

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONCILIACIÓN LABORAL EN EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA LABORAL: UN CAMINO COMPLEJO POR RECORRER

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA¹

SUMARIO. I. Antecedentes y búsqueda de una conciliación laboral original. II. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje. III. La defensa y la crítica al modelo de conciliación laboral. IV. La reforma constitucional de 2017 en materia de justicia y conciliación laboral. V. El procedimiento conciliatorio en la LFT. VI. Desafíos del Centro Federal de Conciliación y de los Centros Locales de Conciliación: la necesidad de apuntalar su autonomía. VII. El necesario perfeccionamiento del procedimiento de conciliación.

Desde el nacimiento de la justicia laboral mexicana se ha buscado un modelo más ágil para resolver las controversias obrero-patronales, que considere las particularidades del derecho del trabajo distinto al ofrecido por la justicia ordinaria. Con la intención de alcanzar tales fines se ideó una justicia laboral que tomara en cuenta la conciliación y el arbitraje. De hecho, en su momento la Ley Federal del Trabajo hasta la reforma de 2012, contaba con Juntas de Conciliación, que resultaban funcionales en las entidades federativas. Sin embargo, el desprestigio de la justicia laboral originó, exigir su tránsito de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial de la Federación y de los Estados, gracias a la reforma constitucional de 2017. Además, en la reforma en comento no se dejó de lado la conciliación, ya que se señaló la creación de un organismo federal y de organismos locales

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Desafíos de los MASC

encargados de la conciliación laboral. Bajo la idea de buscar la resolución de los conflictos de trabajo por la vía de la autocomposición. Aunque paradójicamente, a pesar de ser un mecanismo que debe depender de la voluntad de las partes, la reforma constitucional, obliga a conciliar, lo que le hace perder su naturaleza autocompositiva para acercarse a la heterocomposición.

Para entender los cambios propuestos necesariamente se requiere saber que en el caso mexicano había la pretensión de buscar una justicia especializada para los conflictos entre trabajadores y empleadores (I). Situación que originó la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (II). Modelo laboral que fue defendido y cuestionado tanto desde el punto de vista jurídico como político (III), dando lugar, luego de 100 años de creación del modelo de justicia laboral mexicano, a una reforma constitucional que además de transitar de la justicia laboral del Poder Ejecutivo al Poder Judicial, creó un nuevo organismo encargado de la conciliación (IV), con un procedimiento conciliatorio desarrollado por la legislación secundaria (V). Cabe señalar que el modelo que propone la Constitución y que desarrolla la legislación secundaria, toma como referencia al órgano estadounidense encargado de la conciliación laboral, el reconocimiento de sindicatos y de negociaciones colectivas, mezclado con elementos que a diferencia del organismo estadounidense —que tiene cierta autonomía y un funcionamiento colegiado—, en el modelo mexicano, tiene muchos elementos que lo pueden atar nuevamente al Poder Ejecutivo, como se podrá ver más adelante (VI). Por su parte, el procedimiento de conciliación requiere perfeccionarse, aunque, la regulación desde la LFT de alguna manera lo hace rígido desde el inicio (VII).

I. ANTECEDENTES Y BÚSQUEDA DE UNA CONCILIACIÓN LABORAL ORIGINAL

Los antecedentes de las juntas de conciliación y arbitraje se encuentran principalmente en el siglo XIX (en Francia, Inglaterra, Bélgica, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda o Australia).² De hecho, pocos de ellos han subsistido hasta hoy en día, destacando el caso del *Conseil de prud'hommes* francés de composición paritaria (sólo un representante de los trabajadores y otro de los empleadores).³

En el orden nacional, destaca la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán que crea las juntas de conciliación para cada distrito industrial, y el Tribunal de Arbitraje, con sede en Mérida. Dichas juntas tenían principalmente la función de conciliación. Integradas por cuatro representantes de cada sector. En el caso del Tribunal, cuyas resoluciones eran inapelables, estaba formado por un representante electo por las “uniones” de trabajadores, por un representante electo por las “uniones” de patronos y por patronos, así como, por un “Juez Presidente” nombrado por las juntas de conciliación o, en caso de no ponerse de acuerdo, por el Ejecutivo del Estado. Aunque, por decreto del 7 de enero de 1916, se determinó que los representantes de las Juntas y del Tribunal serían designados por el Ejecutivo del Estado. Las Juntas de

² García Félix, Pablo, “Tribunales Laborales”, *Cuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo*; Puebla, México, 1990, pp. 188 y ss.

³ El *Conseil de prud'hommes* ha cambiado recientemente, ya que hasta el año de 2015 los representantes de los trabajadores y de los empleadores eran electos por sus pares. A partir de enero de 2018, los consejeros son electos por el Ministro del Trabajo y el Ministro de la Justicia entre los trabajadores y los empleadores propuestos por las organizaciones patronales y sindicales, con un mandato de 4 años y con reglas relativas a la paridad de género. El *Conseil* tiene dos oficinas, una de conciliación (integrada por un consejero patronal y otro obrero) y, una de juicio (integrada por dos consejeros obreros y dos patronales), en caso de que no se ocurra la primera. Su competencia es la siguiente: Por diferencias que se desprendan de un contrato de trabajo; litigios de un trabajador de un servicio público, son empleados bajo las reglas del derecho privado y no son competentes para conocer litigios atribuidos por las leyes a otras jurisdicciones, particularmente en materia de seguridad social.

1915 de Yucatán buscaban la justicia pronta y expedita, estableciendo un término de 30 días hábiles para emitir una sentencia.⁴

El 28 de diciembre de 1916, el diputado Macías, durante su intervención en el Congreso Constituyente señaló que “en los países cultos, en los países adelantados, donde los gobiernos se han preocupado por la redención de la clase obrera, donde han venido en auxilio de esa clase desgraciada, han dictado este sistema de las juntas de conciliación y arbitraje”.

Finalmente, el proyecto aprobado en el Congreso Constituyente en la sesión del 13 de enero de 1917 establecía en la fracción XX y XXI del artículo 123 que:

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.

Como se observa, la fracción XXI abría la posibilidad de que el patrón se negara a someter las diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado. Situación que generó inicialmente la idea de que el arbitraje era potestativo para al patrón, aunque con la obligación de indemnizar al trabajador.

⁴ Diario Oficial del Gobierno de del Estado de Yucatán. Decreto 59 de Salvador Alvarado. 17 de mayo de 1915.

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

Desde 1917 hasta 1924 hubo desconcierto en la doctrina y la jurisprudencia sobre el alcance de la competencia de las Juntas, ya que en 1924 las juntas no estaban facultadas para ejecutar coactivamente sus laudos, y su competencia se circunscribía a los conflictos de naturaleza colectiva. En dicho año, es justamente cuando dos ejecutorías de la Suprema Corte de Justicia, “La Corona” y “La Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S.A.,” que se reconocen a las juntas como *“tribunales competentes para conocer y resolver tanto los conflictos colectivos como los individuales, y que... no son tribunales especiales que violen el artículo 13 constitucional”*.⁵

II. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Entendemos por impartición de justicia, a la labor realizada por los órganos encargados de ejercer la función jurisdiccional, con independencia de que se ubiquen dentro o fuera del Poder Judicial. En tal sentido, ya ha sido señalado por muchos tratadistas que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son organismos jurisdiccionales, no obstante, con orígenes y facultades conciliatorias.

La Constitución prevé a los tribunales del trabajo, en su artículo 123, apartado A, fracción XX, y apartado B, fracción XII. Los fundamentos de los tribunales del trabajo se encuentran desarrollados en la Ley Federal de Trabajo de 1969 (LFT) y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 27 de diciembre de 1963 (LFTSE).

Podemos distinguir tres clases de tribunales del trabajo:

1) Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que son los tribunales encargados de resolver los conflictos laborales, sujetos al apartado A del

⁵ Carpizo, Jorge, “La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje”, *Naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje*, México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1975.

artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo;

2) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resuelve los conflictos laborales sujetos al apartado B del artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y,

3) Los tribunales de conciliación y arbitraje de los Estados, que deben resolver los conflictos laborales entre las autoridades estatales o municipales y los empleados públicos, de acuerdo con las leyes expedidas conforme en lo dispuesto por la fracción V artículo 116 de la Constitución Federal.

Si bien la facultad para legislar en materia de trabajo es una competencia federal, su aplicación se distribuye entre las autoridades federales y las estatales. Las primeras —dentro de ellas, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje— sólo conocen de asuntos laborales concernientes a las ramas industriales y empresas previstas en la fracción XXXI del citado apartado A. De los demás asuntos laborales conocen las autoridades estatales, es decir, las juntas locales de conciliación y arbitraje.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un tribunal con plena jurisdicción, que tiene a su cargo la tramitación y decisión de los conflictos de trabajo que se suscitan entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas. Su naturaleza, integración tripartita y su competencia está determinada en la fracción XX del apartado A del artículo 123 constitucional, así como, por las disposiciones correlativas de su ley reglamentaria, la LFT. Su organización y funcionamiento se rigen por su propio Reglamento Interior, expedido por el Pleno del Tribunal y publicado en el Diario Oficial

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

de la Federación, el 18 de febrero de 1980, con reformas y adiciones en los años de 1981, 1982 y 1984.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuenta con un presidente, designado por el presidente de la República, y con representantes gubernamentales, de los trabajadores y de los patrones designados por las ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expide la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La Junta funciona en Pleno, integrado por su presidente y la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones, y en Juntas Especiales, que se integran con el presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o el representante gubernamental, presidente de la Junta Especial, y con los representantes de los trabajadores y de los patrones.

La Junta Federal cuenta con 55 juntas especiales, 21 se encuentran en el Distrito Federal, especializadas en una o varias ramas industriales; y 34 en el interior de la República, a las que les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo, en todas las ramas de la industria y actividades de competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, los cuales se ventilan en la Ciudad de México. Su integración también es tripartita, formada por un representante de los trabajadores, uno de los patrones y otro del gobierno, que es el presidente de la Junta Especial.

En observancia a las disposiciones legales, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje orienta sus actividades a lograr que la justicia que imparte a los trabajadores y patrones se realice de manera pronta y expedita, empleando prioritariamente para ello, la conciliación como mecanismo para armonizar a los factores de la producción y en su caso, el arbitraje con el cumplimiento de las formalidades y procedimientos establecidos en la ley. Su jurisdicción es de excepción, en vir-

Desafíos de los MASC

tud de que sólo puede atender los conflictos de competencia federal expresamente consignados en la ley derivados de la relación laboral, de los contratos colectivos de trabajo, de los contratos-ley y de los conflictos intersindicales.

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionan en cada una de las entidades federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Las Juntas Locales tienen la misma integración tripartita como la Federal, con la variante de que el Ejecutivo local puede establecer una o más Juntas en la entidad de que se trate (artículos 621-623 de la LFT). Además, es el Gobernador de cada entidad federativa quien elige al presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En noviembre de 2012 se reformó la LFT y en materia de justicia laboral, se dieron pasos importantes: Se crea un servicio profesional de carrera; se aumentan y precisan los requisitos para el personal jurídico de las Juntas (tener título de Licenciado en Derecho, tener experiencia en la materia, buena reputación, etc.); se crea el servicio público de conciliación y la figura de funcionarios conciliadores; los asesores de las partes deben acreditar ser licenciados en derecho; se admiten como pruebas relacionadas con las tecnologías de la información (fax, correo electrónico, firma electrónica, etc.); se establece que en los juicios ordinarios, la primera audiencia tendrá dos etapas, una de conciliación y otra de demanda y excepciones; se crea un nuevo procedimiento especial y expedito para reclamo de derechos al IMSS, INFONAVIT y AFORES; se establece que los procuradores del trabajo deben ser licenciados en Derecho con cédula para ejercer, y se les faculta para citar a las partes a procurar arreglos conciliatorios.

Sin embargo, que no se abordó el tema principal que tiene que ver con la impartición de justicia (independencia de las Juntas de Con-

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

ciliación y Arbitraje)⁶ ni con la administración de justicia laboral (mejoramiento de la infraestructura, mayores recursos económicos y humanos y mejores remuneraciones).⁷

III. LA DEFENSA Y LA CRÍTICA AL MODELO DE CONCILIACIÓN LABORAL

La conservación del modelo de las Juntas de Conciliación tenía importantes defensores, destacando las opiniones de Mario de la Cueva y de Rafael de Pina:⁸

- a) La presencia de los representantes de los obreros y de los patrones, crea confianza en esas clases sociales hacia las juntas y quiebra el escepticismo que los obreros han tenido en relación con la justicia común.
- b) Los representantes son escogidos entre los propios obreros y patrones por lo que poseen conocimientos y experiencia en esta clase de problemas y pueden encontrar mejores soluciones.
- c) El hecho de ser representantes de las partes y tener conocimientos jurídicos, así como 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, logrando una democratización de la justicia obrera.

⁶ Algunas reflexiones críticas pueden encontrarse en: Sánchez-Castañeda, Alfredo y Reynoso Castillo, Carlos, *La nueva legislación laboral mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013, 114 pp.

⁷ Para una distinción entre procuración, impartición y administración de justicia laboral, ver: Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Una visión sistemática de la procuración de justicia laboral”, en Kurczyn Villalobos, Patricia, coord., *Las relaciones laborales en el siglo XXI*, UNAM, México, 2000, 370 pp.

⁸ *Ídem*, p. 68.

Desafíos de los MASC

Aunque, impugnando las anteriores ideas, Jorge Carpizo ha señalado que:

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.⁹

Mientras que, en el derecho mexicano del trabajo, no se suelen establecer mecanismos no jurisdiccionales para la solución de controversias, en algunas otras naciones constituye un elemento de importancia primordial. Como es el caso de Canadá y Estados Unidos. En estas dos naciones el establecimiento de mecanismos en los contratos colectivos de trabajo para solucionar controversias ocupa un lugar fundamental.¹⁰

En el caso de Canadá, simplemente señalaremos que la legislación federal —recuérdese que las provincias también tienen facultades para

⁹ *Ídem*, p.77.

¹⁰ *Cf.* Art. 57 (1) Código Canadiense del Trabajo en *Lois du travail/Labour Laws*, elaborado por Jean, André, Matineau, Louise y Saintonge-Poitevin, Lise, edición actualizada al primero de julio de 1994, Montreal, Wilson & Lafleur, 1994, y Gould IV, William B., *Nociones de Derecho Norteamericano del Trabajo*, Tenos, España, 1991, pp. 124-125.

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

regular las relaciones laborales—, deja a las partes la facultad de establecer libremente el contenido del contrato colectivo de trabajo. Sin embargo, la única obligación que establece es que los contratos colectivos contengan mecanismos para la solución de controversias. Como se muestra al ser el único tema obligatorio que contempla la legislación federal, refleja la importancia del mismo.

En Estados Unidos, la Ley Taft-Hartley o Ley de Relaciones Obreiro-Patronales de 1947, establece en su Sección 201, apartado A, que es política gubernamental, que la paz industrial, el progreso de la nación y los intereses de los empleados y de los empleadores, puedan asegurarse por medio del arreglo de los conflictos entre empleadores y empleados mediante negociaciones colectivas.

Situación que ha ocasionado, que actualmente cuatro de cada cinco contratos colectivos prevean algún tipo de mecanismo para la solución de controversias en la empresa, tales como el arbitraje privado. Su utilidad ha sido señalada, entre otras razones, porque: es un mecanismo que se adapta a los problemas de las partes; permite la resolución de los conflictos antes de que se tenga que convocar la realización misma del arbitraje; las resoluciones de los árbitros no se ven sujetas al principio de *stare decisis* de los tribunales; en comparación con la vía judicial, es un medio más rápido para la resolución de las controversias y, porque entre otros motivos, el arbitraje suele servir como un medio para evitar las huelgas, en la medida que los trabajadores se tienen que sujetar previamente a los mecanismos de arbitraje que se hayan acordado con el empleador.

En América Latina destaca el caso brasileño, que eliminó la representación sectorial en la justicia del trabajo, estableció procedimientos sumarísimos para cuestiones de bajo monto y para la ejecución de sentencias, limitó la intervención de los tribunales en la solución de los conflictos colectivos de intereses (*dissidios* colectivos) y, exten-

dió la competencia de la justicia laboral a los vínculos de trabajo no dependiente.

En Argentina, por su parte, se estableció un régimen de conciliación obligatoria en los reclamos individuales como condición para el acceso a la justicia. Sobresale también la oralidad de los juicios laborales en Venezuela y Chile. En este último país, el juicio monitorio comparte características con Brasil, ya que se trata de un procedimiento de baja cuantía. Se emplaza al demandado para que pague el monto establecido. En caso de que el demandado acepte pagar, se emite sentencia y se le da fin al proceso. Destacando el caso brasileño, que eliminó la representación sectorial en la justicia del trabajo, estableció procedimientos sumarísimos para cuestiones de bajo monto y para la ejecución de sentencias, limitó la intervención de los tribunales en la solución de los conflictos colectivos de intereses y, extendió la competencia de la justicia laboral a los vínculos de trabajo no dependiente.¹¹

No obstante, en México, no dejaba de insistirse por la doctrina, desde hace ya muchos años, de la composición corporativa de las Juntas de Conciliación, de haberse convertido en un medio de control del

¹¹ Navarro Albaña, René David, *El juicio monitorio en el derecho procesal laboral chileno, dogmática y praxis*, Ediciones Jurídicas de Santiago, Chile, 2011, 187 pp.; Pérez Ragone, Álvaro, “En torno al procedimiento monitorio desde el derecho procesal comparado europeo: Caracterización, elementos esenciales y accidentales”, *Revista de Derecho*, Vol. XIX, No. 1, Julio, Valdivia, Chile, 2006; Ortiz Pradillo, Juan Carlos, “La propuesta de procedimiento monitorio en Chile”, *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, T. XXI, No. 1, San Sebastián, España, 2009; Walter Díaz, Rodolfo, “Monitorio laboral como procedimiento de limitada cuantía: un nuevo actor protagónico del procedimiento laboral chileno”, *Revista de Ciencias Sociales*, No. 58, Valparaíso, Chile, 2011; Martínez, Oscar José, “El procedimiento monitorio en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 527-539.

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

gobierno, principalmente en asuntos de naturaleza colectiva¹² y de su modelo de integración tripartita:¹³

- a) Los representantes obrero-patronales son un juzgador-par-te y en ese sentido de juez-defensor, por lo que sus votos en los tribunales paritarios se compensan y anulan, siendo el juez quien resuelve la controversia.
- b) Los votos de los representantes obrero-patronales suelen otorgarse a favor del sector que representan.
- c) Los representantes de clase no son imparciales.
- d) Su actuar no se basa en la justicia sino en el antagonismo de clase.
- e) La integración tripartita demora el procedimiento, haciendo que los tramites se dilaten o se suele boicotear el proce-dimiento.

La reforma laboral del 30 de noviembre de 2012, si bien creó un ser-vicio profesional de carrera; aumentó y precisó los requisitos para el personal jurídico de las Juntas y, creó el servicio público de concilia-ción y la figura de funcionarios conciliadores. Lo cierto es, que no se abordó el tema principal que tiene que ver con la impartición de justicia, la independencia y autonomía de las Juntas de Conciliación y Arbitraje¹⁴ ni se mejoró la administración de justicia laboral.¹⁵

¹² Bensusán, Graciela y, Alcalde, Arturo, *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert en México, México, 2013, 24 pp.

¹³ Carpizo, Jorge, “La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México”, *Bo-letín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 15, México, 1972, p. 67.

¹⁴ Algunas reflexiones críticas pueden encontrarse en: Sánchez-Castañeda, Alfredo y Reynoso Castillo, Carlos, *La nueva legislación laboral mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013, 114 pp.

¹⁵ Para una distinción entre procuración, impartición y administración de justicia laboral, ver: Sán-chez-Castañeda, Alfredo, “Una visión sistemática de la procuración de justicia laboral”, en *Las*

Desafíos de los MASC

Se podría pensar que las Juntas de Conciliación y Arbitraje encuentran su razón de ser en la historicidad del derecho del trabajo y en particular en la manera en que se quería concebir la impartición de justicia laboral en México. Las Juntas fueron creadas con la intención de crear una justicia especializada; se decía, que no se trataba de tribunales ordinarios, sujetos a las reglas del derecho civil, sino de tribunales de equidad. La integración tripartita de estos tribunales quería manifestar su composición especial, ya que son los propios actores y no un juez quienes resuelven las controversias que se suscitan entre los factores de la producción. Desafortunadamente la visión de Mario de la Cueva de la composición tripartita de las Juntas como un elemento que beneficia a los trabajadores y a los empleadores no ha resultado así a la luz de los hechos.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2017 EN MATERIA DE JUSTICIA Y CONCILIACIÓN LABORAL

Posiblemente una de las reformas constitucionales más importantes que se ha dado en materia de justicia laboral es la del 24 de febrero de 2017, a los artículos 107 y 123 apartado A. Se trata de la reforma constitucional que cambia drásticamente, 100 años después, al trasladar la justicia laboral, de las Juntas de Conciliación y Arbitraje encargadas de la justicia laboral y dependientes del Poder Ejecutivo al Poder Judicial. La reforma modifica el artículo 107 constitucional que desarrolla las competencias de los Tribunales de la Federación, en donde se establece ahora que:

En materia laboral, cuando se reclamen resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales o laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus

relaciones laborales en el siglo XXI, Coordinadora, Patricia Kurczyn Villalobos, UNAM, México, 2000, 370 pp.

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

homólogos en las entidades federativas...” Por su parte la reforma a la fracción XX del apartado A del artículo 123 establece que: “La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

Además del traslado de la justicia laboral del Poder Ejecutivo al Poder Judicial, la reforma constitucional de 2017 estableció la obligación de los trabajadores y de los patrones de acudir a una instancia conciliatoria, antes de dirigirse a los tribunales de trabajo. En el orden federal, la función conciliatoria va a estar a cargo de un organismo descentralizado y en el orden local o estatal de los Centros de Conciliación que se van a crear en cada entidad federativa. La reforma busca que a través de la conciliación resuelvan las controversias laborales sin tener que acudir a los tribunales.

La Constitución reformada establece en la fracción XX del artículo 123 constitucional apartado A que:

Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalis-

Desafíos de los MASC

mo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

A nivel federal, la función conciliatoria estará a cargo de un órgano federal descentralizado, encargado además del registro de contratos colectivos de trabajo, de sindicatos y demás procedimientos administrativos relacionados. El organismo descentralizado debe contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Además, debe regirse por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

La designación del titular del organismo se realiza a partir de una terna propuesta por el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, en donde previa comparecencia de los candidatos, debe realizar la designación correspondiente, la cual se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. En caso de falta de designación durante dicho plazo, el Presidente de la República designa de la terna propuesta quien ocupará el cargo. Si el Senado rechaza la totalidad de la terna presidencial, el Ejecutivo Federal debe proponer una nueva terna, pero si la segunda terna también es rechazada, el cargo lo ocupará la persona que designó el presidente.

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

El nombramiento debe recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en la materia; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato para ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Así mismo, debe cumplir los requisitos que establezca la ley.

La duración del cargo al frente del organismo descentralizado es por un período de seis años y puede ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo puede ser removido por causa grave en los términos establecido por la Constitución y no puede tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

V. EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO EN LA LFT

El 2 de mayo de 2019 se reforman varias leyes, entre ellas, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la LFT para adecuar dicha legislación al mandato constitucional. La LFT regula tanto el organismo descentralizado encargado de la conciliación denominado Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCyRL) como los Centros Locales de Conciliación (CLC). Además, establece un procedimiento de conciliación y las reglas para elegir a los funcionarios conciliadores.

Es de señalar que el CFCyRL no va a entrar inmediatamente en funciones. Los Centros Locales de Conciliación y los Tribunales del Poder Judicial de las Entidades Federativas deben iniciar sus actividades dentro del plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor de las reformas a la LFT (2 de mayo de 2019), en términos de lo que establezca su propia normatividad y posibilidades presupuestales,

conforme a lo que determinen sus poderes locales. Los Centros de Conciliación locales deben entrar en operación en cada entidad federativa, en la misma fecha en que lo hagan los Tribunales Locales. Lo que quiere decir que el funcionamiento de los CLC y de los Tribunales Locales debe ser al mismo tiempo.

A nivel federal, dentro de un plazo máximo de cuatro años a partir del 2 de mayo de 2019, cada delegación u oficina regional del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral debe iniciar la tramitación de solicitudes de conciliación que sean de su competencia al mismo tiempo que los Tribunales del Poder Judicial de la Federación inicien su operación en el circuito judicial al que correspondan. Cada circuito judicial debe iniciar sus funciones en el orden y secuencia en que se determine en las declaratorias que emita el Senado de la República, a propuesta del Consejo de la Judicatura Federal.

Obligatoriedad del procedimiento de Conciliación. Existe un procedimiento único de conciliación, salvo que la LFT establezca un mecanismo especial. Los trabajadores y los patrones antes de acudir a los tribunales de trabajo deben asistir al Centro de Conciliación¹⁶ correspondiente, para solicitar el inicio del procedimiento de conciliación, con excepción de aquellos supuestos que están eximidos de agotarla, conforme a lo previsto en esta Ley.

Requisitos de la solicitud de conciliación. La solicitud de conciliación debe contener los siguientes datos:

- a. Nombre, CURP, identificación oficial del solicitante y domicilio dentro del lugar de residencia del Centro de Conciliación al que acuda, para recibir notificaciones en el procedimiento de conciliación prejudicial. El

¹⁶ Centro de Conciliación: Los Centros de conciliación de las entidades federativas o el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, según corresponda.

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

Centro de Conciliación debe facilitar los elementos y el personal capacitado a fin de asignarle un buzón electrónico al solicitante. En caso de que el solicitante no cuente con identificación oficial, puede ser identificado por otros medios de que disponga el Centro;

- b. Nombre de la persona, sindicato o empresa a quien se debe citar para la conciliación prejudicial;
- c. Domicilio para notificar a la persona, sindicato o empresa a quien se debe citar, y
- d. Objeto de la cita a la contraparte.

Si el solicitante es el trabajador e ignora el nombre de su patrón o empresa de la cual se solicita la conciliación, basta con señalar el domicilio donde prestó sus servicios.

Los elementos aportados en la conciliación no constituyen prueba en ningún procedimiento. Los elementos aportados por las partes no pueden constituir prueba o indicio en ningún procedimiento administrativo o judicial. La información aportada por las partes en el procedimiento de conciliación, no puede comunicarse a persona o autoridad alguna, a excepción de la constancia de no conciliación y, en su caso, el convenio de conciliación que se celebre, en cuyo supuesto el Centro de Conciliación debe remitir en forma electrónica al Tribunal que corresponda los documentos referidos, mismos que deben contener los nombres y domicilios aportados por las partes, acompañando las constancias relativas a la notificación de la parte citada que haya realizado la Autoridad Conciliadora y los buzones electrónicos asignados.

De la notificación y la asistencia del solicitante en la misma. El solicitante debe ser notificado de la fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación o del acuerdo de incompetencia, al

Desafíos de los MASC

momento de presentar su solicitud. Para agilizar el procedimiento de conciliación, el solicitante puede auxiliar al Centro de Conciliación para llevar a cabo la notificación de la audiencia de conciliación a la persona, sindicato o empresa que se deba citar.

De hecho, cuando así lo requiera el solicitante, el Centro de Conciliación puede fijar la audiencia de conciliación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, para lo cual le debe proporcionar el citatorio a la audiencia con el fin de que el solicitante se haga cargo de entregarlo directamente a la persona o personas citadas. En este caso, de presentarse ambas partes a la audiencia de conciliación, se debe proceder a su celebración. Si el solicitante no se presenta a la audiencia, se debe archivar el asunto por falta de interés, sin emisión de la constancia de haber agotado la conciliación, salvo que justifique su inasistencia, a juicio del conciliador. Si se presenta solamente el solicitante de la conciliación, se debe señalar nueva fecha y hora para la audiencia de conciliación dentro de los siguientes quince días, ajustándose a las reglas del procedimiento de conciliación y en dicha audiencia de conciliación, el Centro de Conciliación debe proceder a geolocalizar el domicilio de la parte citada con auxilio del solicitante; en caso de no poderlo encontrar, el Centro de Conciliación debe fijar una cita para que, acompañado del interesado, se proceda a realizar la citación correspondiente. Aunque por otro lado, se señala que cuando se trate del emplazamiento a juicio y de la primera notificación para la audiencia de conciliación prejudicial, las notificaciones deberán ser personales por actuario (art. 739 y 743 de la LFT).

A efecto de que el personal encargado de realizar las notificaciones actúe con eficiencia, eficacia e imparcialidad en el desempeño de sus funciones, la Autoridad Conciliadora debe definir rutas de notificación con base en la ubicación y proximidad geográfica de los domicilios a los que deben acudir, así como acorde con la urgencia de las

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

notificaciones a efectuar; la asignación de las rutas se hará diariamente y de forma aleatoria.

De la duración de la conciliación no mayor a 45 días naturales. El procedimiento de conciliación no debe exceder de cuarenta y cinco días naturales. La Autoridad Conciliadora debe tomar las medidas conducentes para que sus actuaciones se ajusten a dicho plazo.

La presentación de la solicitud de conciliación. Se debe iniciar con la presentación de la solicitud de conciliación ante el CFCyRL o al CCL que corresponda, firmada por el solicitante, agregando copia de la identificación oficial u otra que acredite la personalidad; tratándose de empresas o sindicatos será suscrito por su representante legal.

El Centro de Conciliación puede recibir las solicitudes de conciliación por comparecencia personal de los interesados, por escrito debidamente firmado, o en su caso, por vía electrónica mediante el sistema informático que para tal efecto se implemente.

Auxilio y asesoría del Centro de Conciliación. El Centro de Conciliación debe auxiliar a los interesados que así lo soliciten para elaborar su petición. Debe proporcionar asesoría jurídica de manera gratuita sobre sus derechos y los plazos de prescripción de estos, así como respecto de los procedimientos de conciliación y jurisdiccionales para solucionar los conflictos laborales.

Del citatorio y de la fijación de fecha y hora para la audiencia de conciliación. Al momento en que reciba la solicitud, la Autoridad Conciliatoria debe señalar día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación que debe efectuarse dentro de los quince días siguientes. El citatorio se debe notificar personalmente al patrón cuando menos con cinco días de anticipación a la audiencia, apercibiéndole que de no comparecer por sí o por conducto de su repre-

sentante legal, o bien, por medio de apoderado con facultades suficientes, se le impondrá una multa entre 50 y 100 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA), y se le tendrá por inconforme con todo arreglo conciliatorio.

De la notificación electrónica al interesado. Al recibir la solicitud de conciliación, la Autoridad Conciliadora le debe asignar un número de identificación único y un buzón electrónico al interesado, que debe ser creado para comunicaciones en lo que hace al procedimiento de conciliación prejudicial. Finalmente, se debe designar por turno una sala de conciliación.

Incompetencia del Centro de Conciliación y remisión de la solicitud de conciliación. En caso de no ser competente, la Autoridad Conciliadora debe remitir la solicitud al Centro de Conciliación competente vía electrónica, dentro de las veinticuatro horas siguientes de recibida la solicitud, lo cual debe notificar al solicitante para que acuda ante ella a continuar el procedimiento. La Autoridad Conciliadora se debe pronunciar respecto de la personalidad cuando se trate de solicitudes de personas morales.

Presentación de la solicitud de conciliación por ambas partes. Si la solicitud de conciliación se presenta personalmente por ambas partes, la Autoridad Conciliadora les debe notificar de inmediato, fecha y hora de la audiencia de conciliación, misma que debe celebrarse dentro del plazo máximo de cinco días a partir de la fecha de presentación de la solicitud, sin menoscabo de que ésta pueda celebrarse en ese momento.

Asistencia personal del interesado, sin abogado y sólo con una persona de confianza. El trabajador solicitante de la instancia conciliatoria debe acudir personalmente a la audiencia y puede asistir acompañado por una persona de su confianza, pero no se reconocerá

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

a ésta como apoderado, por tratarse de un procedimiento de conciliación y no de un juicio. No obstante, el trabajador también puede ser asistido por un licenciado en derecho, abogado o un Procurador de la Defensa del Trabajo.

Asistencia del patrón personalmente o con apoderado. El patrón debe asistir personalmente o por conducto de representante con facultades suficientes para obligarse en su nombre.

Presentación de ambas partes y acreditación de la personalidad. Si las partes acuden a la audiencia, la Autoridad Conciliadora debe requerirles que se identifiquen con cualquier documento oficial y, en su caso, verificar que la persona que comparezca en representación de la persona moral acredite su personalidad.

Asignación de un buzón electrónico a la parte citada. Se le debe asignar también a la parte citada, un buzón electrónico para recibir notificaciones en el procedimiento de conciliación prejudicial.

Propuesta de convenio con arreglo conciliatorio. Se debe formular una propuesta de contenido y alcances de un arreglo conciliatorio, planteando opciones de solución justas y equitativas que a su juicio sean adecuadas para dar por terminada la controversia; de estar de acuerdo las partes, se debe celebrar convenio por escrito, que debe ratificarse en ese acto, entregándose copia autorizada de éste.

Papel del conciliador. Durante la conciliación, el conciliador debe comunicar a las partes el objeto, alcance y límites de la conciliación, exhortarlas para que presenten fórmulas de arreglo y evaluar las solicitudes de los interesados con el fin de determinar la forma más adecuada para formular propuestas de arreglo, sin que ello implique la imposición de acuerdos. Además, debe cuidar y verificar que en los acuerdos a que lleguen las partes no se vulneren los derechos de

los trabajadores, sin perjuicio de que busque la potencialización con perspectiva de derechos sociales.

Ausencia de arreglo conciliatorio. De no llegar a un acuerdo, la Autoridad Conciliadora debe emitir la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria. No obstante, las partes de común acuerdo pueden solicitar se fije nueva audiencia de conciliación, que debe celebrarse dentro de los cinco días siguientes.

Ausencia de una de las partes a la audiencia conciliatoria. Cuando alguna de las partes o ambas no comparezcan a la audiencia de conciliación por causa justificada, no obstante, al estar debidamente notificados, se debe señalar nueva fecha y hora para la celebración de la audiencia, misma que debe realizarse dentro de los cinco días siguientes. La parte que acuda debe ser notificada en ese acto, la contraparte que no acuda debe ser notificada por el boletín del Centro y, en su caso, por buzón electrónico.

Comparecencia sólo del solicitante. Si a la audiencia de conciliación sólo comparece el solicitante, la Autoridad Conciliadora debe emitir la constancia de haber agotado la etapa de conciliación prejudicial obligatoria. En este caso se deben reanudar los plazos de prescripción a partir del día siguiente a la fecha de la audiencia, dejando a salvo los derechos del trabajador para solicitar nuevamente la conciliación.

Comparecencia sólo de la parte citada. Si sólo comparece el citado, se debe archivar el expediente por falta de interés del solicitante. En este caso se deben reanudar los plazos de prescripción a partir del día siguiente a la fecha de la audiencia, dejando a salvo los derechos del trabajador para solicitar nuevamente la conciliación.

Imposibilidad de notificar a la parte citada. En el caso de que el notificador no haya logrado notificar a la persona, empresa o sindicato

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

a citar, no obstante, de haberlo intentado, la Autoridad Conciliadora debe dar por terminada la instancia y debe emitir constancia dejando a salvo los derechos del solicitante de la conciliación para promover juicio ante el Tribunal competente.

Conciliación en casos de acoso sexual, discriminación u otros actos de violencia. Cuando en la solicitud de conciliación se manifieste la existencia de acoso sexual, discriminación u otros actos de violencia contemplados por la ley, en los que exista el riesgo inminente de revictimización, la Autoridad Conciliadora debe tomar las medidas conducentes para que en ningún momento se reúna o encare a la persona citada a la que se le atribuyen tales actos. En estos casos el procedimiento de conciliación se debe llevar con el representante o apoderado del citado, evitando que la presunta víctima y la persona o personas a quienes se atribuyen los actos de violencia se reúnan o encuentren en un mismo espacio.

Calidad de cosa juzgada del convenio. Una vez que se celebre el convenio ante los Centros de Conciliación, adquiere la condición de cosa juzgada, teniendo la calidad de un título para iniciar acciones ejecutivas sin necesidad de ratificación. Cualquiera de las partes puede promover su cumplimiento mediante el procedimiento de ejecución de sentencia que establece la LFT, ante el Tribunal competente.

Al celebrar un convenio, las Autoridades Conciliadoras deben entregar copia certificada del mismo para cada una de las partes. Así mismo, también se les debe entregar copia certificada de las actas donde conste el cumplimiento del convenio.

La Autoridad Conciliadora es responsable de que el convenio que se celebre cumpla con los requisitos y prestaciones que esta Ley establece, aplicables al caso concreto.

Cumplimiento voluntario del convenio o en pagos diferidos. Si las partes dan cumplimiento voluntario al convenio celebrado, certificará dicha circunstancia, dando fe de que el trabajador recibe completo y personalmente el pago pactado en el convenio.

En caso de que las partes establezcan pagos diferidos, en una o más parcialidades a cubrir en fecha diversa a la celebración del convenio, deberá fijarse una pena convencional para el caso de incumplimiento, ésta consistirá en una cantidad no menor al salario diario del trabajador por cada día que transcurra sin que se dé cumplimiento cabal al convenio.

Posibilidad de convenio fuera de juicio. Cuando trabajadores y patrones lleguen a un convenio o liquidación de un trabajador, fuera de juicio, podrán concurrir ante los Centros de Conciliación solicitando su aprobación y ratificación, para cuyo efecto se identificarán a satisfacción de la Autoridad Conciliadora.

Siempre y cuando en el acuerdo conciliatorio fuera de juicio, los trabajadores no renuncien a sus salarios devengados, indemnizaciones y demás prestaciones que deriven de los servicios prestados, cualquiera que sea la forma o denominación que se le dé. Todo convenio o liquidación además, para ser válido, debe hacerse por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos comprendidos en él. Convenio que debe ser ratificado ante los Centros de Conciliación o al Tribunal según corresponda, que lo debe aprobar siempre y cuando no contenga renuncia de los derechos de los trabajadores. Cuando el convenio sea celebrado sin la intervención de las autoridades, debe ser susceptible de ser reclamada la nulidad ante el Tribunal, solamente de aquello que contenga renuncia de los derechos de los trabajadores, conservando su validez el resto de las cláusulas convenidas (art. 33 de la LFT).

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

VI. DESAFÍOS DEL CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y DE LOS CENTROS LOCALES DE CONCILIACIÓN: LA NECESIDAD DE APUNTALAR SU AUTONOMÍA

El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral fruto del mandato constitucional, necesita reafirmar su autonomía en su funcionamiento cotidiano, ya que la manera en que fue diseñado puede ser objeto de cierta sujeción a la STPS. Como se puede apreciar a continuación:

1. De todos los modelos de conciliación existentes en el mundo se optó por hacer una copia de la *National Labor Relations Board* (NLRB) de los Estados Unidos de América. Dado que al igual que la NLRB, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, realiza conciliación, celebra elecciones sindicales, reconoce sindicatos y otorga idoneidad a los sindicatos como unidades de negociación en vista de celebrar un contrato colectivo. Además, legitima un contrato colectivo negociado por un sindicato, luego de cumplir ciertos requisitos. Cabe señalar que la NLRB tiene un funcionamiento colegiado y autonomía en su funcionamiento, lejos del modelo mexicano que centraliza en un titular el organismo y que como se puede apreciar a continuación, con una serie de elementos que lo ligan al Poder Ejecutivo.
2. El Presidente del Centro, es nombrado por el Poder Ejecutivo, a través de una terna propuesta a la Cámara de Senadores. Se podría decir que el Senado lo va a nombrar, pero en realidad es el Ejecutivo quien selecciona a los integrantes de la terna, esto es, tiene tres candidatos y al Senado le corresponde la elección de uno de ellos. Incluso, en caso de desacuerdo en el Senado, es el Presidente de la República quien elige al titular del CFCyRL.

Desafíos de los MASC

3. La Ley Orgánica del CFCyRL, pendiente por publicar en el Diario Oficial de la Federación, establece que su Presidente debe ser abogado. Lo cual es paradójico, porque por un lado se busca que los abogados no intervengan en la conciliación, pero el Presidente si debe ser Licenciado en Derecho.
4. El Centro si bien es un organismo descentralizado, nace sectorizado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Situación que le puede generar cierta dependencia o subordinación al ministro en turno.
5. Quien preside la Junta de Gobierno del Centro es el titular de la STPS.
6. Su Junta de Gobierno está integrada en su mayoría por representantes de Secretarías de Estado u organismos públicos; asemejándose más a un órgano desconcentrado y alejándolo de uno descentralizado. Incluso podría haber conflictos de interés, ya que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) forma parte de la Junta de Gobierno del Centro y al mismo tiempo conocerá de posibles violaciones de acceso a la información y de protección de datos personales. ¿Qué hará el INAI en esos casos? ¿Excusarse de todo lo que tenga que ver con su competencia? Entonces. ¿Cuál es la razón que justifique su presencia en la Junta de Gobierno del Centro?
7. Dado que el Centro pertenece a la Administración Pública, puede dar origen a recursos por la vía administrativa (al contar con facultades no estrictamente laborales), además de los jurisdiccionales, entorpeciendo y retardando la libertad sindical y la libre negociación colectiva. Gracias

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

al Centro vamos a iniciar el desarrollo del derecho administrativo del trabajo.

8. A pesar de que existe una tesis jurisprudencial que remite a los trabajadores de los organismos descentralizados al apartado A del artículo 123 constitucional (tesis 2ª./J. 180/2012), la Ley Orgánica del CFCyRL remite a sus trabajadores al apartado B del artículo 123 constitucional.
9. Si bien antes el registro sindical y de contratos colectivos era formalmente declarativo, pero realmente constitutivo, dado el control del Gobierno, ahora con la reforma el registro de sindicatos y contratos colectivos es eminentemente constitutivo. Un sindicato no existe y un contrato colectivo no es legítimo si no cuenta con el reconocimiento del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.
10. Por su parte, los Centros de Conciliación Locales creados por la reforma, al depender también del Poder Ejecutivo Estatal, pueden terminar realizando las mismas funciones de control político que hasta el día de hoy vienen desempeñando las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.
11. Como se observa, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, puede realizar la misma labor de control sindical que desempeñaba la STPS, en materia de contratos-ley. Es decir, aquellos contratos que se firman a nivel de rama industrial (labor que hacía antes la Secretaría en comento, la va a hacer ahora el Centro). A pesar de que los sindicatos interesados hayan acreditado el requisito de mayoría (representen las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados, por lo menos, de una rama de la industria en una o varias entidades federativas, en una o más zonas económicas, que abarque una o más de dichas entidades o en

Desafíos de los MASC

todo el territorio nacional), previamente autorizados por el propio Centro. A juicio del Centro *si es oportuna y benéfica para la industria la celebración del contrato-ley, convocará a una convención a los sindicatos de trabajadores y a los patronos que puedan resultar afectados* (art. 409 de la LFT). No importa acreditar la mayoría en términos de la LFT, lo que finalmente importa es la opinión de la STPS. Además, que es la Secretaría quien conduce la negociación, no los interesados. Su labor de tutela parece más bien intervención.

El CFCyRL y los CLC tienen que reafirmar su autonomía inmediatamente que empiece a funcionar. De lo contrario, la viabilidad de su éxito puede correr riesgo. Desafortunadamente su Ley Orgánica no le ayuda mucho, dada su estructura tradicional, el carácter de facto que le han dado de desconcentrado, el control político al cual puede estar sujeto y la falta de un diseño de un modelo de conciliación laboral.

12. La manera apresurada de crear el CFCyRL, además de la clara influencia del modelo estadounidense de solución de conflictos, de registro de sindicatos y de validación de contratos colectivos, obedece a la necesidad de que el gobierno mexicano muestre que se encuentra en condiciones de ratificar el T-MEC. Si se hace una correlación a cada exigencia del gobierno de estados unidos en materia laboral, se puede encontrar una reacción del gobierno mexicano. Por ejemplo, ante las críticas del presupuesto insuficiente, se incrementaron los recursos para la implementación de la reforma laboral en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2020.

VII. EL NECESARIO PERFECCIONAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN

En nuestro país en la resolución de controversias se han privilegiado las vías jurisdiccionales, propio de los antecedentes europeos de nuestra tradición jurídica. Por el contrario, en los países de *Common Law*, particularmente en Estados Unidos los medios alternativos para la resolución de controversias han ocupado un papel preponderante.

Sin embargo, en materia laboral desde la Constitución de 1917 se buscaba darle un lugar preponderante a la conciliación y al arbitraje laboral. A pesar de la reforma constitucional de 2017 que transita la justicia laboral del Poder Ejecutivo al Poder Judicial, la conciliación laboral se mantuvo, ahora a través del CFCyRL. Se sigue apostando a los medios alternativos para la resolución de controversias, a pesar de que no forman parte de la raigambre mexicana para resolver disputas. De hecho, en materia laboral la etapa de conciliación siempre terminó siendo más bien una pregunta de mero trámite que se les hacía a los abogados en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a pesar del impulso moderado que se les dio en 2012 con las reformas a la LFT.

De hecho, el país le ha apostado de manera general a los medios alternos de resolución de controversias. En nuestra nación, se sigue pensando aún que es una manera de reducir los tiempos para impartir justicia en caso de una controversia, toda vez que reduce la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales, y disminuye también los costos de la impartición de justicia.¹⁷ Lo que explica la reforma constitucional de 2008 que hizo énfasis en los “medios alternativos de solución de controversias”, vía la reforma al artículo 17 de la Constitución:¹⁸

¹⁷ Marcos Aranda, Rafael, *La negociación y la mediación en los conflictos sociales*, España, Trama, 2005, p. 107.

¹⁸ En la exposición de motivos de la reforma se señala que: *Además de lo anterior, se comparte la idea de establecer mecanismos alternativos de solución de controversias que se traduzcan en una*

Desafíos de los MASC

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Sin embargo, uno de los principales motivos de su implementación tiene que ver con la necesidad de quitarle carga de trabajo a los órganos jurisdiccionales:

Al revisar los fundamentos y propósitos tenidos en cuenta para la incorporación en los sistemas de justicia de los MARC, constatamos que estos han sido incorporados por los diferentes países en el

garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, (entre otros la mediación, conciliación y arbitraje), permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; asimismo, servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho. (véase página 21 del Dictamen de Primera lectura de Senado del 13 de diciembre de 2007).

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

marco de los esfuerzos y programas oficiales de modernización de la justicia.

Los objetivos directos más expuestos entre los argumentos gubernamentales han sido la necesaria descongestión de los tribunales, la mayor celeridad en el conocimiento y resolución de las contiendas y el necesario mejoramiento del acceso a la justicia para las poblaciones.

En el ámbito de las organizaciones no gubernamentales (Universidades - Centros de Estudios Especializados - Organizaciones de Desarrollo - Organizaciones Asistenciales - Fundaciones) el propósito principal expuesto es el de mejorar el acceso a la Justicia y contribuir al mayor protagonismo ciudadano y a los esfuerzos de democratización.¹⁹

Una razón más burda, tiene que ver con la incompetencia de los órganos jurisdiccionales en la resolución de conflictos, así como la incompetencia, la corrupción, la lentitud, lo onerosa que resulta y la desconfianza hacia dichos órganos: “*en concreto, el recurso a los medios alternativos de solución de conflictos, se justifica ampliamente, además, por la impotencia funcional del sistema tradicional, reflejado en el alto nivel de insatisfacción y desconfianza de la comunidad en la administración de justicia.*” No implicando otra cosa, que la privatización de la justicia.²⁰ Aunque en el caso mexicano, la circunstancia es particular, puesto que es el mismo Estado que tiene una justicia lenta, corrupta, costosa y que genera desconfianza, la que se va a encargar de fomentar y encabezar los medios alternos de resolución de controversias. En

¹⁹ Consejo Permanente de la OEA, Grupo Especial encargado de dar cumplimiento a las recomendaciones de las reuniones de ministros de justicia o de ministros o procuradores generales de las américas, OEA/Ser.G, GE/REMJA/DOC.77/01 de 3 de diciembre de 2001.

²⁰ Jaramillo J. Carlos Ignacio, *Solución alternativa de conflictos en el seguro y en el reaseguro*, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 1998, p. 41. En cursivas en el original.

el caso de la justicia laboral, el CFCyRL. El mismo Estado crítica su insuficiente y burocrática, justicia, creando mecanismos “diferentes” para resolver controversias dentro del propio Estado. La gran paradoja mexicana es que se sacó la justicia laboral del orden del Poder Ejecutivo para trasladarla al Poder Judicial y al mismo tiempo se estableció como obligatorio un medio alterno para la resolución de controversias, la conciliación, a través de un órgano del Poder Ejecutivo. La gran desilusión que puede ocurrir es que pareciera que cambiaron las cosas para quedar igual otra vez: un paso obligado para la justicia laboral, a través de la conciliación impartida nuevamente por el Poder Ejecutivo federal y Estatal.

El Estado establece una justicia alternativa obligatoria, controlada por el propio Estado. Estrictamente en materia de conciliación laboral, en el CFCyRL y los CLC existen una serie de interrogantes:

1. Si bien el CFCyRL y los CLC buscan fomentar la conciliación laboral prejudicial, lo cierto es que, si no se logra conciliar en el Centro de Conciliación, la conciliación no se cierra, puesto que puede continuar en la vía jurisdiccional. Lo cual, es buena noticia si se piensa que las partes en cualquier momento pueden buscar solucionar sus conflictos. Sin embargo, también es una mala noticia porque las partes no tienen incentivos o factores que motiven la conciliación judicial. Para el empleador, en el peor de los casos, si decide despreñar la vía no jurisdiccional, sólo se hace acreedor a una multa de \$8,500 pesos mexicanos.

Bajo esta tesitura ya hemos señalado que conservar la posibilidad de conciliar durante el juicio, puede llevar al CFCyRL, así como a los CLC a convertirse en grandes y costosos elefantes blancos de mero trámite, en donde las partes sólo van a acudir por su “acuse de recibo” que acredite que intentaron conciliar, sabiendo que tienen todo el juicio la-

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

boral para poder internarlo nuevamente en sede judicial. Desdibujando de esta manera el modelo planteado en la reforma constitucional de 2017. En el futuro como antaño, los abogados de las partes van a conciliar cuando consideren que van a perder en el juicio. El daño es enorme, en dos sentidos, se crea una enorme burocracia para conciliar, pero sin incentivos ni dientes para conminar a las partes a hacerlo y, por otro lado, a pesar de que en el país se litiga mucho, justo los acuerdos conciliatorios de último momento nos privan de criterios en materia de temas fundamentales, particularmente en materia de derecho individual del trabajo.

2. En el país van a existir una pluralidad de instancias para conciliar. Además del CFCyRL, se debe recordar que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y sus similares estatales, tienen entre sus funciones, justamente la de buscar la conciliación entre las partes. Al respecto no se ha señalado como van a trabajar en este tema.
3. El procedimiento de conciliación no aparece por ningún lado, por su importancia debería ocupar un papel central en el modelo del CFCyRL y de los CLC.
4. El CFCyRL, según establece la LFT tiene facultades para asesorar a los trabajadores, lo que impacta también con las funciones de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y del Instituto Federal de la Defensoría Pública.
5. El CFCyRL, según establece en la LFT, tiene facultades para asesorar a los trabajadores que acuden al Centro. Sin embargo, a pesar de tratarse de un órgano no jurisdiccional, puede hacer que se conviertan en juez y parte y, en ese sentido dejar de guiarse por algunos de los principios que debe regir su actuar: la imparcialidad y la objetividad.

Desafíos de los MASC

6. Si bien existen fechas ciertas para que entren en función los Centros Locales de Conciliación, su operatividad dependerá de las posibilidades financieras de cada entidad federativa.
7. Además del costo del CFCyRL, en materia de registros de sindicatos y contratos colectivos, está destinado sólo para una población sindical, con datos del 2018, de aproximadamente el 8% (4,386,89) de la población económicamente activa del país (56,951,215).²¹ Sin considerar que la estadística contempla también a los trabajadores al servicio del Estado, que no son competencia del CFCYRL, pero que representan más del 50% de los trabajadores sindicalizados del país. Su productividad en ese sentido podría ser limitada, pero onerosa su operación.
8. Los Centros Locales de Conciliación, si siguen el modelo constitucional y legal federal para la designación de su presidente, puede originar que se conviertan en centros de control de los Poderes Ejecutivos Estatales. Aunque destaca el hecho que, en la integración de algunos de ellos, el tripartismo no desaparece, subsiste.
9. De igual manera al no haber definido qué se entiende por conciliación laboral, se puede caer en modelos heterogéneos en los Centros Locales de Conciliación, justo lo que pretendió evitar la reforma constitucional de 1929.
10. Quizás uno de los ejemplos que explica las limitaciones y deficiencias del Estado, es que el trabajador debe coadyuvar o incluso notificar en materia de conciliación. Con el argumento de acelerar la conciliación. Lo que implica reconocer *a priori* la lentitud en materia de notificaciones. El

²¹ Con datos del INEGI: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/tasa-de-sindicalizacion-derechos-sindicales-recepcion-del-derecho>

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

apoyo del trabajador al Estado nuevamente resulta paradójico, puesto que en lugar que el Estado apoye al trabajador, quien se es considerado tradicionalmente la parte más débil, es el trabajador quien debe apoyar al CFCyRL en la relación de las notificaciones.

11. La legislación arrastra incongruencias en materia de notificaciones. Por un lado, se dice que la primera notificación en materia de conciliación debe ser personal a través de un actuario y, por otro lado, se dice que el trabajador podrá notificar a la persona a quien se le solicite una conciliación, lo cual resulta ilógico.
12. Para acelerar el proceso de notificaciones se establece que al solicitante de una conciliación se le debe asignar un buzón electrónico. La finalidad si bien es positiva al permitir acelerar las notificaciones, ignora que de acuerdo con el INEGI en México hay 74.3 millones de usuarios de Internet de seis años o más y que hay 18.3 millones de hogares que disponen de Internet mediante conexión fija o móvil, 52.9% del total nacional.
13. En México los usuarios de computadora alcanzaron en 2018 los 50.8 millones, equivalentes al 45.0% del total de la población. Que la mayoría de las viviendas que no cuentan con acceso a internet, 16.4 millones de hogares, corresponde a la población con menores recursos. Además 49% de las viviendas que no tiene acceso a internet están concentradas en siete estados: Chiapas, Estado de México, Guadalajara, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Por ejemplo, en Chiapas, sólo 25 de cada 100 hogares tiene acceso a internet y en Oaxaca 29 de cada 100 tiene acceso a internet. Además, según el INEGI en México 29.9 millones no cuentan con un teléfono celular. Además, el uso del internet es un fenó-

Desafíos de los MASC

meno urbano, puesto que el 73.1% del total de la población urbana son usuarios de este servicio. Lo que contrasta con el 40.6% de la población conectada en zonas rurales²².

14. En la LFT se establece que el conciliador debe formular una propuesta de contenido y alcances de un arreglo conciliatorio. Dicho actuar confunde el papel de conciliador a mediador. En lugar de promover el acercamiento de las partes para que ellas lleguen a un acuerdo, pareciera que debe sugerir una propuesta de solución, lo que lo coloca más en un papel de mediador que de conciliador.
15. El trabajador puede asistir personalmente o acompañado de una persona de su confianza o de un abogado de la Procuraduría Federal del Trabajo. Al respecto se debe tener cuidado que la persona de confianza no abra la puerta a una nueva industria del coyotaje, de “personas de confianza” dispuestas a “ayudar” a un trabajador. De igual manera, sin duda, los abogados de las procuradurías de la defensa del trabajo van a ser insuficientes en caso de que todos los trabajadores se quieran hacer acompañar de un abogado de dicho ente público.
16. Los términos tan cortos para resolver, notificar o citar a una nueva audiencia de conciliación, si bien loables, se ve difícil que en la práctica se puedan cumplir.
17. La interrupción de la prescripción para lograr un acuerdo conciliatorio puede ser parte de las estrategias legales de los trabajadores o de los empleadores para evitar que siga corriendo el tiempo y contar con por lo menos 45 días más de tiempo para preparar la estrategia legal.

²² INEGI, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018.

La conciliación laboral en el nuevo modelo de justicia laboral

18. La autoridad puede argüir la imposibilidad para notificar a la parte citada, para dar por terminada la instancia de conciliación. Puede ser un mecanismo a favor de la autoridad en caso de exceso de trabajo.
19. Partiendo del plan ideal que las conciliaciones laborales se puedan realizar y duren 45 días, queda de por medio la dificultad histórica que ha enfrentado la justicia laboral en materia de ejecución. De hecho, algunos países como Chile, si bien a través de los juicios monitorios o abreviados laborales, logran reducir los tiempos para resolver una controversia, tienen el gran problema de ejecutar sus sentencias, que puede implicar incluso dos años.
20. Existe cierta inocencia sobre las expectativas de conciliación que se van a lograr en el CFCyRL y en los CLC. Como ya se ha señalado, no es una práctica del litigio mexicano buscar la conciliación, antes de llegar a un órgano jurisdiccional. Además, como ya se anotó más arriba, no existen alicientes ni penalidades para promover la conciliación laboral, al contrario, se permite incluso durante el juicio.
21. Se olvida que los conflictos de seguridad social²³, más del 60% de los asuntos que se litigan actualmente en la JFCA no son objeto de conciliación. La reforma laboral de mayo de 2019 sólo señala en su artículo Décimo Noveno, relativo a la conclusión de conflictos de seguridad social, que los institutos de seguridad social deben adoptar las

²³ Los conflictos individuales de seguridad social son los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-Ley que contengan beneficios en materia de seguridad social (art. 899-A de la LFT).

Desafíos de los MASC

disposiciones administrativas necesarias para instaurar instancias internas para la autocomposición en los conflictos individuales de seguridad social. Situación que hoy en día no ha sucedido.

22. Se omite igualmente, el hecho de que son los entes públicos los que concentran el mayor número de litigios en la JFCA por prescripción legal no pueden conciliar o presupuestariamente están imposibilitados de conciliar. En la materia el artículo transitorio Décimo Octavo de la reforma laboral de mayo de 2019, además de reconocer el rezago existente en los entes públicos, señala que, los organismos y entidades públicas deberán establecer instancias internas de conciliación para concluir el rezago de juicios tramitados ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Procedimientos que requerirán reformas legales a sus ordenamientos y quizás lo más importante, suficiencia presupuestaria para estar en condiciones de conciliar.

Como se aprecia, el camino para recorrer de la conciliación laboral es largo y difícil. Requiere reformas legales y suficiencia presupuestaria. Como lo hemos señalado en otro momento, en materia de justicia laboral sólo se ven parte de los árboles, pero no todo el bosque. Además del necesario tránsito de la justicia laboral al Poder Judicial, se necesita de una poderosa administración de justicia: personal suficiente, recursos financieros, infraestructura, capacitación, uso de tecnologías, entre otros requerimientos. Esperemos que ahora sí, 100 años después del diseño de un modelo de justicia laboral en la Constitución de 1917, las buenas intenciones si den buenos resultados. No podemos salir de un modelo lento, deficiente y sujeto al control político a otro en donde el anhelado derecho de acceso a la justicia nuevamente se garantice formalmente, pero sea negado a la luz de los hechos.