

## LA JURISDICCIÓN LABORAL: DE JUNTAS TRIPARTITAS A TRIBUNALES DE TRABAJO

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La organización de la justicia laboral en México.* III. *¿Juntas o tribunales de trabajo?* IV. *El diseño de un nuevo modelo de justicia laboral: tribunales con conciliación.* V. *Una necesaria lectura integral de la justicia laboral: retos y oportunidades.* VI. *Consideraciones generales.*

### I. INTRODUCCIÓN

La justicia laboral mexicana está a punto de dar un giro de 360 grados, gracias a la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Poder Ejecutivo el 28 de abril de 2016. Para entender dicha reforma es necesario conocer previamente la organización de la justicia laboral en nuestro país, así como conocer posteriormente la discusión que se ha dado sobre la conservación de la misma en su estado actual o de su necesario tránsito hacia al Poder Judicial, para estar en condiciones de explicar el nuevo modelo propuesto que, si bien transita al Poder Judicial, le da una vital importancia a la conciliación. Sin embargo, no dejamos de observar los retos y oportunidades que enfrenta, para estar en condiciones de hacer una apreciación general.

### II. LA ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA LABORAL EN MÉXICO

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

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

fracción XXXI del citado apartado A, a las cuales alude el artículo 527 de la LFT. De los demás asuntos laborales conocen las autoridades estatales, es decir, las juntas locales de conciliación y arbitraje.

### 1. *La Junta Federal 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 e integración tripartita se ubica en la fracción XX del apartado A del artículo 123 constitucional, y su competencia está determinada por la fracción XXXI del mismo ordenamiento, así como por las disposiciones correlativas de su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo (LFT). Su organización y funcionamiento se rigen por su propio Reglamento Interior, expedido por el Pleno del Tribunal y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de febrero de 1980, con reformas y adiciones en 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, tanto de los trabajadores como 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 (artículos 605, 606, 607, 609 y 612 de la LFT).

De acuerdo con 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 virtud 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.

### 2. *Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje*

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 que la Federal, con la variante

## LA JURISDICCIÓN LABORAL: DE JUNTAS TRIPARTITAS A TRIBUNALES DE TRABAJO

de que el Ejecutivo local puede establecer una o más juntas en la entidad de que se trate (artículos 621-623 de la LFT).

### III. ¿JUNTAS O TRIBUNALES DE TRABAJO?

En el contexto mexicano, la labor jurisdiccional ha transitado de una función<sup>1</sup> a un poder jurisdiccional.<sup>2</sup> Una actividad considerada puramente técnica, se ha transformado poco a poco en un verdadero poder.<sup>3</sup> En la actualidad ya no se “discute que el organismo judicial, o al menos los tribunales de mayor jerarquía puedan intervenir, en ocasiones de manera decisiva, en la toma de decisiones de carácter fundamental en el Estado contemporáneo, e inclusive se ha llegado a sostener con fundamento que, ante el debilitamiento progresivo de las asambleas legislativas frente al ejecutivo predominante de nuestra época, la limitación de ese predominio descansa actualmente en los tribunales”.<sup>4</sup> Esta situación se reafirma con la reforma constitucional al artículo 1o. y con criterios emitidos por el Poder Judicial, en el sentido de que el control de constitucionalidad ya no es un monopolio de los tribunales federales, al establecerse en el párrafo tercero del artículo en comento que todas las autorida-

---

<sup>1</sup> La noción de administración de justicia, entendida como función, ha estado influenciada por la doctrina liberal de la Revolución Francesa. Dicha doctrina consideraba secundaria la función jurisdiccional. El poder supremo, lo constituía el Poder Legislativo. Sólo la Asamblea soberana estaba facultada para decir e interpretar el derecho. A los órganos jurisdiccionales se les veían como simples entes administrativos, encargados de aplicar el derecho. Respecto a los antagonismos de la función que le otorga la tradición del *Common Law* y del derecho romano al juez, se recomienda ver la obra de Merryman, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 63-72.

<sup>2</sup> “Tradicionalmente y en especial a partir de la Revolución Francesa, los jueces, como simples aplicadores mecánicos de las disposiciones legislativas, no estaban facultados para ello, y aun se les prohibía de manera expresa, desaplicar las propias disposiciones que se consideraban contrarias a los preceptos de carácter constitucional, con lo cual se desvirtuó el principio de la supremacía de la Constitución Política como fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico. Por el contrario, en la Carta Federal de los Estados Unidos de 1787, y con precedentes en la legislación de las colonias inglesas en América, se impuso el principio contrario, desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Suprema, es decir, que los jueces de todas las categorías poseen no sólo la atribución sino también la obligación de desaplicar en los procesos concretos de los cuales conocen, las disposiciones legales que consideran contrarias a la Constitución federal (García de Enterría, 1981). De esta manera se han desarrollado dos sistemas diversos, el continental europeo, en el cual, debido a la influencia predominante de Juan Jacobo Rousseau, quien postuló la supremacía del órgano legislativo como representante de la voluntad general (1961, pp. 177-178, Libro II, Capítulo VI), y de Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu (quien consideró al juez como un aplicador mecánico de la ley) (1951 p. 209, Libro XI, Capítulo VI) se impuso el criterio de que los jueces y tribunales ordinarios no pueden conocer ni decidir cuestiones de inconstitucionalidad (Fix-Zamudio, 1965, pp. 51-60)”. *Ibidem*, p. 135.

<sup>3</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional”, *Dereito. Revista Xurídica da Universita de Santiago de Compostela*, vol. 5, núm. 1, 1996, p. 130.

<sup>4</sup> *Cfr.* García Pelayo, Manuel, “El Estado Social y sus implicaciones”, en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 51-66. Citado por Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

des, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En lo que respecta a la justicia laboral en México, ésta ha sido objeto de múltiples estudios y enfoques, destacando su particularidad de justicia especial, o bien, criticando justamente dicha característica.<sup>5</sup> En noviembre de 2012 se presentó la última reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) donde, 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 para procurar arreglos conciliatorios.

Lo cierto es, sin embargo, que no se abordó el tema principal que tiene que ver con la impartición de justicia (independencia de las juntas de conciliación y

---

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel, “Reflexiones sobre la posible integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial Federal”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, t. III, 1988, pp. 1575-1604; Barquet Rodríguez, Alfredo E., “La administración de la justicia laboral en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”, *Revista de Administración Pública*, núm. 95, agosto, México, 1997; Bassols, Narciso, “¿Qué son, por fin, las Juntas de Conciliación y Arbitraje?”, *Revista Artículo 123 Constitucional*, año 1, núm. 1, enero-junio, México, 1990; Bonifaz Thomas, Esperanza, “A la cabeza de la portada: Nueva Cultura Laboral. Compendio histórico de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”, *Visión histórica y prospectiva de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 2005, pp. 9-107; Castrejón González, José Luis, “La administración de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 95, agosto, México, 1997; Fix-Zamudio, Héctor, “La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje”, *Revista Artículo 123 Constitucional*, año 1, núm. 1, enero-junio, México, 1990; Hernández Hernández, Iván A., “La necesaria profesionalización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje”, *Laboral*, año VI, núm. 72, septiembre, México, 1998; Hernández Martínez, Julio César, “Incorporación de las juntas de conciliación y arbitraje al Poder Judicial del estado de Guerrero”, *Concordancias*, año 5, núm. 7, enero-abril, Chilpancingo, Gro., México, 2000; Leal-Isla Garza, Carlos G., “¿Es necesario sustituir a las juntas de conciliación y arbitraje por juzgados de lo social?”, *ELIAIA. Revista de investigación científica del derecho*, año 2, núm. 3, junio, San Nicolás de los Garza, N.L., México, 2002; Ramírez Reynoso, Braulio, “La integración de la nueva Junta Federal Especial de Conciliación y Arbitraje”, *Legislación y Jurisprudencia*, año 10, vol. 10, núm. 32, enero-abril, México, 1981; Reyna, Manuel, “La federalización de las juntas de conciliación y arbitraje”, *Revista A. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. III, núm. 5, enero-abril, México, 1982; Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Visión histórica y prospectiva de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*, Edición conmemorativa, México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 2005; Trueba Urbina, Alberto, “Naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje”, *Revista Artículo 123 Constitucional*, año 1, núm. 1, enero-junio, México, 1990.

arbitraje),<sup>6</sup> ni con la administración de justicia laboral (mejoramiento de la infraestructura, mayores recursos económicos, más personal y mejor remunerado).<sup>7</sup>

Al respecto debe señalarse que de 1995 a 2015 se incorporaron a la población económicamente activa más de 18 millones de mexicanos, mismo lapso en que los conflictos individuales aumentaron 132%, al pasar de 125 510 en diciembre de 1994 a 291 548 en diciembre de 2015.<sup>8</sup> Además del aumento de trabajo, en las juntas de conciliación y arbitraje se ha reducido también el número de trabajadores, debido a los recortes presupuestales, situación que agrava más el funcionamiento de la justicia laboral, ya que se presenta una dualidad negativa: más trabajo y menos personal.

Por otro lado, mientras que en México las bases de la administración y la impartición de la justicia laboral no han cambiado, en otros países de América Latina (Brasil, Venezuela, Ecuador, Chile, Guatemala y Nicaragua) han realizado cambios importantes. 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.

En Argentina, por su parte, se estableció un régimen de conciliación obligatoria en los reclamos individuales como condición para el acceso a la justicia. Resalta 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 y en caso de que el demandado acepte pagar, se emite sentencia y se le da fin al proceso.<sup>9</sup>

En el caso de México, la discusión sobre la justicia laboral ha llevado a debates sobre dos posibles modelos, ya sea su tránsito hacia el Poder Judicial o la conservación del *statu quo*, es decir, que las juntas de conciliación y arbitraje sigan siendo órganos tripartitas dependientes del Poder Ejecutivo.

---

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

<sup>7</sup> Para una distinción entre procuración, impartición y administración de justicia laboral, véase Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Una visión sistemática de la procuración de justicia laboral”, en Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Las relaciones laborales en el siglo XXI*, México, UNAM, 2000.

<sup>8</sup> La información proviene de la Iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia laboral presentada el 28 de abril de 2016.

<sup>9</sup> Navarro Albiña, René David, *El juicio monitorio en el derecho procesal laboral chileno, dogmática y praxis*, Ediciones Jurídicas de Santiago, Chile, 2011, p. 187; Pérez Ragone, Álvaro, “En torno al procedimiento monitorio desde el derecho procesal comparado europeo: caracterización, elementos esenciales y accidentales”, *Revista de Derecho*, vol. XIX, núm. 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, núm. 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*, núm. 58, Valparaíso, Chile, 2011; Martínez, Óscar José, “El procedimiento monitorio en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993, pp. 527-539.

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

En relación con la necesidad de que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje transite a la esfera del Poder Judicial de la Federación, se ha señalado que las juntas actualmente tienen una composición corporativa y que se han convertido en un medio de control del gobierno, principalmente en asuntos de naturaleza colectiva.<sup>10</sup> De hecho, la integración tripartita de la justicia laboral ha sido largamente cuestionada por la doctrina, por múltiples razones, según ha reseñado Jorge Carpizo, luego de analizar a varios doctrinarios (Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Héctor Fix-Zamudio, J. Ramiro Podetti, Pablo Castellano y Víctor Mozart Russomano):<sup>11</sup>

- a) Los representantes obrero-patronales son un juzgador-parte y en ese sentido de juez-defensor, por lo que sus votos en los tribunales paritarios se compensan y anulan, siendo el juez imparcial 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 trámites se dilaten o se suele boicotear el procedimiento.

Respecto a conservar con su actual composición y funcionamiento las juntas de conciliación y arbitraje, destacan las siguientes opiniones (Mario de la Cueva y Rafael de Pina), también compiladas por Jorge Carpizo:<sup>12</sup>

- 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.

Aunque, impugnando las anteriores ideas, Jorge Carpizo señala:

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

---

<sup>10</sup> Bensusán, Graciela, Alcalde, Arturo, *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2013.

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge, “La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 15, México, 1972, p. 67.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 68.

## LA JURISDICCIÓN LABORAL: DE JUNTAS TRIPARTITAS A TRIBUNALES DE TRABAJO

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.<sup>13</sup>

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 ha concebido la impartición de justicia laboral en México. Las juntas fueron creadas como órganos de naturaleza especializada, 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 o de Jorge Carpizo 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. Por otro lado, muchos integrantes de las juntas litigan de manera subrepticia, a pesar de la prohibición legal existente. Esta práctica es otra manifestación de las prácticas indebidas que deben ser erradicadas.

A nivel internacional, el tránsito de la justicia laboral hacia el Poder Judicial ya ha sido recomendado desde hace más de 70 años por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En 1949 la Cuarta Conferencia Regional del Trabajo de los Estados Americanos miembros de la OIT, aconsejó la constitución de tribunales del trabajo con integración de personas que ostentan las calidades para ejercer la judicatura, y a quienes se reconozca la seguridad de una absoluta independencia, señalándose en las consideraciones previas que en ello radican “las más puras y seguras garantías”.

El artículo 4o. de la Recomendación producto de la Cuarta Conferencia Regional del Trabajo, señala: “Los tribunales del trabajo deberían establecerse sobre bases permanentes y con entera independencia de las autoridades ejecutivas”; en su artículo 5o. dispone: “Los jueces del trabajo deberían ser seleccionados entre las personas que posean una profunda experiencia de las cuestiones del trabajo y que reúnan los requisitos para ejercer funciones judiciales”.<sup>14</sup>

### IV. EL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE JUSTICIA LABORAL: TRIBUNALES CON CONCILIACIÓN PREVIA

Han sido muchos los actores que han indicado la necesaria independencia de la justicia laboral. Al respecto, recientemente la transición de juntas a tribunales tuvo un

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.77.

<sup>14</sup> *Cfr.* OIT, *Tribunales del trabajo en América Latina*, Ginebra, 1949, pp. 90-91.

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

impulso importante con los Foros y Diálogos de Justicia Cotidiana, los cuales surgieron luego que el 27 de noviembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto,<sup>15</sup> solicitara al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la organización de foros de consulta para elaborar un conjunto de propuestas y recomendaciones para garantizar el mejor acceso a la justicia. El CIDE realizó diversos foros de *Justicia Cotidiana* y publicó una serie de recomendaciones.<sup>16</sup>

Posteriormente, hubo una segunda etapa denominada *Diálogos por la Justicia Cotidiana*, convocados en noviembre de 2015 por el gobierno de la República, a través de la Consejería Jurídica de la Presidencia, el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Particularmente en la segunda etapa, durante las discusiones que se dieron de diciembre de 2015 a abril de 2016, en Palacio Nacional, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM colocó sobre la mesa la necesidad de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje alcanzaran su independencia del Poder Ejecutivo y su indispensable tránsito al Poder Judicial.<sup>17</sup> Apropiadamente, así quedó plasmado el 28 de abril de 2016 con la iniciativa de Decreto por el que se reforman el inciso *a*) en sus párrafos primero, tercero y cuarto de la fracción III y el inciso *d*) de la fracción V del artículo 107; las fracciones XVIII, XIX, XX, XXI, el inciso *b*) de la fracción XXVII; y se adicionan la fracción XXII bis y el inciso *c*) de la fracción XXXI del apartado A del segundo párrafo del artículo 123, y se suprime el actual segundo párrafo de la fracción XXXI del apartado A del segundo párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, el Poder Ejecutivo federal se ha inclinado por el tránsito de las juntas de conciliación y arbitraje al Poder Judicial.

Muchos acontecimientos se podrían reseñar de la mesa de discusión sobre justicia laboral, entre ellos, la particularidad de que no hubo representantes, al menos directos, de los empleadores y de los trabajadores en la mesa de discusión, hecho que, lejos de ser un error, fue un acierto, ya que se logró desarrollar una discusión basada en fundamentos racionales y no en necesidades de grupos de interés. La discusión razonada, llevaba siempre a ponderar en la necesaria independencia de la justicia laboral, incluso de quienes en la mesa no compartían esa idea, ya que pequeños cambios, serían sólo eso, y no repercutirían de manera real en una verdadera justicia laboral. Se podría destacar el cambio paulatino que se fue dando en los representantes de la Secretaría del Trabajo, quienes, al final de las discusiones (dentro y fuera de las mesas) se inclinaron por el tránsito de la justicia laboral al Poder Judicial. Cambio de pensamiento en donde jugó un papel fundamental el actual secretario

<sup>15</sup> “Antecedentes. Diálogos por la Justicia Cotidiana”, *Justicia Cotidiana*, 13 de noviembre de 2105. Consultado el 11 de julio de 2016 en: <https://www.gob.mx/justiciacotidiana/articulos/antecedentes-dialogos-por-la-justicia-cotidiana?idiom=es>.

<sup>16</sup> López Ayllón, Sergio (coord.), “Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana”, *Justicia Cotidiana*, 2015. Consultado el 11 de julio de 2016 en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe\\_Justicia\\_Cotidiana\\_-\\_CIDE.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe_Justicia_Cotidiana_-_CIDE.pdf).

<sup>17</sup> “Relatoría y ponencias”, *Foro de Consulta para la Justicia Laboral Cotidiana*, JFCA-STPS, febrero de 2016.



## LA JURISDICCIÓN LABORAL: DE JUNTAS TRIPARTITAS A TRIBUNALES DE TRABAJO

del Trabajo, Alfonso Navarrete Prida, al percatarse de que se encontraba ante la posibilidad y frente a las condiciones necesarias para realizar uno de los cambios más importantes de la época contemporánea en materia laboral.

La exposición de motivos de la iniciativa de Decreto de reforma constitucional, si bien valora los cambios introducidos en la reforma de noviembre de 2012, tales como haber buscado hacer más eficientes los procedimientos y profesionalizar al personal de las Juntas, también reconoce que se requiere una transformación radical para que la justicia laboral se realice plenamente.

En la misma exposición de motivos se reconocen algunos de los problemas que aquejan a la actual justicia laboral: lenta, costosa, de difícil acceso, cuestionable, falta de parcialidad, simulación, discrecionalidad y opacidad.

Las anteriores características chocan con una justicia que debe caracterizarse por su legalidad, imparcialidad, equidad, transparencia, eficacia, certeza, independencia, objetividad, profesionalismo, publicidad, confiabilidad y autonomía, así como por ser efectiva, pronta y expedita y dar certeza jurídica a trabajadores y a empleadores. La iniciativa de Decreto en materia de justicia laboral propone cuatro cambios fundamentales, a saber:

1. Que la justicia laboral sea impartida por el Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales locales, según corresponda. Particularmente se reforma la fracción XX, apartado A, del artículo 123 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los juzgados o 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.

2. La creación de centros de conciliación federales y locales, como una instancia prejudicial a la que deben acudir trabajadores y empleadores. Al respecto se reforman las fracciones XX y XXI, del apartado A, del artículo 123 constitucional, para quedar como sigue:

Fracción XX.

Antes de acudir a los juzgados o 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, profesionalismo,

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

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.

En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

Fracción XXI.

Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar la resolución, 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. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

3. La revisión del sistema de distribución de competencias entre las autoridades federales y locales. Al respecto destaca la reforma que se propone al artículo 123 apartado A, fracción XXXI, inciso *c*), numeral 1, relativo a la aplicación de las leyes del trabajo en que la competencia es exclusiva de las autoridades federales, a saber:

Artículo 123

A

XXXI:

...

c) Materiales:

1. El registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados;
2. La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas;
3. Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa;
4. Obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y
5. Obligaciones de los patronos en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley correspondiente.

4. La creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal encargado del registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de los sindicatos, así como todos sus procesos administrativos inherentes. El organismo también tendrá bajo su responsabilidad, la función conciliatoria en el orden federal:

Artículo 123

A

...

LA JURISDICCIÓN LABORAL: DE JUNTAS TRIPARTITAS A TRIBUNALES DE TRABAJO

XX:

La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los juzgados o 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.

Antes de acudir a los juzgados o 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, profesionalismo, 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.

En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.

Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Asimismo, deberá cum-

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

plir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por periodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán 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.

Por lo que hace al régimen transitorio, la iniciativa de Decreto de reforma constitucional establece lo siguiente:

1. Una vez que la reforma entre en vigor, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas tendrán un año para realizar las adecuaciones legislativas necesarias.
2. La reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.
3. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en su momento, deberán realizar las adecuaciones legislativas que correspondan dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Decreto.
4. Dentro de un año, el Ejecutivo deberá presentar al Senado la terna para la designación del titular del organismo descentralizado encargado del registro de sindicatos y contratos colectivos.
5. Las medidas pertinentes que se deberán adoptar en tanto se instituyen e inician operaciones los juzgados y tribunales laborales, los Centros de Conciliación y el organismo descentralizado a que se refiere la iniciativa, consistirán en:
  - a) Las juntas de conciliación y arbitraje, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o las autoridades locales, según corresponda, continuarán atendiendo las diferencias o conflictos entre el capital y trabajo y sobre el registro de los contratos colectivos de trabajo y de organizaciones sindicales.
  - b) Los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, continuarán conociendo de los amparos laborales.
  - c) Los asuntos en trámite, serán resueltos de conformidad con las disposiciones aplicables al momento de su inicio.
  - d) En su oportunidad, se deberán transferir los procedimientos, expedientes y documentación a las nuevas instancias.
  - e) Se respetarán conforme a la ley, los derechos de los trabajadores que actualmente tienen a su cargo la atención de las diferencias o conflictos entre capital y trabajo y sobre el registro de los contratos colectivos de trabajo y de organizaciones sindicales.

No se debe omitir señalar que la iniciativa de Decreto incluyó cuatro temas importantes: uno relacionado con la huelga, otro relativo a la contratación colectiva

## LA JURISDICCIÓN LABORAL: DE JUNTAS TRIPARTITAS A TRIBUNALES DE TRABAJO

y el tercero y cuarto relativos a la representatividad sindical. En materia de huelgas establece que en los servicios públicos es obligatorio que los trabajadores den aviso, con diez días de anticipación, a los juzgados o tribunales laborales, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. La reforma reafirma la necesidad de trasladar las competencias al Poder Judicial, sin embargo, en este caso, se trata de una acción, el aviso, que no tiene que ver con la impartición de justicia, por lo que debería evaluarse si debe ser un órgano administrativo el encargado de recibir el aviso, ya que sólo se trata de eso, de un aviso de inicio de huelga, por lo que deberá repensarse si dicha responsabilidad le debe corresponder o no al Poder Judicial. Al respecto se podría considerar que se trata de un proceso administrativo relacionado con los sindicatos, lo cual encuadraría con la reforma que se propone al artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso c), numeral 1, relativo a la aplicación de las leyes del trabajo en que la competencia es exclusiva de las autoridades federales: *El registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.*

En segundo lugar, la iniciativa Decreto resalta la aparición a nivel constitucional de la noción negociación colectiva, la cual por primera vez estaría incluida en el texto constitucional. También destaca el hecho de que se habla de negociación colectiva y no de contratación colectiva como actualmente aparece en la LFT. Al respecto se debería pensar en homologar las dos nociones, ya que su contenido y alcance es diferente.

En tercer lugar, la iniciativa de Decreto establece que los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores patronos, deberán garantizar la representatividad de las organizaciones sindicales, y certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

Finalmente, en cuarto lugar se señala que la ley debe garantizar el voto personal, libre y secreto de los trabajadores para la elección de sus dirigentes y la resolución de conflictos entre sindicatos.

La reforma constitucional que propone el Poder Ejecutivo en materia de justicia laboral, resulta trascendente en múltiples sentidos, al respecto nos permitimos destacar dos de ellos: que la justicia laboral transite al Poder Judicial y que exista una conciliación previa, para lo cual se crearían órganos conciliadores federales y locales.

## V. UNA NECESARIA LECTURA INTEGRAL DE LA JUSTICIA LABORAL: RETOS Y OPORTUNIDADES

En materia de justicia laboral, distinguir entre administración e impartición de justicia resulta fundamental a fin de diferenciar dos problemáticas distintas: administración de justicia laboral (servicio civil de carrera, mejoramiento de la infraestructura, mayores recursos económicos, labores de inspección a cargo de la autoridad administrativa, etc.) e impartición de justicia (independencia de la justicia laboral).

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

Asimismo, con la iniciativa de reforma constitucional, la conciliación ocupa un lugar importante en materia de justicia laboral.

El posible tránsito de la justicia laboral, ahora en las juntas de conciliación y arbitraje, al Poder Judicial perfeccionaría y mejoraría el Estado de derecho, por las razones que abajo se anotan, aunque no dejan de observarse algunos puntos a reflexionar en la materia. Asimismo, es necesario considerar las funciones que realizan, tanto la STPS, a través de su Dirección General de Inspección del Trabajo, así como la inspección del trabajo estatal. Al estudiar la justicia laboral no debemos centrarnos sólo en el Poder Judicial, de ahí que sea importante que la iniciativa de Decreto comentada incluya la conciliación prejudicial, materia en que se tienen una serie de desafíos a considerar.

1. *El tránsito al poder judicial de la justicia laboral:  
algunos desafíos*

Incorporar la justicia laboral al Poder Judicial, quizás representaría regresar a la situación que tenía nuestro país en los primeros años del siglo XX. Al respecto, cabe recordar que en la Exposición de Motivos de la primera Ley Federal del Trabajo, se señalaba: “El Congreso Constituyente, al crear las juntas de conciliación y arbitraje, no quiso darles funciones de tribunales de trabajo, sino corporaciones de carácter administrativo, destinadas a prevenir los conflictos o a proponer soluciones para ellos, siempre que tuvieran carácter puramente económico. Durante los años que siguieron a la promulgación del Código Político, ésta fue también la interpretación que le dio la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.<sup>18</sup>

La inclusión de las Juntas al Poder Judicial, supondría dejar de vulnerar los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de Poderes:<sup>19</sup>

1. Unificar formal y orgánicamente la jurisdicción (que ya lo está desde el punto de vista material a través del amparo);
2. Establecer la posibilidad de una política judicial integral, lo que realzaría el peso institucional de los tribunales;
3. Extender la carrera judicial a los tribunales especializados, lo que contribuiría a un mayor grado de eficiencia y profesionalismo.
4. Reforzar la independencia de los tribunales especializados, desligando la designación de sus presidentes del poder ejecutivo federal o estatal.

La reforma constitucional que está proponiendo el Poder Ejecutivo implicaría volver a la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Aunque en aquel entonces las juntas enfocaban su función a los conflictos colectivos de naturaleza

<sup>18</sup> Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo, 1931, *La Gaceta Laboral*, núm. 9, enero-febrero de 1977, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

<sup>19</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, UNAM, 1996, p. 369.

LA JURISDICCIÓN LABORAL: DE JUNTAS TRIPARTITAS A TRIBUNALES DE TRABAJO

económica,<sup>20</sup> situación que no aclara la propuesta de reforma constitucional y que en principio se consideraría competencia del Poder Ejecutivo.

Otro tema importante tiene que ver con el cómo se van a abordar los conflictos de seguridad social.<sup>21</sup> Como señalan Juan Francisco Rocha Bandala y Fernando Franco González Salas:

Ni la jurisdicción laboral que ejerce la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por una parte, ni la jurisdicción fiscal que corre a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), son adecuadas para conocer de las demandas formuladas por los asegurados, sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, con motivo de la aplicación de la Ley del Seguro Social. Se funda tal opinión en la circunstancia de que constitucionalmente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para resolver conflictos de seguridad social, por rebasar dichos conflictos la competencia que la Constitución le fija, y en segundo lugar en virtud de la estructura y composición de los tribunales de trabajo que no corresponde a las partes que intervienen en los litigios, pudiéndose hacer esta reflexión aplicable al Tribunal Fiscal de la Federación, que a mayor abundamiento en materia de seguridad social, carece de la estabilidad y de la fijeza que exigen la seguridad social y la buena administración de justicia.<sup>22</sup>

Número de juicios en la JFCyA: datos del 31 de agosto de 2010

	JFCyA	%
Afores	48 843	19.35
Sector privado	21 102	8.36
IMSS	78 647	31.16
Infonavit	15 828	6.27
Pemex	18 936	7.50
ISSSTE	9 622	3.81
CFE	10 940	4.33
Sepomex	2 629	1.04
FNM	4 842	1.92
Otros	40 996	16.26
Total	252 385	100

FUENTE: PFDI, 2010.

<sup>20</sup> “En efecto, la jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre 1917 y 1924 integró una jurisdicción laboral concurrente en las Juntas de Conciliación y Arbitraje y en los tribunales comunes, puesto que mientras las primeras tuvieron competencia para dirimir únicamente los conflictos de orden económico suscitados entre capital y trabajo, los segundos conservaron el imperio para resolver las controversias de orden jurídico entre trabajadores y patronos”. Álvarez del Castillo, Enrique, “La naturaleza y la organización de los tribunales de trabajo en la Ley Federal del Trabajo”, en *Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo*, México, STPS, 1981, p. 117.

<sup>21</sup> Marquet Guerrero, Porfirio, “Resolución de controversias laborales y de seguridad social”, en Kurczyn, Patricia (coord.), *Panorama internacional de derecho social. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, 2007, pp. 623-651.

<sup>22</sup> Rocha Bandala, Juan Francisco y Franco González Salas, José Fernando, *La competencia en materia laboral. Evolución. Los tribunales de seguridad social. Una necesidad*, México, Cárdenas, 1975, pp. 294 y 295.

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

En materia de seguridad social, es importante tener en cuenta lo que ocurre en Chile, en donde dos tercios de los juicios tratan de cuestiones ajenas a los conflictos laborales, por ejemplo, las demandas de las administradoras de fondos de pensiones contra las empresas morosas en pagar las aportaciones.<sup>23</sup>

Otra conclusión que se puede extraer del cuadro arriba citado es que muestra con claridad que en 2010 (última información disponible) la menor cantidad de litigios (8.36%) corresponden al sector privado, siendo la mayoría de los juicios conflictos de seguridad social (60.59%) o de organismos públicos (Pemex, Sepomex, CFE, etc.). Son los organismos públicos los que más litigan en la JFCA. Lo que quizás sea una señal de que algo no funciona correctamente en dichas entidades públicas. Nos encontramos ante la paradoja de que el sector privado es menos conflictivo en número de juicios, que el sector público.

## 2. *La justicia laboral a través de la Secretaría del Trabajo*

La administración de justicia laboral se realiza desde la propia empresa a través de una eficaz inspección del trabajo. A los inspectores del trabajo les corresponde examinar cómo se aplican las normas de trabajo en la empresa en materia de condiciones de trabajo (salario, horario y prestaciones; condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y, en materia de capacitación y adiestramiento). No se puede llevar a cabo la administración de justicia laboral desde la empresa, si no se mejora la inspección del trabajo y si se siguen arrastrando una serie de problemas:

- a) Falta de recursos y desinterés por proveerlos.
- b) Poco personal y personal no calificado.
- c) Prácticas irregulares o corrupción de los inspectores (inspecciones intencionalmente mal realizadas para que se declare la nulidad de las mismas).
- d) Falta de profesionalización de los inspectores (es suficiente el bachillerato para ser inspector).
- e) Falta de infraestructura para poder realizar sus actividades de manera eficiente.
- f) Falta de una legislación promocional del respeto de la legislación laboral.
- g) Criminalización de la labor del inspector.
- h) Falta de claridad en las sanciones impuestas a los empleadores, lo que conlleva que no se impongan sanciones.

El tema del poco personal es uno de los grandes desafíos que enfrenta la justicia laboral. El número de inspectores con que cuenta nuestro país sólo alcanza a cubrir al 1% de las empresas. Dotar de un número suficiente de inspectores y de una infraestructura adecuada puede disminuir accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y conflictos laborales, contribuyendo a estimular la productividad y el

---

<sup>23</sup> Tapia Guerrero, F, “La justicia laboral en Chile”, en SIDTSS, *Encuentro Latinoamericano de Justicia del Trabajo*, junio de 1999, San José de Costa Rica, pp. 5 y ss.



desarrollo económico. Una inspección del trabajo moderna debe buscar más allá de verificar el cumplimiento de la legislación laboral:

- a) Aconsejar a los empleadores y a los trabajadores respecto de la manera de mejorar la aplicación de la legislación en cuestiones como el tiempo de trabajo, los salarios, la seguridad y la salud en el trabajo, y el trabajo infantil.
- b) Hacer del conocimiento de las autoridades del trabajo las lagunas y deficiencias de la legislación.
- c) Garantizar que la legislación del trabajo se aplique de modo igualitario a todos los empleadores y trabajadores.
- d) Promover el respeto de la legislación laboral por los empleadores informales.
- e) Involucrar a los sindicatos y empleadores en el respeto de la legislación laboral.
- f) Profesionalizar a los inspectores del trabajo.
- g) Tolerancia cero a la corrupción dentro de la inspección del trabajo.
- h) Revertir el traslado de la inspección a las unidades de verificación.

Resulta fundamental el desarrollo de normas promocionales en materia de inspección del trabajo.<sup>24</sup> Las normas promocionales vía incentivos pueden tender hacia el progreso de los intereses del empleador y de los trabajadores. Esta visión tiene una relación directa con los objetivos de la inspección del trabajo de la STPS y la inspección del trabajo estatal.

### 3. *El papel fundamental de la conciliación en materia laboral*

La conciliación en materia de justicia laboral es otro de los grandes temas que contempla la iniciativa de reforma constitucional. Al respecto, deben hacerse tres señalamientos. El primero es que la conciliación ha estado presente siempre, al menos formalmente, en la justicia laboral, no por nada las juntas se llamaban de conciliación y arbitraje. La segunda consideración es que, a pesar de dicha presencia, realmente la conciliación nunca ha sido parte fundamental de la justicia laboral. Su papel simple ha sido accesorio. Así, por ejemplo, en la JFCA durante 2015, el índice de conciliación promedio fue de 23.2%, aún lejos del indicador sectorial del 30% establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a pesar de las Jornadas

---

<sup>24</sup> La diferencia entre normas de conducta y normas de organización está indicando no tanto una diferencia entre tipos de Estado como una diferencia entre dos distintas funciones del derecho: la de hacer posible la convivencia de individuos (o grupos) que persiguen cada uno  *fines particulares* y la de hacer posible la cooperación de individuos (o grupos) que persiguen un  *fin común*. Las normas promocionales, por su parte, no tienen por objeto ordenar a los individuos a adoptar un determinado comportamiento, sino incitarlos a adoptar dicho comportamiento por medio de la promesa de una determinada recompensa. Al respecto véase los trabajos de Bobbio, Norberto,  *Teoría general del derecho*, Temis, Bogotá, 1987; y del mismo autor,  *Contribución a la teoría del derecho*, España, 1979; y de G. Vedel, prefacio al libro de Amselek, P.,  *Science et déterminisme, éthique et liberté*, P.U.F., 1988.

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

Nacionales de Conciliación.<sup>25</sup> La tercera consideración es que la reforma constitucional del 18 de julio de 2008, del artículo 17 constitucional estableció: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias...”.

La creación de centros de conciliación federales y locales, como una instancia prejudicial, además de ser una obligación constitucional ya existente, debe convertirse en los espacios en donde la conciliación se haga una realidad y no se convierta en un espacio burocrático más en donde se comercialice con la justicia laboral, ya que la conciliación no puede ni debe convertirse en una renuncia encubierta de derechos.

Para que esto no suceda, se debería tomar en cuenta la experiencia de los países de América Latina<sup>26</sup> y de otros continentes, así, por ejemplo, en Costa Rica existe el Centro de Resolución Alterna de Conflictos Laborales, un organismo del Ministerio de Trabajo, encargado de la conciliación laboral. Se trata de una instancia voluntaria<sup>27</sup> o en Perú, en materia laboral, puede haber conciliación judicial, conciliación privada, conciliación administrativa, y conciliación extrajudicial.

En Estados Unidos existe un Servicio Federal de Mediación y Conciliación (FMCS) creado por el Congreso en 1947. Se trata de un organismo descentralizado cuya misión es promover relaciones obrero-patronales sólidas y estables. LA FMCS realiza servicios de mediación, para lo cual cuenta con más de 75 dependencias diseminadas en el territorio de Estados Unidos, administradas a través de cinco regiones geográficas. El Servicio brinda atención a empleadores y trabajadores agremiados pertenecientes al sector público y al gobierno federal.<sup>28</sup>

En Canadá el Servicio Federal de Mediación y Conciliación (FMCS) administra los procedimientos de resolución de conflictos establecidos en el Código Laboral. Estos procedimientos incluyen todas las funciones obligatorias de conciliación y mediación, así como las disposiciones sobre arbitraje en caso de quejas. Asimismo, el FMCS desarrolla programas no obligatorios de mediación preventiva y mediación en casos de quejas.

En España, además de la mediación existe la conciliación. La conciliación es un requisito previo para la tramitación de cualquier procedimiento por despido ante el Juzgado de lo Social, salvo los procesos que exijan la reclamación previa en vía ad-

---

<sup>25</sup> En la JFCA, los juicios de carácter individual fueron 425 503, de los cuales 174 520 se encuentran en instrucción, 69 720 en dictamen, 44 456 en amparo; 92 456 en laudo y 44 351 en ejecución. De enero a octubre de 2015, el número de demandas individuales presentadas fue de 67 028 asuntos. Con información de: Informe de Labores 2015, JFCA. Consultado el 15 de julio de 2016 en: [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/junta\\_federal/secciones/documentos/Informe\\_de\\_Labores\\_2015.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/junta_federal/secciones/documentos/Informe_de_Labores_2015.pdf).

<sup>26</sup> Ciudad Reynaud, Adolfo (ed.), *La justicia laboral en América Central, Panamá y República Dominicana*, San José, Organización Internacional del Trabajo, 2011.

<sup>27</sup> Sappia, Jorge, *Justicia laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo*, Oficina Regional para América Latina y El Caribe Proyecto CIMT-OIT, OIT 2002. Consultado el 11 de julio de 2016 en: <http://white.oit.org/pe/cimt/documentos/pdf/149e.pdf>.

<sup>28</sup> Departamento de Trabajo de Estados Unidos (USDOL), *El perfil laboral en Estados Unidos*, Estados Unidos, 2008, p. 9. Consultado el 7 de julio de 2016 en: <https://www.dol.gov/dol/topic/2008USLaborProfileSpanishRevisedtoPrint71808.pdf>.

## LA JURISDICCIÓN LABORAL: DE JUNTAS TRIPARTITAS A TRIBUNALES DE TRABAJO

ministrativa. Lo acordado en conciliación o mediación tiene fuerza ejecutiva entre las partes, sin necesidad de ratificación ante el juez.<sup>29</sup>

Igualmente, se debe tener presente la Recomendación 92 de la OIT sobre Conciliación y arbitraje voluntarios de 1951, con el objeto de favorecer la conciliación desde la empresa.

Al respecto, la Recomendación señala que se deberían establecer organismos de conciliación voluntaria, apropiados a las condiciones nacionales, con objeto de contribuir a la prevención y solución de los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores.

Todo organismo de conciliación voluntaria, establecido sobre una base mixta, debería incluir una representación igual de empleadores y de trabajadores. Si un conflicto ha sido sometido a un procedimiento de conciliación con el consentimiento de todas las partes interesadas, debería estimularse a las mismas para que se abstengan de recurrir a huelgas y a *lockouts* mientras dure el procedimiento de conciliación.

Igualmente se debe tener presente el criterio aprobado en la reunión de Montevideo de 1948 de la OIT, criterio que aconsejaba que las cuestiones vinculadas a conflictos de tipo económico en general, y en alguna hipótesis las jurídico-colectivas, debieran ser atributo de la autoridad administrativa a través de los sistemas de conciliación y arbitraje. Esto es, no sólo los conflictos individuales.

## VI. CONSIDERACIONES GENERALES

Si prospera la iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia laboral, vamos a ver una mejora de la misma, por el simple hecho de que en materia laboral se van a igualar las mismas condiciones que existen hoy en día en el Poder Judicial. No se exagera en decir que, además de lograr la independencia de la justicia laboral del Poder Ejecutivo Federal y de los poderes ejecutivos estatales, también se va a lograr un gran avance en materia de administración de justicia (mismos salarios que en el Poder Judicial, misma infraestructura, mismos recursos tecnológicos, etc.). Sin embargo, no deben de dejar de observarse las problemáticas presentadas en otros países, particularmente, y de alguna manera ya presentes en las juntas de conciliación, a saber: incremento de juicios, la consecuente lentitud de la justicia laboral, la falta de comprensión de la particularidad de la justicia laboral, entre otros temas.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Fernández-Costales Muñoz, Javier, “Mediación, conciliación y arbitraje en el ordenamiento laboral español”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 35, enero de 2015. Consultado el 1 de julio de 2016 en: [file:///C:/Users/alfredo/Downloads/Javier+Fern%C3%A1ndez+Costales+digital%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/alfredo/Downloads/Javier+Fern%C3%A1ndez+Costales+digital%20(2).pdf).

<sup>30</sup> Barbagelata, Héctor-Hugo, “Tendencias de los procesos laborales en Iberoamérica”, *Portal de Información y Opinión Legal. Pontificia Universidad Católica del Perú*. Consultado el 10 de julio de 2016 en: [http://dike.pucp.edu.pe/doctrina/lab\\_art20.PDF](http://dike.pucp.edu.pe/doctrina/lab_art20.PDF).

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

La reforma laboral en México necesariamente deberá caracterizarse por: una tutela judicial efectiva; un proceso sin dilaciones indebidas; un derecho a ser oído dentro de un plazo razonable; un derecho a un recurso sencillo y rápido; un procedimiento sencillo y breve; un procedimiento adecuado para la rápida solución de los conflictos; un recurso efectivo ante los tribunales para la protección de los derechos fundamentales; un derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente, y una jurisdicción tuitiva en materia de trabajo.

