

## LOS TRIBUNALES DE TRABAJO EN MÉXICO

Carlos de BUEN UNNA\*

SUMARIO: I. *¿Juntas o jueces?* II. *Antecedentes del artículo 123.* III. *El debate sobre la naturaleza jurídica de las juntas.* IV. *La pretendida justificación de las juntas.* V. *En definitiva, jueces especializados.*

### I. ¿JUNTAS O JUECES?

Ante la escasa confiabilidad de nuestros tribunales de trabajo, es necesario preguntarnos si vale la pena mantenerlos vivos, más allá de las razones históricas, justificadas o no, que dieron lugar a estos órganos jurisdiccionales de integración tripartita, dependientes del Poder Ejecutivo. Instituciones semejantes de otros países han desaparecido y se ha devuelto al Poder Judicial la tarea de resolver los conflictos laborales.

Una corriente de opinión se inclina por sustituir las juntas de conciliación y arbitraje por jueces de trabajo o de lo social, destacando su orientación corporativa de aquéllas y la utilidad que han tenido para el control de las organizaciones obreras. Pero otros, aun desde posiciones antigubernamentales, antipatronales y contrarias al corporativismo, defienden su integración tripartita, invocando un “espíritu del Constituyente de 1917” bastante esotérico. Ello nos obliga a analizarlas, tanto en sus antecedentes históricos, como por la supuesta relación entre la composición

\* Barra Mexicana Colegio de Abogados.

de las juntas y los principios y las peculiaridades de los conflictos de trabajo y del proceso laboral, que según supuestamente no podría atender el Poder Judicial.

Es evidente que la experiencia de nuestras juntas de conciliación y arbitraje es un argumento muy pobre para apoyarlas. Está claro también que si las razones que se invocan para justificar su existencia, no son suficientemente válidas, no habrá razón para mantenerlas.

## II. ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 123

En la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970 se presume sobre la originalidad del derecho mexicano del trabajo al “haber creado una administración de justicia para los problemas del trabajo con perfiles propios, sin paralelo en ninguna otra legislación y con un hondo sentido democrático...”. Sin embargo, hay que recordar que en los debates del Constituyente el diputado Macías dijo 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”.<sup>1</sup>

En el siglo XIX se generaron diversas instituciones que atendían conflictos laborales, que podrían citarse como antecedentes de nuestras juntas, por la participación en ellos de obreros y patronos, como los consejos de hombres prudentes y los comités de conciliación y consejos de arbitraje franceses, los consejos de conciliación y arbitraje ingleses, los consejos de la industria y del trabajo belgas, algunos consejos que funcionaban en diversos estados de la Unión Americana, los tribunales de conciliación y el Tribunal de Arbitraje neozelandeses y el Consejo Central de Conciliación australiano, así como el Tribunal Federal de Con-

<sup>1</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, sesión del 28 de diciembre de 1916.

ciliación y Arbitraje, también de Australia, que surgió en 1904. No hay que olvidar los consejos de conciliación y arbitraje de las minas de carbón en Bélgica, de hace más de cuatro siglos.

En la legislación mexicana, conforme lo apunta Felipe Remolina,<sup>2</sup> también había antecedentes importantes, aunque muy recientes, como el proyecto de reformas al Código de Comercio, que entonces regulaba al contrato de trabajo, presentado el 17 de septiembre de 1913, en el que se preveía la existencia de juntas compuestas por diez miembros, la mitad nombrados por los “principales” y la mitad por los trabajadores, para fijar los salarios mínimos y resolver las diferencias entre unos y otros, así como el Proyecto de Ley del Salario Mínimo y de las Juntas de Avenencia elaborado, a petición de Venustiano Carranza, por José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas y Félix Palavicini, que establecía juntas de avenencia especializadas por giros o industrias, integradas por cinco miembros titulares y dos suplentes nombrados por cada una de las partes, “principales” y trabajadores, del giro o industria respectivos.

El decreto del general Salvador Alvarado, gobernador de Yucatán, de mayo de 1915, establecía un Consejo de Conciliación y un Comité de Trabajo que intervendría como tribunal de investigación y resolución en los conflictos entre capital y trabajo y se formaría con representantes elegidos por los “comerciantes, hacendados y propietarios, industriales y demás patronos” y por “comités, sindicatos y demás agrupaciones obreras”. Un árbitro elegido por el Ejecutivo del estado funcionaría como “tercero en discordia”.

Es menester destacar que mientras que en el proyecto carrancista el arbitraje era voluntario, en el decreto de Salvador Alvarado era forzoso.

En la Ley del Trabajo de Yucatán de diciembre de 1915, se crearon juntas de conciliación por distritos industriales, integra-

<sup>2</sup> *El artículo 123 constitucional*, México, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1990, pp. LXXXV a LXXXVIII.

das en forma bipartita, con funciones de conciliación y vigilancia y un tribunal de arbitraje, con sede en el distrito de Mérida, de carácter tripartito, cuya resolución era inapelable.

En la Ley del Trabajo del Estado de Jalisco de diciembre de 1915, promulgada por el gobernador interino Manuel Aguirre Berlanga, se establecieron las “juntas municipales mineras, agrícolas e industriales”, conformadas por un representante obrero y uno patronal de cada uno de los tres sectores señalados y presididas por el presidente municipal.

El 19 de diciembre de 1916 inició la discusión del artículo quinto del proyecto de reforma constitucional presentado por Carranza, en el que se consignaba la libertad de trabajo en términos semejantes al del artículo quinto de la Constitución de 1857, pero la Comisión de Constitución tomó en cuenta una iniciativa de los diputados veracruzanos Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio Góngora, en la que se proponía que los conflictos entre capital y trabajo fueran resueltos por “comités de mediación, conciliación y arbitraje”. Por el apoyo que el diputado Victoria expresó en su favor, presumimos que eran semejantes a las juntas de conciliación y al Tribunal de Arbitraje yucatecos, es decir, que se trataría de verdaderos tribunales en los que el arbitraje sería forzoso.

En el Congreso Constituyente había dos grupos bien definidos: el de los “jacobinos”, identificados con Álvaro Obregón, entre quienes destacaban Francisco Múgica, Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Héctor Victoria, y el de los “renovadores”, afines a Carranza, como Félix Palavicini, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto y José Natividad Macías. La mayoría, sin embargo, no pertenecía a ninguno de estos grupos.

La discusión sobre el artículo quinto se aplazó y se retomó el 26 de diciembre. Victoria anunció que oportunamente defendería la propuesta de crear “tribunales de conciliación y arbitraje”, pero no abundó en ello. El tema volvió a discutirse el 28 de diciembre, cuando Macías habló de las juntas de conciliación y arbitraje, pero con una idea muy diferente a la de los

diputados veracruzanos y a la de Victoria, expresando su preocupación de que dichas juntas, previstas por él para determinar los salarios mínimos y que eventualmente podrían llegar a mediar en los conflictos laborales y aun a arbitrarlos, si las partes los sometían a su consideración, se convirtieran en “verdaderos tribunales, más corrompidos y más dañosos para los trabajadores, que los tribunales que ha habido en México”.<sup>3</sup>

Al concluir la sesión del 28 de diciembre, se convino en que una comisión formularía un proyecto para ocuparse de la cuestión del trabajo en un capítulo especial. Esta comisión fue originalmente integrada por los diputados Pastor Rouaix, José Natividad Macías y Rafael de los Ríos, y por el general José Inocente Lugo, quien desempeñaba la jefatura de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento.

Se constituyó una especie de asamblea legislativa de carácter informal que trabajó del 1o. al 10 de enero de 1917.

Nuestra improvisación diría Pastor Rouaix llegó hasta el grado de no haber conservado los apuntes tomados en las juntas, ni el original del proyecto... Una vez más expreso mi pena por no poder ahora señalar cuáles fueron las cláusulas que provocaron mayores discusiones y en la que hubo mayor discrepancia de pareceres, pues tanto yo, como los demás compañeros, sólo conservamos recuerdos imprecisos...<sup>4</sup>

En el proyecto que se presentó ante el Congreso Constituyente en la sesión del 13 de enero de 1917, la fracción XX decía: “Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno”. Sin embargo, la fracción XXI se refería a la posibilidad de que “el patrono se negare a someter

3 *Idem.*

4 *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984, p. 91.

sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado a virtud del escrito de compromiso”. El arbitraje seguía siendo hasta cierto punto potestativo, al menos para el empleador, no sólo por la posibilidad patronal de no someterse al arbitraje, sino por la existencia de un “escrito de compromiso”. No obstante, la insumisión no era gratuita ni total; si el patrono se negaba al arbitraje o a aceptar el laudo de 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”.

La Comisión de Constitución hizo algunos cambios. Suprimió de la fracción XXI la frase “a virtud del escrito de compromiso”, señalando que con ello se buscaba una mayor claridad, produciendo en realidad el efecto contrario. Previó además la posibilidad de que los trabajadores no aceptasen el laudo del tribunal. El 23 de enero se presentó el dictamen al Congreso; el tema no se volvió a tocar y con dispensa del trámite se aprobó por unanimidad de los 163 diputados presentes.

La solución final parece el resultado de una curiosa conciliación de la postura de Macías, quien sostenía que el arbitraje debía ser voluntario, y la de Victoria, que exigía su obligatoriedad.

Más allá de estos antecedentes, es muy poco lo que se ha podido rescatar sobre las razones esgrimidas para la creación de las juntas de conciliación y arbitraje. Se dijo que los jueces eran lentos y corruptos y que la conciliación era la mejor manera de resolver los conflictos laborales; se habló de las juntas como órganos idóneos para fijar los salarios mínimos, para procurar la conciliación en los conflictos e inclusive para arbitrar las huelgas estalladas con motivo de los desacuerdos salariales, pero nada más. No se habló de la tutela procesal ni del juzgar “en conciencia”, no se hizo referencia a la sencillez ni a la informalidad; no se mencionó la facultad de las juntas de crear normas para regir las relaciones entre las partes ni de la incapacidad de

los jueces de interpretar los hechos, como tampoco se distinguió entre los conflictos jurídicos y los económicos.

### III. EL DEBATE SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS JUNTAS

Durante los primeros años de vigencia del artículo 123, la Suprema Corte limitó de manera drástica las facultades de las juntas de conciliación y arbitraje en cuanto a los conflictos derivados de los contratos de trabajo, los que según ella seguían siendo competencia del Poder Judicial. Se manejó también el criterio de que las juntas sólo podían resolver los conflictos de naturaleza económica.

En buena medida, el conflicto en la interpretación de la fracción XX del artículo 123 derivó de la utilización de la frase “capital y trabajo” como las partes en los conflictos que debían resolver las juntas, lo que podía interpretarse como sujetos colectivos o inclusive como los sectores de la producción, a nivel nacional.

Narciso Bassols sostuvo que las juntas eran verdaderas autoridades, mas no tribunales, que sólo podían conocer de los conflictos colectivos y que había que crear tribunales, también de integración tripartita, para conocer de los conflictos individuales. De acuerdo con él, para la creación de las juntas de conciliación el Constituyente se inspiró en el sistema de los países europeos y de los Estados Unidos, en el que hay una clara distinción entre las funciones jurisdiccionales, a cargo de tribunales y de sometimiento obligatorio, y las de arbitraje y conciliación, de carácter siempre voluntario, a cargo de consejos.<sup>5</sup>

5 El trabajo de Bassols está publicado en la obra colectiva *Concurso abierto sobre el tema: las juntas de conciliación y arbitraje. Interpretación de las fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional*, México, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, 1924.

En 1924 la Corte reconoció la facultad jurisdiccional de las juntas, argumentando que en los hechos no existía una verdadera división de poderes.

En realidad, el problema jurídico es imputable al propio Constituyente por abandonar los principios constitucionales y subordinarlos a decisiones políticas. Ya lo decía el diputado Fernández Martínez: “debemos sacrificar, o más bien dicho, los señores abogados deben sacrificar las nociones que tienen de derecho, deben sacrificar todos esos prejuicios en aras de las libertades del pueblo”.<sup>6</sup>

#### IV. LA PRETENDIDA JUSTIFICACIÓN DE LAS JUNTAS

Lejos de haber respondido a un planteamiento jurídicamente adecuado, las juntas de conciliación y arbitraje fueron el resultado de las negociaciones entre jacobinos y reformistas, que en vez de adoptar una entre varias formas posibles para la administración de la justicia laboral, llegaron a una extraña combinación de ellas, dando como resultado un organismo híbrido que no acaba de ser ni totalmente árbitro ni totalmente tribunal, y que ejerciendo funciones eminentemente jurisdiccionales, quedó en el Poder Ejecutivo, pero sin adquirir una verdadera autonomía del Judicial, al que sigue subordinado mediante el juicio de amparo.

Sin ser esa la intención de sus creadores, devinieron en un instrumento para el control estatal de los conflictos laborales, principalmente de los colectivos. Durante los gobiernos priístas fueron de gran utilidad para el llamado “sindicalismo oficial”, que encontró en ellas el apoyo necesario para los grandes negocios con los tristemente célebres “contratos de protección”. Sirvieron también para reprimir huelgas incómodas al gobierno y, en general, para someter a los trabajadores. Las juntas de con-

<sup>6</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, sesión del 27 de diciembre de 1916.



ciliación y arbitraje, en resumen, han sido un importante sostén del corporativismo mexicano, por lo que no deja de extrañar que la administración del presidente Vicente Fox, ajena y contraria a ese sistema, no ha hecho nada por acabar con ellas, ni siquiera por transformarlas.

A continuación referimos las principales razones que se suelen esgrimir para justificar la supervivencia de las juntas y veremos que ninguna de ellas es válida.

### 1. *Que los trabajadores no confían en los jueces*

Cabe recordar que los procedimientos laborales siguen estando sujetos al control judicial a través del juicio de amparo y aunque a nadie más que a los propios jueces correspondería recuperar la confianza perdida, lo cierto es que los miembros de las juntas no han sido mejores que los jueces.

### 2. *Que los procedimientos judiciales son extremadamente formales*

Esto no tiene que ver con la naturaleza del tribunal sino con los procedimientos. Un juez especializado en asuntos laborales puede perfectamente conducir un procedimiento informal. Por otro lado, nuestras juntas pecan de una excesiva formalidad, tras la cual muchos funcionarios pretenden tapar su ignorancia y encubrir su prepotencia. Las excesivas formalidades deben desterrarse de los procedimientos laborales y de cualesquiera otros, en la misma medida en que alejan al tribunal de la verdad.

### 3. *Que los procedimientos judiciales son muy lentos*

También lo han sido los juicios ante las juntas de conciliación y arbitraje, cuya integración tripartita ha derivado en una lentitud todavía mayor.

No obstante, habría que rescatar el valor de la conciliación como la forma más rápida de terminar con los conflictos laborales. Los jueces podrían practicar con éxito la conciliación.

4. *Que las resoluciones de las juntas pueden ser constitutivas de normas que van a regir las relaciones entre las partes, mientras que los jueces carecen de esa facultad*

Si bien se trata de una función que en principio correspondería a los árbitros más que a los jueces, nada impide que éstos puedan llevarla a cabo como parte de una sentencia que pone fin a un conflicto, resolviendo con base en la equidad. Al respecto, Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo coinciden en que una sentencia puede tener efectos constitutivos sin que ello implique funciones propias del Poder Legislativo.<sup>7</sup>

Cabe agregar que en ninguno de los antecedentes de nuestras juntas de conciliación y arbitraje se distinguió a los conflictos jurídicos de los económicos, ni mucho menos se habló de los conflictos colectivos de naturaleza económica.

5. *Que la suma de las funciones de las juntas: jurisdiccionales, administrativas y hasta legislativas, determina su ubicación dentro del Poder Ejecutivo*

De entrada hay que poner en tela de juicio tan peregrina conclusión: si en realidad tienen todas esas funciones, que las legislativas en realidad no los son como vimos en el inciso anterior, ¿por qué no ubicarlas en cualquiera de los otros poderes o, como lo proponía Mario de la Cueva, considerarlas un cuarto poder?

7 De acuerdo con la cita de Néstor de Buen en su *Derecho procesal del trabajo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 144 y 145.

6. *Que los jueces resuelven conforme a derecho y las juntas “en conciencia”, con base en la equidad*

Es un argumento complejo, apantallante, pero ineficaz, no obstante que Mario de la Cueva se pronunciaba en su favor, sosteniendo que las juntas no eran tribunales de derecho sino de equidad. Más realistas, Alberto Trueba Urbina, Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo defendieron la tesis contraria de que no se trataba de tribunales de conciencia o equidad sino de derecho.<sup>8</sup>

7. *Que las juntas pueden ejercer una función tutelar, mientras que los jueces deben tratar a las partes como iguales*

Al respecto debemos recordar que la tutela procesal no aparece en la legislación mexicana sino hasta 1980. Por otro lado, quien tutela a los trabajadores no es la junta sino la ley o, si se quiere, el legislador.

8. *Que las partes interesadas, trabajadores y empleadores, deben participar en la interpretación y aplicación del derecho laboral*

Aunque esta tesis es apoyada por algunos ilustres tratadistas como Carpizo, quien se inclina por la integración tripartita, lo cierto es que la representación sectorial en un tribunal es absurda y contraria a los principios más elementales del proceso.

No hay que olvidar que los representantes de los trabajadores no son tales; en el mejor de los casos representan a los sindicatos mayoritarios en las industrias, giros o entidades federativas correspondientes y no hay que olvidar que el interés del sindicato

8 Las ideas de estos y otros maestros que han analizado el problema de la naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje, incluyendo sus propios puntos de vista, se pueden seguir en el *Derecho procesal del trabajo* de Néstor de Buen, *op. cit.*, pp. 139-155.

puede ser contrario al del trabajador, como cuando el propio sindicato le aplica la “cláusula de exclusión”. Algo semejante ocurre al sindicato que detenta la titularidad de un contrato colectivo de trabajo en una empresa en la que el sindicato demandado no representa a los trabajadores pero está representado en la junta de conciliación y arbitraje.

Se dice también que la participación de los representantes del capital y del trabajo permite un conocimiento más cercano de la realidad que se está juzgando, pero con frecuencia desconocen esa realidad. Por otro lado, nada impediría que los jueces se hicieran llegar de opiniones de expertos en la materia, para allegarse de los conocimientos que pudieran hacerles falta, sin que estos peritos deban intervenir en la resolución del juicio.

9. *Que los representantes sectoriales son los jueces de los hechos mientras que el presidente de la junta es el juez de derecho*

El argumento resulta curioso y nos hace pensar en los sistemas de jurados, en los que un grupo de ciudadanos comunes, ajenos a los procesos judiciales, asiste a un proceso y a partir de su decisión, el juez, conecedor del derecho, emite su fallo. Más allá de las razones que puedan esgrimirse a favor o en contra de tal sistema, es evidente la gran distancia que existe entre un jurado, cuyas mayores virtudes serían la imparcialidad y la ausencia de prejuicios, y nuestros representantes del trabajo y del capital, parciales por naturaleza, y lo que es peor: los representantes obreros no siempre lo son en favor de su representado.

Además, los representantes sectoriales también aplican el derecho o pretenden hacerlo, y su voto, por lo general, tiene el mismo peso que el del presidente de la junta.

## V. EN DEFINITIVA, JUECES ESPECIALIZADOS

La solución jurisdiccional de los conflictos laborales, sean individuales o colectivos, de naturaleza jurídica o económica, debe corresponder a jueces especializados. En la medida de lo necesario, más que nada en los conflictos económicos o de intereses, podrán auxiliarse de peritos que conozcan el medio en el que ha surgido el problema y las circunstancias de la economía nacional o regional que puedan tener que ver con su valoración, pero sólo para acercar al juez a los hechos y ubicarlo así en el lugar desde donde pueda aplicar la equidad, sin limitar su libertad para emitir la resolución. Deberán los jueces, además, desarrollar una especial vocación por la conciliación y la mediación.

Que un juez esté a cargo no significa que el procedimiento no pueda ser rápido, sencillo, concentrado, inmediato, oral, gratuito e incluso tutelar. No hay razón para pensar que el buen juez no pueda despojarse de la toga y de los prejuicios heredados de viejas prácticas del derecho procesal civil y probar que puede actuar con un sentido social más claro del que jamás hayan podido presumir nuestras muy originales juntas de conciliación y arbitraje.