; es decir, que el constituyente previno que sin ese requisito el arbitraje no sería forzoso.

Propuso Bassols la creación de tribunales de trabajo de integración tripartita como las juntas para que examinaran los conflictos individuales y para "que impartan justicia desembarazados de la estúpida traba que representa el Código de Procedimientos Civiles".⁶

⁴ 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*, editado por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1924, p. 33.

⁵ Bassols, Narciso, obra citada, p. 49.

⁶ Bassols, Narciso, obra citada, p. 61. Esta proposición, aunque en parte modificada, ha vuelto a proponer Euquerio Guerrero. "El pensamiento del legislador y el del jurista, sobre la función del Tribunal del Trabajo", en *Revista Mexicana del Trabajo*, tomo IX,

Seis años después, en 1930, Narciso Bassols escribió otro ensayo con la misma finalidad de tratar de precisar la naturaleza de las juntas de conciliación y arbitraje, ya que la Suprema Corte de Justicia, en una ejecutoria del 24 de septiembre de 1928, sostuvo que no constituían un tribunal y pocos días después, en una ejecutoria del 9 de octubre de ese mismo año, afirmó que sí eran un tribunal, de esa contradicción de nuestra más alta Corte. proviene el título del artículo *¿Qué son, por fin, las juntas de conciliación y arbitraje?*

Bassols asentó que ya no revestía 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 Suprema Corte las había convertido en tribunales de trabajo, naturaleza que nadie discutía ni nadie tenía interés en destruir. aunque él pensaba que otra solución hubiera sido la correcta: que es la misma que sostuvo en el artículo escrito en 1924: tribunales de trabajo para los conflictos individuales y las juntas para los colectivos.⁷

Examinó la naturaleza de las juntas desde dos puntos de vista: el formal y el material.

Desde el punto de vista material, es decir, según su actividad aflora que 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".⁸

Sin embargo, son órganos de competencia confusa, de heterogéneas funciones las que a veces están contrapuestas; por lo que se complica la determinación de su naturaleza.

En esta forma, Bassols eludió el objeto de su ensayo, ya que su conclusión es tan confusa como la naturaleza que él encontró en las juntas.

b) En el criterio de Esteva Ruiz, las juntas de conciliación y arbitraje son autoridades, pero su naturaleza es *sui generis*, ya que algunos de sus actos son de carácter administrativo y otros judiciales.

núms. 3-4, marzo-abril, 1962, p. 49.

El pensamiento de Bassols y de Guerrero fue considerado por la comisión redactora de la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 y fue desechado, porque como se expresó en la exposición de motivos: "Nuestra tradición y la unidad indisoluble del derecho del trabajo hace inaceptable esa división, la cual, por otra parte, rompía la interpretación uniforme que desde hace más de cuarenta años ha dado la Suprema Corte de Justicia al mandato constitucional que ordena que los conflictos entre el Capital y el Trabajo, entre los cuales no hace ninguna distinción, se sometan a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje. Esta unidad, sin embargo, no excluye la posibilidad de que dentro del organismo único, se establezcan subórganos y se consignent procedimientos para la solución de los diferentes conflictos".

⁷ Bassols, Narciso. "¿Qué son, por fin, las juntas de conciliación de arbitraje?", en *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*", t. 1. México, 1930, pp. 186-187.

⁸ Bassols, Narciso, *op. cit.*, p. 201.

Además, afirmó: "obligatorio es acudir a la conciliación, pero es facultativo aceptar el arbitraje".⁹

Las juntas pueden conocer tanto de los conflictos colectivos como de los individuales, pues de acuerdo con la fracción xx del artículo 123 bien pueden "versar éstos sobre interpretación de los derechos y obligaciones de los contratos".¹⁰

En su opinión los actos administrativos de las juntas eran la fijación del salario mínimo y su intervención en la participación de utilidades, así como la aprobación de los paros realizados por los patronos; y de carácter judicial cuando juzgan como en los casos relacionados con la fracción xxvii del propio artículo 123.

c) Maximiliano Camiro sostuvo que las juntas no pueden conocer de los conflictos individuales de trabajo, ya que entonces desempeñarían funciones judiciales, situación prohibida por la Constitución, ya que entonces se constituirían en tribunales especiales.¹¹

Afirmó que en el propio artículo 123 se demuestra que las funciones de las juntas sólo son respecto a los conflictos colectivos como en las fracciones ix, xviii y xix.

Trajo a colación las tesis de Vallarta y de Pallares sobre los tribunales especiales y pensó que la naturaleza de las juntas, si examinaran los conflictos individuales, sería similar a los tribunales de comercio y minería que fueron suprimidos porque les faltaba el requisito de universalidad y por tanto eran tribunales especiales.¹²

Camiro citó al magistrado Martínez Alomía, quien asentó que las juntas no eran tribunales por carecer de jurisdicción y de imperio, ya que si poseyeran estos atributos serían tribunales especiales.

Entonces, Camiro se preguntó qué eran las juntas y contestó de la siguiente forma:

Pues son instituciones de derecho público, que tienen por objeto evitar los grandes trastornos que al orden y a la paz pública, a la riqueza pública, a la organización del trabajo le resulten por los movimientos bruscos de la supresión del trabajo por los obreros, o de la suspensión del trabajo hecha por los patronos.¹³

d) Trinidad García afirmó que las juntas sí son tribunales y por tanto son

⁹ Esteva Ruiz, Roberto A. *Las juntas de conciliación y arbitraje en México (interpretación de las fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional)* op. cit. número 4, pp. 107-108.

¹⁰ Esteva Ruiz, Roberto A., op. cit., p. 96.

¹¹ Camiro, Maximiliano. *Las juntas de conciliación y arbitraje. Su competencia según las fracciones XX y XXI del artículo 123 de la Constitución Federal*, op. cit., número 4, p. 125. Euquerio Guerrero, en su obra citada, p. 39, afirma que: "...el Congreso Constituyente, al crear las Juntas de Conciliación y Arbitraje, no quiso darles funciones de Tribunales del Trabajo, es decir, no pretendió establecer una verdadera jurisdicción para resolver las controversias de derecho entre patronos y trabajadores".

¹² Camiro, Maximiliano, op. cit., pp. 154-155.

¹³ Camiro, Maximiliano, op. cit., pp. 159-160.

competentes para conocer tanto de los conflictos individuales como colectivos.¹⁴ No desconoció este tratadista que en el propio Constituyente de Querétaro se sostuvo que no eran tribunales; pero arguyó que tal frase no se podía examinar en su aspecto técnico porque estaba dirigida a personas indoctas en la ciencia jurídica.

El Constituyente trató de decir con tal expresión que las juntas no serían tribunales del poder judicial ordinario, que su misión no se agotaría en la sola aplicación de la norma jurídica escrita.¹⁵

Las juntas tienen un doble cometido: la conciliación que no es un *pleno acto jurisdiccional* y el arbitraje, que consiste en dirimir las controversias que se susciten entre el trabajo y el capital, ya sean de índole colectiva o individual, porque las cláusulas del contrato colectivo influyen en el individual; y éste es el verdadero sentido de las fracciones xx y xxi.

Las juntas, en su opinión, realizan actos administrativos y jurisdiccionales; señaló entre los primeros la fijación del salario mínimo, la participación de los trabajadores en la repartición de utilidades y el aviso que recibían de los trabajadores en caso de huelga en los servicios públicos.

Pero cuando las juntas aplican la ley, su labor es jurisdiccional, aspecto que también se encuentra en los conflictos de índole económica —aunque no emplea este término— ya que también:

Declaran el derecho en casos especiales resolviendo conflictos que entrañan la infracción de principios jurídicos. Sin embargo, éstos no están en la ley; las Juntas deben determinarlos previamente en cada caso, para imponerlos a las partes interesadas; su labor tiene ligero contacto con la del legislador; es la de ese campo medio en que se confunden y esfuman el trabajo del que crea el derecho y el del que lo declara.

En estos casos sin perderse el carácter jurisdiccional se pueden encontrar rasgos del acto legislativo.

Las juntas no forman parte del Poder Judicial, pero no son una dependencia del Poder Ejecutivo, y en este sentido concluyó que las juntas son independientes de los tres poderes tradicionales que señala el artículo 49 constitucional.¹⁶

e) En opinión de Paulino Machorro y Narváez, y debemos tener en cuenta que Machorro fue diputado constituyente, las juntas son verdaderos tribunales que resuelven tanto los conflictos individuales como colectivos de trabajo, pero no se pueden asimilar a los tribunales ordinarios.¹⁷

¹⁴ García, Trinidad. *Las juntas de conciliación de arbitraje*, en la misma obra citada en la nota número 4, p. 210.

¹⁵ García, Trinidad, *op. cit.*, p. 199.

¹⁶ García, Trinidad, *op. cit.*, pp. 197-204.

¹⁷ Machorro y Narváez, Paulino. *Interpretación de las fracciones xx y xxi del artículo 123 de la Constitución General de la República*, *op. cit.*, nota número 4, p. 263.

Sin embargo, las juntas no poseen medios de apremio semejantes a los de los tribunales del fuero común, por tanto, la sanción a sus laudos no puede ser otra que la establecida en la fracción XXI del artículo 123 constitucional.

El arbitraje es obligatorio, no depende de que las partes deseen o no someterse a él —lo que se desprende de la fracción XXI—, pues si fuera potestativo, se podría razonar de la manera siguiente: “Si no ir al juicio trae el mismo resultado que perderlo, entonces la sanción por la negativa al procedimiento es darlo por perdido”; obligatoriedad que se confirma si se tiene en cuenta que la comisión de constitución suprimió la frase “a virtud de escrito de compromiso” de la fracción XXI.

También el fallo de la junta es obligatorio, ya que su incumplimiento trae consigo las sanciones que la propia ley fundamental establece.

f) Francisco de P. Morales afirmó que las juntas de conciliación y arbitraje no son de jurisdicción obligatoria, porque es potestativo para las partes someterles o no sus controversias.¹⁸

La anterior afirmación la basó en que:

- i) fue la legislación norteamericana la que inspiró a la nuestra en este aspecto, y en ese país el arbitraje es de carácter potestativo, en cambio, en nuestra nación se desconocía la legislación de Australia y de Nueva Zelanda;
- ii) el empleo de la palabra arbitraje en lugar de tribunales, ya que arbitraje supone la sumisión potestativa de las partes;
- iii) la redacción de la fracción XXI en que se habla de la *aceptación* del laudo, se recalca la naturaleza potestativa de éste, es decir, su no obligatoriedad, y
- iv) es potestativo para las partes someterse a la jurisdicción de las juntas, ya que no se establece sanción para el rebelde ni los medios coactivos para que las juntas puedan hacer cumplir sus sentencias.

Escribió que como en el artículo 123 se ordenó que el Congreso federal y las legislaturas locales expidieran leyes sobre trabajo, se podría pensar que en esas normas se precisaría la competencia de las juntas; sin embargo, aclaró que tal pensamiento sería erróneo, pues la legislación secundaria no puede ampliar la competencia constitucional de las juntas.¹⁹

g) Vicente Lombardo Toledano, en un artículo publicado en el periódico *Excelsior*, el 27 de enero de 1930, sostuvo que el Constituyente no deseó establecer tribunales de trabajo, y las juntas fueron circunscritas a los conflictos colectivos pero sin tener *potestad para imponer sus resoluciones* de acuerdo con la

¹⁸ Morales, Francisco de P., *Conciliación y arbitraje*, *op. cit.*, nota número 4, p. 333.

¹⁹ Morales, Francisco de P., *op. cit.*, p. 330.

fracción XXI del artículo 123 constitucional y las legislaciones extranjeras que inspiraron este precepto.

Empero, la necesidad de despachar en forma más rápida y más justa las controversias entre obreros y patrones, así como la incapacidad de los funcionarios para distinguir entre juntas de conciliación y arbitraje y tribunales del trabajo, compelieron a la Suprema Corte a: modificar en 1924 su jurisprudencia y aceptar el arbitraje de la junta como obligatorio, otorgarle potestad para hacer cumplir sus resoluciones y competencia para conocer los conflictos individuales del trabajo.²⁰

Lombardo Toledano, en este aspecto, se adhirió a la tesis que había sostenido Bassols desde el año de 1924.

h). Para el maestro Mario de la Cueva, las juntas de conciliación y arbitraje desde que en 1917 se crearon en el artículo 123, tuvieron la naturaleza de tribunales cuya competencia abarcaba —de acuerdo con el pensamiento del Constituyente— tanto a los conflictos colectivos como a los individuales.

Basa su afirmación este jurista en varios argumentos, a saber:

- a) La iniciativa de los diputados veracruzanos en el Constituyente consistió en que la competencia de las juntas abarcaría tanto los conflictos colectivos como los económicos. En esa iniciativa se lee: “Los conflictos del trabajo serán resueltos por comités de mediación, conciliación y arbitraje, cuyo funcionamiento se sujetará a las leyes reglamentarias respectivas.”

Además, el argumento se refuerza si se tiene en cuenta que la ley de Veracruz había sustraído todo conflicto de trabajo del conocimiento de los tradicionales tribunales judiciales, y la ley promulgada por Cándido Aguilar en 1918 siguió el mismo criterio, y no debe olvidarse que Cándido Aguilar fue uno de los constituyentes que propuso la iniciativa mencionada para crear las juntas.²¹

- b) El discurso de Macías en el Constituyente fue una improvisación, amén que ha sido mal interpretado.

Macías no aludió a los diversos conflictos de trabajo ni precisó las funciones de las juntas, pero un dato que puede ser importante —afirma De la Cueva— es que en el proyecto de Ley de Trabajo de 1919, que Carranza envió al Congreso, existió la tesis contraria al pensamiento que Bassols sostuvo en 1924, y debe tenerse en cuenta que Macías jugó un papel relevante en la redacción de ese proyecto.

Macías expresó que los tribunales se encontraban corrompidos, y en ellos no se hacía justicia a los trabajadores, por lo que no resulta adecuado

²⁰ Citado por Bassols, Narciso. *¿Qué son...*, *op. cit.*, 187-188; opinión que comparte Porras López, Armando, *op. cit.*, p. 110.

²¹ Cueva, Mario de la. *Derecho mexicano del trabajo*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1964, t. II, p. 915.

pensar que deseara dejarles a esos *tribunales corrompidos* toda una sección de los conflictos laborales.

Desde luego, mucho se ha resaltado la frase de Macías en el sentido de que las juntas no serán tribunales de derecho, pero hay que relacionar esa frase con todo el discurso y entonces resalta que:

Lo que Macías no quiso y todo su discurso lo revela, fue que los conflictos entre el capital y el trabajo se resolvieran por jueces de derecho. El derecho civil es demasiado rígido y en 1917 subsistía íntegro el dogma del sometimiento incondicionado del juez a una ley fría; éste es el dogma que combatió Macías. . . (el) maestro Macías: quería juntas de conciliación y arbitraje como un órgano que pudiera dar satisfacción a los nuevos principios del derecho del trabajo. No serían tribunales de derecho, sino un tipo nuevo, tal vez tribunales de equidad.²²

- c) El artículo 123 es una unidad e implicó la separación, por primera vez en la historia, del derecho del trabajo del civil, y no es lógico pensar que de esa unidad toda una parte de los conflictos se sometiera para su interpretación y resolución a los tribunales civiles; pues el artículo 123 debe ser interpretado en forma armónica con el objeto de que se logren sus finalidades.

Las juntas son tribunales de equidad, es decir, que sobre la interpretación abstracta de la ley se desea la justicia del caso concreto y su humanización, se anhela que la justicia sea real y concreta, y no abstracta.²³

i) Para Trueba Urbina, el Constituyente sí atribuyó competencia a las juntas para conocer tanto los conflictos colectivos como los individuales, lo que se resalta en la intervención del diputado Victoria, quien expresó que los tribunales de conciliación y arbitraje conocerían todo conflicto de trabajo para evitar abusos entre obreros y patronos.²⁴

Además, hay que tener en cuenta que se suprimió de la fracción XXI la frase "a virtud del escrito de compromiso" lo que excluyó la posibilidad del arbitraje potestativo.

Otro dato es que los constituyentes de Querétaro más que inspirarse en la legislación extranjera, conocieron el mecanismo y funcionamiento de las Juntas en Veracruz y Yucatán.

j) Podemos resumir las ideas expuestas y contemplar que mientras Bassols, Camiro y Lombardo afirmaron que el Constituyente no deseara hacer tribunales a las juntas; opinaron en sentido contrario García, Machorro y Narváez, De la Cueva y Trueba Urbina.

²² Cueva, Mario de la, *op. cit.*, 917.

²³ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 922.

²⁴ Trueba Urbina, Alberto. *Tratado teorico-práctico de derecho procesal del trabajo*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1965, p. 95.

Mientras para Bassols, Camiro y Lombardo la competencia de las juntas, según el Constituyente, era sólo respecto a los conflictos colectivos, para Esteva Ruiz García, Machorro y Narváez, De la Cueva y Trueba Urbina, su competencia debía abarcar tanto los conflictos colectivos, y Machorro y Narváez y Trueba Urbina que era obligatorio.

Bassols, Esteva Ruiz y Morales afirmaron que el arbitraje era potestativo, y Machorro y Narváez y Trueba Urbina que era obligatorio.

Realmente las dos tesis antagónicas que contienen los argumentos más estructurados son las de Bassols y Mario de la Cueva; las dos están brillantemente expuestas y las dos exponen razones fundadas. Resultaría bizantino tratar de profundizar y conocer cuál de las dos es la verdadera, porque los puntos que se afirman sólo tienen un valor histórico sobre un interesante debate, porque ya resulta intrascendente saber si la intención del Constituyente fue en un sentido o en otro, porque esos aspectos ya están completamente resueltos por la práctica, la jurisprudencia y la doctrina.

Las juntas son tribunales que resuelven todo conflicto de trabajo, siendo el arbitraje obligatorio.

Hoy sería ridículo tratar de investigar si el someterse al arbitraje de la junta es potestativo o si ésta sólo tiene competencia para conocer de los conflictos colectivos.

Por tanto, la discusión sobre las juntas tal como fue planteada para tratar de resolver un problema doctrinal y práctico de aquel entonces, queda completamente terminado y el único interés que tiene el repasar y revisar esas tesis es de carácter histórico.

Empero, en nuestros días, respecto a las juntas de conciliación y arbitraje, surgen otras preguntas que no son únicamente juegos doctrinales, sino que según la respuesta, existen problemas prácticos. Desde luego las juntas son tribunales pero ¿qué clase de tribunales?, ¿de derecho, de equidad o de conciencia?

Y las juntas desde el punto de vista constitucional dónde se encuentran ¿dentro del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o son órganos independientes de los tres clásicos poderes?, como ya lo apuntó don Trinidad García y también Esteva Ruiz, aunque no en forma tan clara. ¿Realizan las juntas además de sus funciones jurisdiccionales, actos materialmente administrativos y legislativos?

Entre otros de los problemas que respecto a las juntas aún es válido meditar estarían los siguientes: ¿es conveniente la paridad, mejor dicho la representación de las clases sociales en la integración de las juntas?, ¿cuál es la naturaleza de esos representantes de las clases sociales en las juntas?, ¿cuáles son y cómo se encuentran establecidas las garantías judiciales de los funcionarios judiciales en las juntas?

Tratemos de decir algunas palabras sobre algunos de los problemas asentados y que desde luego, en nuestra opinión, revisten interés.

II. LAS JUNTAS Y LOS TRIBUNALES ESPECIALES

Antes de entrar al análisis de alguno de los problemas actuales sobre la naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje, veamos brevemente un asunto que aunque también ya superado, revistió especial interés.

Se consideró que las juntas de conciliación y arbitraje, por el hecho de conocer exclusivamente los conflictos laborales, se constituían en jueces especiales prohibidos en el artículo 13 constitucional y, por tanto, las juntas eran anticonstitucionales.

En México existió esa idea: que los tribunales especializados eran tribunales especiales y por tanto debían desaparecer. En el siglo pasado, los tribunales de comercio fueron atacados de especiales en razón de la materia que conocían. Ya don José María Lozano había aclarado que la circunstancia de que la jurisdicción de un tribunal esté restringida a un determinado sector jurídico, es irrelevante respecto a la garantía consignada en el artículo 13 constitucional en el sentido de que nadie debe ser juzgado por tribunales especiales.²⁶

En cambio, para Montiel y Duarte los tribunales especiales son aquellos “que no se establecen para la generalidad de negocios y personas, sino para la especialidad de unos o de otras”. Es decir, en este autor la especialidad de los negocios que conoce un tribunal lo hace caer en el vicio de inconstitucionalidad por constituir un tribunal especial.²⁶

Se puede circunscribir a un tribunal especial por las siguientes características:

- a) Se crean con la finalidad específica de que conozcan X o Z asunto; o sea, se particularizan los negocios que van a examinar.
- b) Al concluir el conocimiento de esos asuntos, para los cuales fue creado, cesa de tener capacidad para conocer de otros negocios, es decir, desaparece como tribunal.
- c) Esos tribunales no son creados por las leyes que establecen los tribunales ordinarios o generales, sino por una disposición concreta que puede provenir del ejecutivo o del legislativo.²⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación define a los tribunales especiales como “aquellos que se crean exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de ciertos delitos o respecto de determinados delinquentes. . .” Estas tesis están inspiradas casi gramaticalmente en la definición que al respecto da Lozano.²⁸

²⁶ Lozano, José María. *Tratado de los derechos del hombre*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1972, p. 230.

²⁶ Montiel y Duarte, Isidro. *Estudio sobre garantías individuales*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1972, p. 78.

²⁷ Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1965, p. 264.

²⁸ Lozano, José María, *op. cit.*, p. 228.

Así, también la Suprema Corte, desde hace décadas, ha sostenido que las juntas no son tribunales especiales,²⁹ y la doctrina ha apoyado esta tesis.³⁰

Desde luego que las juntas no son tribunales especiales por las siguientes razones: *a)* no se crean por ninguna disposición particular sino por la Constitución en su artículo 123 fracción xx y son precisadas en la Ley Federal del Trabajo; *b)* no se crean para que conozcan determinados negocios, sino todos los conflictos del trabajo; *c)* no tienen carácter transitorio, es decir, que al terminar de conocer determinados asuntos desaparecieran, y *d)* las juntas no surgen después que han nacido los conflictos, sino que preexisten a éstos.

La confusión ha consistido en no diferenciar entre tribunales especiales y tribunales con jurisdicción especializada.

Las juntas de conciliación y arbitraje en cuanto su competencia se restringe al conocimiento de los conflictos laborales son un tribunal de jurisdicción especializada, pero no un tribunal especial por las razones expuestas.

Las juntas son tribunales de jurisdicción especializada como lo pueden ser los tribunales civiles, penales o administrativos que sólo conocen de esas materias; luego, las juntas no tienen ningún vicio de anticonstitucionalidad.

III. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS JUNTAS

Tratemos de precisar desde el ángulo constitucional dónde se encuentran las juntas de conciliación y arbitraje: ¿en el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o es un órgano independiente de los tres mencionados?

a) Las juntas no pueden ser parte del Poder Legislativo porque el artículo 50 constitucional indica que el Poder Legislativo federal se deposita en un congreso general que se divide en dos cámaras; para que las juntas formalmente fueran parte del Legislativo sería necesario que así lo expresara la propia ley fundamental.

Sin embargo, se podría pensar que si formalmente, las juntas no son parte del Legislativo, éstas realizan actos cuya naturaleza material es legislativa.

Así, Couture indica que³¹ el contrato colectivo que ha traído consigo la sentencia colectiva constituye beneficios para todos los obreros que se encuentran en la misma condición; en esta forma, la actividad jurisdiccional adquiere ciertos caracteres legislativos de obligatoriedad y de generalidad.

Mario de la Cueva encuentra diferencias entre la sentencia colectiva y el acto

²⁹ Ver la nota número 3.

³⁰ Entre otros pueden consultarse Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.*, p. 102. Porras López, Armando, *op. cit.*, p. 117; y Tapia Aranda, Enrique, *Derecho procesal del trabajo* (no señala la casa editorial). México, 1971, p. 85.

³¹ Couture, Eduardo J. "Algunas nociones fundamentales del derecho procesal del trabajo", en *Estudios de derecho procesal civil*, t. I. Ediar Editores. Buenos Aires, 1948, pp. 277-278.

Legislativo: mientras en la primera es necesario la intervención de las partes interesadas para que las juntas actúen, las cámaras legislativas pueden actuar cuando lo crean oportuno; y mientras la sentencia colectiva va a regir las condiciones de una empresa, la ley lo hace en vía general.³²

Héctor Fix-Zamudio niega carácter legislativo a la sentencia que resuelve un conflicto colectivo de índole económica, concluyendo que su naturaleza es la de una sentencia constitutiva colectiva.³³

Veamos algunos aspectos de la sentencia colectiva de carácter económico:

El artículo 916 de la Ley Federal del Trabajo señala los requisitos que deberá contener el dictamen del auxiliar, dictamen que realmente constituye un proyecto de sentencia.

El artículo 919 indica que en el laudo colectivo no se pueden reducir los derechos consignados en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo a favor de los trabajadores.

Trueba Urbina y Trueba Barrera interpretan este precepto en el sentido de que las juntas pueden resolver esos conflictos con un poder discrecional absoluto e inclusive que no tienen que respetar las disposiciones de la Constitución política, y por tanto no se encuentran vinculadas ni por las garantías individuales ni por el derecho de propiedad.³⁴

Realmente el artículo es muy claro, no existe *discrecionalidad absoluta* para las juntas pues tienen que respetar los principios de la ley fundamental, y así sería, aunque no lo expresara la Constitución en virtud de la noción de supremacía constitucional asentada en el artículo 133 constitucional y reforzada la tesis en la propia Carta Magna en los preceptos 41 y 128; pero, además, el artículo 919 de la Ley Federal del Trabajo es diáfano: hay que respetar a la propia Ley Federal del Trabajo.

Luego, una sentencia colectiva de índole económica tiene legalmente ciertos mínimos y máximos que debe respetar, y además no resultaría lógico que expidiera la sentencia sin tomar en consideración los dictámenes de los peritos, las observaciones que a éstos le hubieren hecho las partes y las pruebas rendidas.

El artículo 840 dispone los puntos que debe contener la resolución de la junta y hay que indicar que realmente es una sentencia lo ordenado en este artículo 840.

Luego, consideramos acertada la afirmación de Fix-Zamudio de que la resolución de un conflicto de naturaleza económica constituye una sentencia constitutiva colectiva.

³² Cueva, Mario de la, *op. cit.*, pp. 918-919.

³³ Apuntes del curso *Teoría del proceso laboral*, impartido en la Decisión de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la UNAM, durante el primer semestre académico del año de 1972.

³⁴ Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. *Nueva Ley Federal del Trabajo*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1970, p. 363.

Entonces, formalmente, las juntas no pertenecen al Poder Legislativo, pero materialmente no realizan actos legislativos, y si los realizaran, mayormente ese dato no sería de importancia para determinar constitucionalmente dónde se encuentran las juntas, ya que cualquier poder, por excepción, efectúa actos materiales que en principio podrían corresponder a otro poder; así, el Ejecutivo expide actos materiales legislativos, y el Poder Legislativo hace actos materialmente administrativos y jurisdiccionales, etcétera.

b) Ha sido común considerar que las juntas están encuadradas dentro del poder ejecutivo y en diversos países se les ha vinculado con la administración pública. Empero, esta vinculación debe ser únicamente formal, porque en el caso de que los jueces laborales no gocen de completa independencia frente a la administración no podrán realizar su tarea en forma satisfactoria.³⁵

En México se ha insistido en que las juntas son órganos administrativos,³⁶ tribunales administrativos³⁷ o que dependen formalmente del poder ejecutivo aunque materialmente expiden actos jurisdiccionales,³⁸ tesis esta última que coincide con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Veamos algunas disposiciones legales. De acuerdo con el artículo 625 de la Ley Federal del Trabajo son las autoridades administrativas —la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los gobernadores de los estados miembros y el jefe del Departamento del Distrito Federal— quienes determinan el número de personal jurídico con que cada junta contará.

Según el artículo 631, los presidentes de las juntas especiales son nombrados cada seis años por el secretario del Trabajo y Previsión Social, por el gobernador del Estado o territorio o por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

En el caso de imposición de sanciones —de acuerdo con el artículo 637— a los presidentes de las juntas especiales, el presidente de la junta dará cuenta a la autoridad administrativa correspondiente, quien después de oír al interesado, dictará su resolución que puede ser incluso la destitución, misma que no es de carácter discrecional, porque debe responder a una de las causas señaladas en el artículo 644 y a las indicaciones del 638.

Esos preceptos parecen indicar que las juntas son órganos administrativos, pues

³⁵ Oficina Internacional del Trabajo. *Tribunales de Trabajo en América Latina*. Ginebra. 1949, p. 85. Couture, Eduardo J. "El concepto de jurisdicción laboral", en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, año 51, núms. 3-4-5, marzo-mayo. Montevideo, 1953, p. 53.

³⁶ Castorena, Jesús J. "La jurisdicción laboral. Su competencia y sus órganos", en *Revista Mexicana del Trabajo*. México, 1960, tomo XXII, pp. 99-100.

³⁷ Guerrero, Euquerio. "Breves observaciones sobre el derecho procesal del trabajo", en *Trabajo y Previsión Social*, t. xi, núm. 44, México 1941, p. 40.

³⁸ Porras López, Armando, *op. cit.*, pp. 125-126, pero también afirma que: "Consideramos que no es posible resolver en una forma satisfactoria la presente cuestión, por lo menos tal y como se encuentran reglamentadas las Juntas de Conciliación y Arbitraje en nuestros días en México", p. 120.

se nota una cercana vinculación con las autoridades administrativas; sin embargo, hay que señalar que los presidentes de junta especial no son empleados de confianza desde el momento en que la propia Ley Federal del Trabajo indica las causales de destitución y el procedimiento respectivo.

Por el otro lado, la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 631, equipara en lo referente a emolumentos a los presidentes de las juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje a los magistrados de circuito, y a los de la Junta del Distrito Federal a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Es decir, se quiere dar a estos funcionarios, amén de seguridad económica, un cierto estatuto jurídico.

Empero, los preceptos citados muestran una vinculación cercana: administración pública-juntas de conciliación y arbitraje, pero a pesar de ello no es posible encuadrar a las juntas dentro de la administración pública o afirmar que son un órgano de éste; porque los funcionarios de la junta no se encuentran jerárquicamente subordinados a los funcionarios administrativos, ni reciben órdenes o indicaciones de éstos, sino que tienen la más completa independencia y autonomía para resolver.

El representante del gobierno en las juntas no depende jerárquicamente de ningún funcionario administrativo, porque si así fuera se quebraría la labor jurisdiccional que tiene encomendada.

c) Otra corriente considera que las juntas son verdaderos tribunales cuya labor consiste en aplicar el derecho del trabajo, y que tienen los mismos poderes que los tribunales ordinarios para la consecución de su función.³⁹

Su situación como tribunales ha sido fortalecida con la reforma a la Ley de Amparo del 30 de diciembre de 1935, y en la que contra los laudos de la Junta se instituyó un amparo directo de única instancia ante la Suprema Corte. Antes de esa reforma los laudos de las juntas eran estimados como actos administrativos y por tanto contra ellos cabía el juicio de amparo de doble instancia.⁴⁰

Además, las reformas constitucionales de 1962 alteraron las fracciones XXI y XXII del artículo 123, apartado 'A', de la propia Carta Magna para suprimir el aparente arbitraje potestativo, y también el aparente carácter potestativo para cumplir con las resoluciones de las juntas.

En esta forma se ha tratado de equiparar a las juntas con los tribunales, o sea, que la naturaleza de las juntas es la de un verdadero tribunal.

Juan Menéndez-Pidal realizó una clasificación de los diferentes sistemas que pueden adoptar los tribunales de lo social, a saber: a) jueces especializados dentro del orden judicial estatal; b) jurisdicción separada del Poder Judicial; c) jurisdicciones separadas en la instancia, pero unidas en la casación; d) para co-

³⁹ Pina, Rafael de, *op. cit.*, pp. 211-212.

⁴⁰ Fix-Zamudio, Héctor. "Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático en el ordenamiento mexicano", en *Revista Mexicana del Trabajo*, t. XII, núm. 2, México, 1965, p. 11.

nocer sólo de los conflictos individuales o también de los colectivos, o únicamente de estos últimos, o de éstos pero sólo los de índole jurídica; e) de acuerdo con la naturaleza y cuantía algunos conflictos se someten a la jurisdicción especial y los otros a la común, o, f) entregar todos a la jurisdicción común.⁴¹

De la clasificación que realizó Menéndez-Pidal, podemos decir que en México el sistema que se sigue respecto a los conflictos del trabajo es el siguiente: cualquier clase de conflicto del trabajo es resuelto por las juntas de conciliación y arbitraje,⁴² que son tribunales de trabajo, es decir, existe una jurisdicción especializada para los conflictos de trabajo; esto es, hay en México jurisdicciones separadas en la instancia, pero unidas en la casación, ya que el Poder Judicial federal, al revisar las resoluciones de las juntas, está llevando a cabo una labor de casación.

Esta tesis parece que no concuerda con la actual Ley Federal de Trabajo ya que en la exposición de motivos se lee que: "Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen su fundamento jurídico en el artículo 123 de la Constitución, apartado 'A', fracción xx, lo que trae como consecuencia que sean independientes del Poder Judicial."

Realmente, la anterior afirmación, para entenderla cabalmente, debemos relacionarla con el pensamiento del maestro De la Cueva, quien principalmente redactó dicha exposición de motivos y que explica esa aseveración así: "Las juntas constituyen una instancia única, por lo que sus laudos no admiten ningún recurso ordinario y sólo son recurribles ante la Suprema Corte de Justicia".⁴³

El pensamiento de De la Cueva sería acertado si la Suprema Corte de Justicia, al revisar las resoluciones de las juntas, realizara una función de control constitucional, es decir, que fuera un supratribunal, un tribunal que no perteneciera ni a los órganos federales ni a los de las entidades federativas; pero como el propio De la Cueva lo admite, la Suprema Corte, al revisar los laudos de la junta, realmente está actuando como un tribunal de casación; entonces no es admisible que las juntas sean independientes del Poder Judicial.

Además, se ha sostenido que las juntas no pueden ser encuadradas dentro del Poder Judicial por su intervención en los conflictos colectivos económicos,⁴⁴ pero sí se acepta, tal como se ha explicado, que la naturaleza de la sentencia colec-

⁴¹ Menéndez-Pidal, Juan. *Derecho procesal social*. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1956, p. 49.

⁴² El artículo 600 establece las facultades de las juntas federales de conciliación, y en la fracción iv se dispone: "Actuar como Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario". El artículo 616 establece las facultades de las juntas especiales y en la fracción ii se dispone: "Conocer y resolver los conflictos a que se refiere el artículo 600, fracción iv, que se susciten en el lugar en que se encuentren instaladas".

⁴³ Cueva, Mario de la. "La jurisdicción del trabajo en el derecho mexicano", en *Contratti Collettivi e Controversie Collettive di Lavoro*. CEDAM Padova, 1965, pp. 125-126.

⁴⁴ Cueva, Mario de la. *Derecho...*, p. 919.

tiva de carácter económico es la de una sentencia constitutiva colectiva, o sea un acto jurisdiccional y no legislativo; vemos que no existe ningún inconveniente para afirmar que las juntas de conciliación y arbitraje se encuentran en México dentro del Poder Judicial, porque su naturaleza es la de un tribunal independiente y autónomo, cuyas resoluciones son revisadas por el Poder Judicial federal.

Ahora bien, no se puede desconocer que como el origen de las juntas fue de tribunales de naturaleza administrativa, aún conserva vínculos con la administración pública, que si en principio no alteran su carácter, hay que meditar en la conveniencia de irlos suprimiendo.

En síntesis, las juntas en México se encuentran dentro del Poder Judicial por las siguientes razones:

- a) son tribunales similares a los otros en cuanto gozan de independencia y autonomía;
- b) no son tribunales de última instancia, en cuanto sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial federal;
- c) la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia los obliga, así como la de los tribunales colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial, y
- d) hay el intento, aunque aún no alcanzado, para que los funcionarios de las juntas tengan un cierto estatuto jurídico y gocen de las mismas garantías judiciales que los magistrados de los otros tribunales.

Bien se puede mantener la especialidad de la judicatura laboral dentro de los marcos del Poder Judicial.

La ley chilena número 11.986, de noviembre de 1955, indicó en su artículo 28 que *la judicatura del trabajo formará parte del Poder Judicial*, siéndoles aplicables las normas que rigen a la judicatura ordinaria y las *especiales* del código del trabajo.

Es decir, existe especialidad para la judicatura laboral pero los tribunales del trabajo son parte del Poder Judicial.⁴⁵

d) Mario de la Cueva y Trueba Urbina consideran que las juntas no se encuentran dentro de ninguno de los tres poderes clásicos. Esta tesis, como lo expresamos anteriormente, ya se encuentra en el pensamiento de Trinidad García.

Mario de la Cueva escribió:

Que comenzaba a apuntar el pensamiento de que las juntas constituyen *un cuarto poder*; que son una representación directa de las clases sociales; que materialmente ejercen funciones legislativas y jurisdiccionales; que se encuen-

⁴⁵ Pereira Anabalón, Hugo. *Derecho procesal del trabajo*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1961, pp. 13, 15-17.

tran ligadas al poder ejecutivo en cuanto al nombramiento de la representación del Estado sin estarles sujetas jerárquicamente y deben respetar las reglas del proceso judicial con las variantes que marcan su especialidad.⁴⁶

Para Trueba Urbina las juntas son un cuarto poder constitucional que realizan funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales y, por tanto, junto con el municipio libre, constituyen una excepción al postulado del artículo 49 constitucional que divide el ejercicio del supremo poder de la federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las juntas son órganos constitucionales de justicia social al margen del principio de la división de poderes asentado en la ley fundamental.⁴⁷

La concepción de que la realidad mexicana y otros preceptos constitucionales han desbordado el artículo 49 constitucional continúa proliferando. Así, Briseño Sierra considera que a los poderes enunciados en ese precepto habría que agregarles a lo menos otros tres, a saber: el poder revisor de la Constitución, el Ministerio Público y el Tribunal Fiscal.⁴⁸ Nosotros ya hemos comentado este criterio en otra ocasión;⁴⁹ sin embargo, ahora deseamos asentar que con el respeto que nos merecen estos juristas sus tesis no pueden ser aceptadas porque el principio de separación de poderes —realmente de colaboración— no depende de teorías ni pensamientos sino del ordenamiento constitucional, sería necesario que el propio artículo 49 indicara que esos órganos son divisiones del ejercicio del supremo poder de la Federación para que tuvieran esta naturaleza, sería necesario que las juntas poseyeran funciones diversas de las que ejercen esos tres poderes del artículo 49, pero sus funciones son jurisdiccionales y por excepción administrativas.

No desconocemos que este problema del artículo 49 constitucional y la tendencia a tratar de ampliar los *poderes*, no es sólo doctrinal sino que la confusión ha abarcado hasta el aspecto legislativo. Así, existió en el Estado de Hidalgo un precepto de la Constitución local —el 16, que ya se encuentra derogado—, que además de los tres clásicos poderes enunció al municipio como un cuarto poder.

Nosotros, por las razones expuestas, concluimos que las juntas están encuadradas dentro del Poder Judicial.

⁴⁶ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 921.

⁴⁷ Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.*, pp. 98, 106-107.

⁴⁸ Briseño Sierra, Humberto. "Organización del tribunal fiscal", en *Tercer Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, "Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho de México". UNAM. México, 1969, pp. 207-208.

⁴⁹ En "Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo", en *Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal*, núm. 1, México, 1972, pp. 47-48.

IV. LAS JUNTAS COMO TRIBUNALES DE EQUIDAD Y DE CONCIENCIA

a) Parte de la doctrina —como Mario de la Cueva—⁵⁰ y la misma jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia consideran a las juntas de conciliación y arbitraje como tribunales de equidad.

Debemos indicar sobre el significado del tribunal de equidad para poder responder si las juntas tienen esa naturaleza o no.

Piero Calamandrei escribió un interesante estudio sobre esta cuestión en que explica que la función de las jurisdicciones de equidad no consiste en aplicar un derecho existente, un derecho ya precisado por el legislador, sino precisamente en formular el derecho para aplicar al caso concreto.

En las jurisdicciones de equidad se recoge el derecho de las mismas fuentes materiales de las que lo haría el legislador, para realizar “una labor de diagnosis social que ordinariamente entre nosotros sólo puede realizar el legislador”.⁵¹

Las jurisdicciones de equidad son propias de las épocas revolucionarias y constituyen un fenómeno temporal:

Propio de aquellos periodos de transición en los que la sociedad, oscilando entre los viejos principios de un derecho que se hunde y los nuevos principios de un derecho que se crea, busca afanosamente su nuevo estable asentamiento; la función de estas jurisdicciones, propia de los momentos históricos en los que el ordenamiento jurídico se transforma rápidamente, contribuye, pues, más que a sustituir la obra del legislador, a prepararla para el día en que el derecho nuevo, ya fijado en su jurisprudencia esté en condiciones de transformarse en leyes definitivas.⁵²

A través de las jurisdicciones de equidad se conduce el nuevo derecho que lucha por irrumpir en la vida social, y una vez que ha aflorado se solidifica en leyes y, entonces, las jurisdicciones de equidad desaparecen porque ya han cumplido su misión: garantizar la continuidad del orden jurídico en las épocas en que éste se renueva, para que las más profundas transformaciones se lleven a cabo sin sacudidas.⁵³

Luego, las jurisdicciones de equidad son de carácter excepcional transitorio, y su finalidad consiste en crear la norma jurídica aplicable al caso concreto.

Veamos dos tesis mexicanas sobre este problema, es decir, sobre si las juntas son tribunales de equidad.

Para Patricia Kurczyn las juntas tienen una naturaleza ecléctica porque en

⁵⁰ Pensamiento ya citado en la nota núm. 23.

⁵¹ Calamandrei, Piero. “El significado constitucional de las jurisdicciones de equidad”, en *Estudios sobre el proceso civil*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1961, pp. 74-75.

⁵² Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 101.

⁵³ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 103.

ocasiones son tribunales de derecho —cuando aplican la disposición legal al caso concreto— y otras veces son tribunales de equidad cuando formulan el derecho para el caso particular que es lo que se ha denominado la resolución de los conflictos económicos, ya que se sustituye la verdad legal por la verdad sabida y se toma en cuenta que son tribunales de derecho social.⁵⁴ Patricia Kurczyn concluye que las juntas son tribunales de equidad y sólo excepcionalmente actúan como tribunales de derecho.

Héctor Fix-Zamudio considera que las juntas son tribunales de derecho por las siguientes razones: los laudos de las juntas están sometidos a una casación; deben observar las formalidades esenciales del procedimiento de acuerdo con los artículos 14 y 16 de la Constitución; tienen que acatar la jurisprudencia de la Suprema Corte conforme a la cual la libre apreciación de las pruebas no significa que se pueden omitir las pruebas que se presentan, apreciar situaciones no planteadas, alterar los hechos o deformar el raciocinio lógico.⁵⁵

Ahora bien, estamos de acuerdo con Fix-Zamudio en considerar a las juntas como tribunales de derecho, sus argumentos —en nuestra opinión— son válidos, además si regresamos a las ideas de Calamandrei vemos que las juntas de conciliación y arbitraje no son transitorias ni tienen carácter excepcional, ni están sustituyendo al legislador inspirándose en las fuentes materiales para que después éstas conviertan esas resoluciones en leyes.

El caso que puede prestarse a mayor duda es el de la sentencia de índole económica; y, sin embargo, el problema se resuelve si se acepta, tal y como se expuso, según el pensamiento del maestro Fix-Zamudio, que su naturaleza es la de una sentencia constitutiva colectiva, y en la que no existe completa libertad, como ya expresamos, para las juntas.

Por tanto, las juntas no son tribunales de equidad, pero desde luego que al juzgar aplican la equidad que es una cosa diferente.

Verdad sabida, aceptada y no controvertida es que la equidad es la aplicación del derecho y la justicia al caso concreto y desde este punto de vista las juntas juzgan de acuerdo con la equidad como lo hace cualquier otro tribunal, ya que no es imaginable que se pueda juzgar sin emplear este método de la equidad.

Luego, cuando se dice que las juntas juzgan de acuerdo con la equidad como diferencia con los otros tribunales, se quiere expresar algo, pero se incurre en una confusión terminológica.

La Organización Internacional del Trabajo ha apuntado que los principios de equidad en el procedimiento laboral son los siguientes:

1. Las formalidades de procedimiento deberán ser reducidas a un estricto mínimo.

⁵⁴ Kurczyn de Stephan, Patricia. "Derecho procesal social, con especial referencia a la nueva ley federal mexicana del trabajo", en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. 4, Madrid, 1971, pp. 853-855.

⁵⁵ Fix-Zamudio, Héctor. *op. cit.*, pp. 12-13.

2. Deberán tomarse todas las medidas posibles para acelerar el procedimiento.
3. Los tribunales de trabajo deberán ofrecer gratuitamente sus servicios a las partes.
4. El juez de trabajo deberá gozar de poderes discrecionales suficientemente amplios, que le permitan basar su juicio en una apreciación equitativa de todas las circunstancias concurrentes al caso.⁵⁶

De esos principios nos percatamos que cuando se habla de la equidad respecto a las juntas lo que se desea expresar es que tienen un mayor campo interpretativo, y de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo, en la interpretación de las normas del trabajo hay que tener en cuenta que:

Las normas de trabajo —según el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo— tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones “y” el trabajo es un derecho —según el artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo— y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico para el trabajador y su familia.

Luego de acuerdo con las finalidades de esos preceptos, el juez laboral tiene un margen mayor para interpretar e integrar las normas que el juez ordinario, pero esto no quiere decir que no deba sujetarse a los principios de la Constitución y de la propia Ley del Trabajo.

Además, el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, señala a la equidad entre las fuentes que el juez debe tomar en consideración a falta de disposición expresa de la Ley fundamental y de la propia ley, pero la equidad no implica —como a veces se ha entendido—⁵⁷ la solución del conflicto según el libre y discreto entendimiento del juez.

Se puede concluir diciendo que las juntas no son tribunales de equidad, sino de derecho, pero que tienen un margen más amplio en la interpretación e integración de las normas que los tribunales del orden común, de acuerdo con los preceptos citados de la legislación laboral.

b) También se ha considerado que las juntas son tribunales de conciencia de acuerdo con el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo que a la letra dice:

Los laudos se dictarán a verdad sabida, y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyen.

⁵⁶ Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, p. 95.

⁵⁷ A este respecto pueden consultarse los datos que Eduardo J. Couture asienta en *Algunas nociones...*, *op. cit.*, p. 277.

Este precepto es similar al artículo 550 de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

La idea consignada en el actual artículo 841 ha sido muy criticada. Bassols la encontró en extremo peligrosa para el obrerismo mexicano, porque si bien puede ser ventajosa para el obrero en cuanto los gobernantes sigan una política en favor de los trabajadores, no pasará lo mismo con esa libertad de resolver sin sujeción a normas definidas, en cuanto la burguesía se haya asentado y los representantes del gobierno en las juntas se conviertan en aliados del capital, entonces la idea en estudio les ayudaría en contra de los trabajadores.⁵⁸

A esta crítica se adhiere Euquerio Guerrero, porque esa libertad de apreciación que señala el precepto tanto puede conducir a un laudo contrario a los intereses de los patronos como de los trabajadores, aunque indica que la Suprema Corte ha precisado y limitado el alcance del artículo.⁵⁹

Trueba Urbina considera erróneo decir que las juntas son tribunales de conciencia para tratar de diferenciarlas, ya que los juzgados de paz aprecian en conciencia las pruebas y pronuncian los fallos a verdad sabida, y no por lo anterior se les denomina tribunales de conciencia.⁶⁰

Mario de la Cueva afirma que este principio del artículo 841 —entonces el 550— implica que las juntas deben buscar la individualización y, por tanto, no existen reglas para valorar las pruebas, lo que significa que los miembros de las juntas le darán el valor que según su conciencia deban tener,⁶¹ pero desde luego las juntas “deben motivar sus laudos y al apreciar las pruebas no pueden inventar ni falsear el contenido de las que obren en el expediente, pero no están obligadas a darles un orden jerárquico y rígido”.

Debemos precisar que el tribunal de conciencia no razona su veredicto y éste es inimpugnable. Casos de tribunales de conciencia son, por ejemplo, los jurados populares y los tribunales de honor de las asociaciones profesionales.

Fácil es ver que las juntas no son tribunales de conciencia porque su resolución es un laudo, y no un veredicto, que sí es impugnabile, amén que el laudo debe ser razonado.

El significado y alcance del artículo 841 es el que señaló Mario de la Cueva: no existen reglas precisas para valorar las pruebas, es decir, éstas no están tasadas, pero desde luego las juntas tienen las limitaciones que hemos indicado y que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha asentado.⁶²

Luego, se puede concluir que las juntas no son tribunales de conciencia sino, como hemos venido afirmando, de derecho.

⁵⁸ Bassols, Narciso, *op. cit.*, pp. 209-210.

⁵⁹ Guerrero, Euquerio, *El pensamiento del...*, *op. cit.*, p. 48

⁶⁰ Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.*, 100.

⁶¹ Cueva, Mario de la, última *op. cit.*, p. 923.

⁶² Apéndice de Jurisprudencia al *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época. México, 1955, tesis 602, p. 1080 y tesis 610, p. 1091.

V. LA INTEGRACIÓN TRIPARTITA DE LAS JUNTAS

a) Como ya expusimos, la fracción xx del artículo 123 dispone que la integración de las juntas de conciliación y arbitraje sea tripartita, es decir, que se forme por un número igual de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno.

Mucho se ha discutido sobre la conveniencia o inconveniencia de la integración tripartita de las juntas y se han esgrimido diversos argumentos. Veámoslos para tratar de llegar a una conclusión.

En primer lugar, expongamos las principales ideas en contra de la integración tripartita.

- a) Los representantes de los obreros y de los patronos se encuentran dentro de la figura del *juzgador-parte* y dentro de ésta en su manifestación de *juez defensor*, por lo que los votos de estos *jueces defensores* en los tribunales paritarios se compensan o anulan y es realmente el juez imparcial quien decide el conflicto.⁶³ En esta forma, salen sobrando los votos de los *jueces defensores*, ya que generalmente su voto lo otorgarán a favor de la clase social que representan.⁶⁴
- b) Los representantes de las clases no son *imparciales* porque: si al fallar un caso éste no les afecta directamente, posiblemente sí los podría inquietar en un caso análogo.⁶⁵
- c) Los representantes no están inspirados en ningún espíritu de justicia, sino que se encuentran alimentados del odio de clases que hace estéril su trabajo y convierte al tribunal en un campo de batalla. Para el representante obrero el trabajador siempre tiene la razón, situación que también acontece con el representante de los patronos.⁶⁶
- d) La integración tripartita demora el procedimiento, haciendo que los trámites se dilaten o boicoteando los representantes la integración de las juntas.
- e) "No hay manera de salir de este dilema o el juez profesional desempeña en el tribunal un papel secundario, absorbido por la preponderancia del magistrado (y en ese caso su actuación es casi inútil), o está en pie de igual-

⁶³ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. "El antagonismo juzgador-partes: situaciones intermedias y dudosas", en *Estratto degli Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*. CEDAM. Padova, 1957, pp. 13-14 y 16-17.

⁶⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁵ Pensamiento de J. Ramiro Podetti, citado por Allocati, Amadeo. "Derecho procesal del trabajo", en *Tratado de derecho del trabajo*, dirigido por Mario L. Deveali, tomo v. La Ley. Buenos Aires, 1966, p. 22; y Salazar, Miguel Gerardo. *Curso de derecho procesal del trabajo*. Editorial Temis. Bogotá, 1963, pp. 75-76.

⁶⁶ Castellano, Pablo. "El fracaso de los tribunales del trabajo", en *El Economista*, núm. 54. México, 1941, p. 24; y Porras López, Armando, *op. cit.*, p. 93.

dad con los jueces técnicos, y en ese caso su actuación es casi un absurdo.⁶⁷

Ahora, expongamos los principales argumentos en favor de la integración tripartita de las juntas.

- a) La presencia de los representantes de los obreros y de los patronos, crea en esas clases sociales confianza en las juntas y quiebra el escepticismo con que los obreros tradicionalmente han visto a los tribunales del orden común.⁶⁸
- b) Los representantes son escogidos entre los propios obreros y patronos, por lo que se supone que poseen conocimientos y experiencia en esta clase de problemas y pueden ponderar en mejor forma las posibles soluciones, ya que se encontrarán puntos de vista diversos y casi siempre antagónicos.⁶⁹
- c) La circunstancia de ser representantes de las partes con conocimientos, no sólo de carácter jurídico, sino de la realidad de las empresas y de las necesidades de la clase obrera, hace que los representantes interpreten el derecho con un contenido y una finalidad más humanos, que redundan en lo que se puede denominar la democratización de la justicia obrera.⁷⁰

Podemos asentar que la resolución número dos de la Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en la ciudad de México en abril de 1946 afirmó que: "En los países que tengan una administración formal de conciliación, y los organismos operen colegiadamente, deberían ser tripartitos..."⁷¹

Para inclinarse en favor o en contra de la integración tripartita de las juntas, hay que ponderar los argumentos mencionados, y de su examen nosotros nos inclinamos a favor de la integración tripartita por las siguientes razones: no es cierto que los votos de los representantes de los obreros y patronos salgan sobrando porque se anulan: en varias ocasiones el representante se percató que la parte afín no tiene la razón y se abstiene de votar lo que es de importancia porque en primer lugar no estará dando argumentos y defensas y en segundo lugar, esta situación probablemente influirá en el representante del gobierno.

La anterior situación hace resaltar que la parcialidad de los representantes no es una regla general, y que puede darse aun en ellos la imparcialidad.

⁶⁷ Russomano, Víctor Mozart. "Jurisdicción especial del trabajo", en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año vi, núms. 1-2. Montevideo, 1955, p. 308.

⁶⁸ Pina, Rafael de, *op. cit.*, pp. 57-58; y Ferrari, Francisco de *Jurisdicción especial del trabajo*, cit. nota núm. 67, p. 321.

⁶⁹ Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, pp. 86-87.

⁷⁰ Cueva, Mario de la. *La Jurisdicción del...*, *op. cit.*, pp. 122-123.

⁷¹ Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, p. 107.

No es cierto que los representantes no estén inspirados en un espíritu de justicia, cuando es precisamente la justicia lo que están persiguiendo. No es tan fácil afirmar que en las juntas exista un odio de clases.

A veces la integración tripartita puede hacer que el procedimiento, se afirma, sea boicoteado o se dilate; sin embargo, se pueden encontrar procedimientos para evitar que ello ocurra como lo ha perseguido la nueva Ley del Trabajo de 1970 y que lo aclara la exposición de motivos;⁷² y que la fracción II del artículo 620 de la Ley Federal del Trabajo determina en el sentido de que es suficiente la presencia del presidente o del auxiliar para llevar adelante la tramitación de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica, aunque en los casos que la propia fracción indica, el presidente debe acordar se cite a los representantes para la resolución de esos asuntos y si no concurren, entonces él solo resolverá.

Pero, para la discusión y resolución del laudo además del presidente debe estar presente cuando menos uno de los representantes, igual disposición rige para la tramitación de los conflictos de naturaleza económica.

En caso de empate, el voto del o de los representantes ausentes se suman al del presidente o al del auxiliar.

La presencia de los representantes de los obreros y de los patronos es benéfica, son una especie de *asesores* del representante del gobierno, ya que durante todo el procedimiento se oirán sus criterios tanto jurídico como de equidad en la aplicación normativa al caso concreto además, sus intervenciones pueden ser la causa de que se cambie la valoración de una prueba y en múltiples casos pueden hacer que el representante del gobierno rectifique su criterio después de haber escuchado la opinión del representante.

Como los argumentos en contra de la integración tripartita, en nuestra opinión, no se sostienen y encontramos conveniencias en la integración colegiada nos inclinamos por ella, aunque preceptos como la fracción II del artículo 620 de la Ley Federal del Trabajo nos parecen adecuados, porque atenúan y atemperan los pocos inconvenientes que la integración tripartita de las juntas puede presentar.

b) Ahora, examinemos un punto interesante y que es el siguiente: ¿Cuál es la naturaleza de los representantes de los obreros y de los patronos?

En primer lugar, asentemos que Rafael de Pina critica que a los jueces no profesionales que integran las juntas se les denomine representantes de los patro-

⁷² Que al respecto dice: "En primer lugar, se adoptaron las medidas adecuadas para evitar que la formación tripartita de las Juntas perturbe su funcionamiento, a cuyo fin, salvo los casos de resoluciones especiales, para el funcionamiento de las Juntas será suficiente la presencia del representante del gobierno; conviene explicar, para evitar alguna objeción de constitucionalidad, que el Proyecto distingue entre integración, que es siempre tripartita, y funcionamiento, distinción que tiene el propósito de evitar que los representantes de los trabajadores y de los patronos desintegren las Juntas e impidan su funcionamiento".

nos y de los obreros, porque ellos tienen la *calidad* de jueces de la que debe excluirse toda idea de representación de intereses particulares o de clase.⁷³

Euquerio Guerrero considera que los representantes de los obreros y de los patronos en la realidad desempeñan la función de *asesores* del representante del gobierno y por tanto de coadyuvantes a los intereses de la clase social que representan.⁷⁴

Para Alcalá-Zamora los representantes no son asesores ni fiscalizadores, sino jueces defensores en contraste con el *juez acusador* del proceso inquisitivo puro y especialmente, con el juez enemigo de los tribunales totalitarios de excepción, de los tribunales populares y consejos de guerra que han existido en varios países.

No son asesores —afirma ese jurista— porque les pueden faltar los conocimientos necesarios para el ejercicio de la pericia y no parece factible que sean los elementos legos los que otorguen asesoramiento legal al juez profesional.

Tampoco son fiscalizadores de la actuación del juez, pues ellos “con su veredicto dan el cimiento del fallo y son, por tanto, coautores del mismo.”⁷⁵

Para Trueba Urbina los representantes de los trabajadores y patronos son autoridades.⁷⁶

Pla Rodríguez afirma que estos representantes son abogados de las partes, por lo que realmente los órganos colegiados se convierten en unipersonales.⁷⁷

Rafael de Pina asienta que los presidentes de las Juntas Centrales, de las Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Municipales de Conciliación —las últimas mencionadas sólo cuando tienen carácter permanente— son funcionarios públicos. Los representantes de los patronos y de los obreros no son funcionarios públicos, sino jueces no profesionales, ciudadanos que ejercitan temporalmente una función pública.⁷⁸

La naturaleza de los representantes de los trabajadores y de los patronos es *sui generis*, en cuanto por una parte son jueces cuya labor consiste principalmente en conocer y resolver los conflictos laborales. Su carácter de jueces se perfila en la Ley Federal del Trabajo en cuanto el artículo 671 señala las causas de responsabilidad de estos representantes y en la fracción IX se dice: “Votar una resolución notoriamente ilegal o injusta”; en esa fracción se resalta su naturaleza de juez. También, se destaca ese carácter en las resoluciones en que tanto el representante de los obreros como el de los patronos votan en el mismo sentido y en contra del representante del gobierno como acontece en la realidad.

⁷³ Pina. Rafael de, *op. cit.*, p. 212.

⁷⁴ Guerrero, Euquerio, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁵ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. *Proceso, autocomposición y autodefensa*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1970, pp. 171-172.

⁷⁶ Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.*, p. 125.

⁷⁷ Pla Rodríguez, Américo, “Jurisdicción especial del trabajo”, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año VI, núms. 1-2. Montevideo, 1955, p. 345.

⁷⁸ Pina, Rafael de, *op. cit.*, p. 224.

Pero, por otra parte, no puede desconocerse su función de representantes, ya que son electos por las partes y pueden ser revocados del cargo por éstas, como examinamos en el siguiente inciso. amén que la mayor parte de sus retribuciones las reciben de las asociaciones de las partes que representan.

Por las razones expuestas es que afirmamos que poseen una naturaleza *sui generis*, pues son jueces en quienes se encuentran aspectos de su carácter como representantes de las partes.

VI. LAS GARANTÍAS JUDICIALES EN LAS JUNTAS

Veamos el problema de las garantías judiciales respecto a las juntas de conciliación y arbitraje.

Siguiendo las ideas de Héctor Fix-Zamudio podemos decir que las garantías judiciales son los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo éstas principalmente cuatro: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad de los funcionarios judiciales.⁷⁹

Como bien dice Alsina, estas garantías no se establecen en interés de la persona del juez “sino para asegurar la independencia de sus funciones, de modo que a él corresponde en primer término respetarlas y hacerlas respetar”.⁸⁰

Examinemos las cuatro garantías mencionadas respecto a las juntas de conciliación y arbitraje:

a) *Designación*. De acuerdo con el artículo 612, el presidente de la junta federal de conciliación y arbitraje es designado por el presidente de la República.

Los presidentes de las juntas locales son designados por los gobernadores de las entidades federativas y el de la junta del Distrito Federal por el jefe de ese departamento.

Los presidentes de las juntas especiales son nombrados —artículo 633 ya mencionado— por el secretario del Trabajo y Previsión Social, por el gobernador del Estado o por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Por los preceptos —612 y 631— se percibe, cosa que ya hemos dicho, que la ley ha perseguido en algún aspecto equiparar al presidente de la junta federal a un ministro de la Suprema Corte y a los presidentes de las juntas especiales a un magistrado de circuito o del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según sea el caso.

Sin embargo, para el nombramiento de esos funcionarios judiciales no se sigue

⁷⁹ Fix-Zamudio, Héctor. “Organización de los tribunales administrativos”, en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, cuarto número extraordinario. México, 1971, pp. 122-123.

⁸⁰ Alsina, Hugo. *Tratado teorico-práctico de derecho procesal civil y comercial*, t. II. Ediar. Buenos Aires, 1957, pp. 272-273.

el mismo procedimiento que para los ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, donde se necesita la ratificación del Senado en el primer caso y de la Cámara de Diputados en el segundo. Claro está que la idea teórica de que los nombramientos no se deban sólo al presidente de la República o a los funcionarios mencionados, se debe a que el congreso se responsabilice también de los nombramientos y en caso de que no se reúnan los requisitos o no sea una persona idónea se rechaza la propuesta.

Sin embargo, la ratificación se traduce en México, por razones de índole política, generalmente en un simple trámite.

Empero, desde un punto de análisis, resulta que respecto a los mencionados funcionarios de las juntas ni formalmente se guardan las apariencias de una coresponsabilidad en los nombramientos por parte del congreso lo que no resulta coherente, primero por la asimilación que se hace a los magistrados mencionados y segundo porque en los casos de los magistrados de los tribunales Fiscal de la Federación y Contencioso-Administrativo del Distrito Federal sí hay esa coresponsabilidad, y tanto esos tribunales como las juntas se han considerado, aunque erróneamente, dentro del poder ejecutivo.

El sistema actual de nombramiento de los funcionarios judiciales no es precisamente el mejor y, por tanto, se han propuesto otros sistemas que bien pueden aplicarse a esos funcionarios de las juntas, así como la creación de una carrera judicial,⁸¹ aunque por desgracia, nada indica que exista el propósito de llevarlos a cabo.

Los representantes de los trabajadores y de los patronos deben su nombramiento a una elección de estos últimos, que se hace a través de las convenciones y que se realiza una por cada junta especial, de acuerdo con el procedimiento indicado de los artículos 650 a 664 de la Ley Federal del Trabajo.

Por la naturaleza misma de los representantes de los trabajadores y de los patronos, que consideramos que no es errado el que sean electos por sus representados, pues esto responde al carácter clasista en la integración de las juntas;

b) *Estabilidad*. Según la fracción II del artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje son considerados trabajadores de confianza.

Es decir, el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un empleado de confianza del presidente de la República y del secretario del Trabajo y Previsión Social, por lo que no tiene ninguna garantía de estabilidad.

⁸¹ Al respecto puede consultarse: Fix-Zamudio, Héctor. "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XX, núms. 58-59. México, 1965, pp. 87-92; Flores García, Fernando. "Implantación de la carrera judicial en México", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. X, núms. 37-38-39-40. México, 1960, pp. 355-373.

Esta situación es completamente indebida y compromete la situación de la junta federal en cuanto a su autonomía e independencia.

De acuerdo con el artículo 633 los presidentes de las juntas especiales duran en el cargo seis años y pueden ser confirmados una o más veces.

Aunque pueden ser designados ininterrumpidamente y lograrse una estabilidad fáctica, realmente no es una garantía, ya que cada seis años esos presidentes de juntas especiales le deberán su nombramiento a las autoridades administrativas señaladas, situación que puede llegar a afectar su autonomía e independencia bajo la amenaza de que el nombramiento no les sea confirmado. En la práctica, contemplamos que estas situaciones ocurren y a veces son los propios funcionarios judiciales los que no saben defender sus derechos y garantías: en 1971 renunció el presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, y al nuevo presidente, los presidentes de las juntas especiales le presentaron sus renuncias, lo que fue completamente indebido ya que ellos no son personal de confianza, y si se establece un periodo es para tratar en alguna forma de darles cierta estabilidad en sus cargos.

Es necesario otorgarles mayor estabilidad a los presidentes de juntas especiales y se ha opinado, opinión que puede ser extendida a estos casos, que deberían ocupar sus cargos sin que exista término de duración mientras observen buena conducta y aptitud.⁸²

Ahora bien, respecto a los presidentes de juntas especiales se podrían seguir ideas que fueron expuestas sobre otros funcionarios judiciales, pero que son completamente aplicables al caso:⁸³ plasmar para estos funcionarios judiciales la disposición que señala el primer párrafo del artículo 97 constitucional para los magistrados de circuito y jueces de distrito, en el sentido de que se les designa para un determinado número de años y si son reelectos en el cargo, entonces adquieren carácter de inamovibles.

El artículo 667 de la Ley Federal del Trabajo indica que los representantes de los trabajadores y de los patronos duran en el cargo seis años y no se especifica si podrán ser reelectos, por lo que al no estar prohibido sí debe admitirse esta posibilidad.

En la antigua ley, esos representantes duraban dos años, periodo muy corto, por lo que desde hace varios años se había propuesto el término de seis,⁸⁴ que consagró la actual ley porque —según la exposición de motivos— dos años no permiten poseer los conocimientos y la experiencia suficientes sobre los problemas que se debaten en las juntas.

Respecto a estos representantes no se puede proponer la inamovilidad por su

⁸² Atchabahian, Adolfo. "Lo contencioso tributario en América: ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segundo número extraordinario, México, 1961, pp. 187-188.

⁸³ Fix-Zamudio, Héctor. *Organización de los...*, *op. cit.*, p. 112.

⁸⁴ Guerrero, Euquerio, *op. cit.*, pp. 45-46.

carácter electivo de representantes de los grupos sociales, por lo que realmente estableciéndose como se hizo un periodo de seis años, en principio, se les garantiza cierta estabilidad.

c) *Remuneración*. El artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo establece que el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá una remuneración igual a la de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El presidente de la Junta del Distrito Federal —artículo 624— tendrá los mismos emolumentos que perciba el presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Los presidentes de juntas especiales de la federal de conciliación y arbitraje tendrán los mismos emolumentos que los magistrados de circuito, y los de la junta de conciliación y arbitraje del Distrito Federal los que corresponden a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La Ley Federal del Trabajo no contiene ninguna disposición en el sentido de que los emolumentos de esos funcionarios judiciales no pueden ser reducidos durante el ejercicio del cargo, principio que constituye un elemento de seguridad que todo juez debe poseer.

Empero, como la ley en este aspecto de la remuneración equipara a los funcionarios mencionados con los ministros y magistrados; y éstos gozan de la garantía de que su remuneración no puede ser disminuida durante el ejercicio de su cargo en virtud de los artículos 96, quinto párrafo y 73 fracción vi, y 4o. constitucionales, se puede afirmar que también los funcionarios judiciales de las juntas que se han indicado gozan de idéntica garantía.

Según el artículo 666, los representantes percibirán los emolumentos que se les asigne en los presupuestos federal o locales. Realmente este precepto no constituye ninguna garantía para los representantes; sin embargo, generalmente los representantes además son remunerados por las partes que representan, lo que les subtrae independencia;

d) *Responsabilidad*. Al ser el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje empleado de confianza puede ser destituido cuando pierde la confianza del presidente de la República; situación realmente anormal para un funcionario judicial, que la Ley Federal del Trabajo quiso en varios aspectos asimilar a un ministro de la Suprema Corte.

Respecto a la responsabilidad de los presidentes de juntas especiales, el presidente de la junta —de acuerdo con el artículo 637 fracción II— informará al secretario del Trabajo y Previsión Social, al gobernador del Estado o al jefe del Departamento del Distrito Federal, quienes oirán al interesado y después dictarán la resolución correspondiente.

La sanción a los presidentes de las juntas especiales puede consistir en amonestación, suspensión del cargo hasta por tres meses o destitución.

Los artículos 644 y 645 fracción IV, indican las causas de destitución de los presidentes de las juntas especiales.

Completamente indebido resulta que un funcionario administrativo los pueda amonestar o destituir; realmente a través de esos preceptos se rompe con su independencia y autonomía.

Esos funcionarios de la junta en el Distrito Federal no deberían ser destituidos por el actual procedimiento, sino la propia Ley Federal del Trabajo debería contener normas más precisas de destitución sin que intervengan las autoridades administrativas, y también se podría hacer una remisión a lo dispuesto en la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal respecto a remoción en su capítulo de responsabilidades oficiales respecto a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, aunque tampoco tal capítulo es muy preciso.

Lo mismo es aplicable a esos funcionarios en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y a los de las entidades federativas, debiéndose prever normas precisas de procedibilidad de la destitución en la propia Ley Federal del Trabajo o específicas en las respectivas leyes orgánicas de los poderes judiciales, con el objeto de excluir a las autoridades administrativas del procedimiento de remoción.

Para conocer de la responsabilidad de los representantes de los trabajadores y patronos se crea un jurado de responsabilidades que se integra —según el artículo 674— por un representante del secretario del Trabajo y Previsión Social, del gobernador del Estado o del jefe del Departamento del Distrito Federal; y con un representante de los trabajadores y de los patronos, con sus suplentes, electos cada seis años.

La propia ley indica las causas de responsabilidad de los representantes —artículo 671—, las sanciones aplicables —artículo 672—, las causas de destitución —artículo 673— y el procedimiento ante ese jurado —artículo 675.

Y según el artículo 669 el representante puede ser revocado de su cargo si lo solicitan las dos terceras partes de los trabajadores de las ramas de la industria o actividades representadas en la junta especial o los patronos que tengan a su servicio dicha mayoría de trabajadores.

Este último precepto no se justifica, porque le quita independencia a los representantes, si ya se precisaron en la propia ley las causas de responsabilidad, no hay razón para agregar esa revocación y más que no tiene que invocarse ninguna razón o causa, sino únicamente si se satisface el requisito numérico, operará el artículo 669. Este precepto puede ser una muralla a la libre actuación del representante.

Por el examen realizado, es fácil percatarse que las garantías judiciales de las juntas de conciliación y arbitraje dejan mucho que desear, que en varias ocasiones no existen y en algunos casos su reglamentación no persigue la independencia y dignidad de las propias juntas. Por tanto, urge que se revisen los preceptos de la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de asegurar el establecimien-

to y vigencia de las garantías judiciales en las juntas, aspecto esencial para que realmente se lleve a cabo la justicia laboral en nuestro país.

VII CONCLUSIONES

Como conclusiones de este ensayo podemos asentar las siguientes:

- a). Hoy en día resultaría bizantino tratar de conocer cuál fue el verdadero pensamiento del constituyente de Querétaro sobre la naturaleza de las juntas, porque los aspectos que se discutieron y tuvieron importancia en 1924 se encuentran completamente resueltos por la práctica, la jurisprudencia y la doctrina. Revisar las tesis que se sostuvieron en 1924 y años después, sobre la naturaleza de las juntas, reviste únicamente un interés de carácter histórico.
- b). Actualmente respecto a las juntas persiste una serie de aspectos que aún no han sido definitivamente resueltos, y que deben plantearse, como si son tribunales de derecho, de conciencia o de equidad, su ubicación constitucional, la conveniencia o inconveniencia de la integración tripartita, la naturaleza de los representantes de los obreros y de los patronos, y el establecimiento de las garantías judiciales para los funcionarios de las juntas.
- c). 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.
- d). La naturaleza del laudo sobre un conflicto colectivo de índole económica es el de una sentencia constitutiva colectiva según se desprende principalmente de los artículos 916, 919 y 840 de la Ley Federal del Trabajo.
- e). No se puede desconocer que como el origen de las juntas fue de tribunales de carácter administrativo, aún conservan vínculos con la administración pública que si en principio no alteran su naturaleza de tribunales, se debe meditar en la conveniencia de irlos suprimiendo para que resplandezca la autonomía e independencia de éstas.
- f). 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 en cuanto sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial federal; les obliga la jurisprudencia del Poder Judicial federal, y hay el intento para que los funcionarios de las juntas tengan un cierto estatuto jurídico y gocen de las mismas garantías judiciales que los magistrados de los otros tribunales.

- g) Las juntas no son tribunales de equidad porque no tienen carácter transitorio, excepcional, ni sustituyen al legislador inspirándose en la realidad; su carácter de tribunal de derecho resalta cuando se considera que sus resoluciones están sometidas a una casación y que deben observar las formalidades esenciales del procedimiento contenidas tanto en la Constitución como en la jurisprudencia del Poder Judicial federal.
- h) Las juntas al juzgar aplican la equidad como lo hace también cualquier otro tribunal; cuando se expresa que las juntas resuelven de acuerdo con la equidad, realmente se quiere expresar que tienen un margen más amplio para la interpretación e integración de las normas que los tribunales del orden común, de acuerdo con los artículos 2, 3, 17 y 18 de la Ley Federal del Trabajo.
- i) 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. El alcance del artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo es que no existen reglas precisas para valorar las pruebas, o sea, éstas no se encuentran tasadas.
- j) La integración tripartita de las juntas es acertada porque no siempre los votos de los representantes de las partes se anulan; en la realidad mexicana acontece que a veces los votos de los representantes de los patronos y de los obreros coinciden en contra del voto del representante del gobierno, o uno de los representantes se abstiene de votar por percatarse que la razón no le asiste a su parte afín; la presencia de los representantes crea confianza en esas clases sociales; los conflictos del trabajo requieren del conocimiento y experiencia que tienen los representantes, quienes por este motivo pueden ponderar en forma mejor las distintas soluciones; con preceptos como los que contiene nuestra Ley Federal del Trabajo la integración tripartita no dilata el procedimiento laboral, y esta integración en una gran mayoría de los casos hace que la justicia sea más humana, más cercana a los problemas y necesidades de los interesados.
- k) Los representantes de los patronos y de los obreros poseen una naturaleza *sui generis*, porque son jueces en los que se encuentran aspectos del carácter que tienen como representantes de las partes.
- l) Las garantías judiciales en las juntas de conciliación y arbitraje dejan mucho que desear, ya que en algunas ocasiones no existen o su reglamentación es defectuosa, al grado tal que ponen en peligro la independencia y dignidad de las propias juntas; por lo que resulta urgente modificar la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de establecer y asegurar la vigencia de las garantías judiciales en las juntas.